

Europa am Scheideweg: Die Sicherheits- und Verteidigungspolitik braucht deutsch-französische Initiativen

Ein Text der Deutsch-französischen Reflexionsgruppe (November 2015)

Außenpolitik bestimmt in diesen Tagen die Agenda in Brüssel. Die Zeiten, in denen sich die Europäische Union (EU) und ihre Mitgliedstaaten von einem „Ring aus Freunden“ umgeben sahen und ihre politische Aufmerksamkeit hauptsächlich auf die Weiterentwicklung der Wirtschafts- und Währungsunion und den Verbleib Griechenlands im Euro richten konnten, sind vorüber. Nach der Ukrainekrise, dem Atomdeal mit dem Iran und dem Kampf gegen den Islamischen Staat (IS) gibt die Flüchtlingskrise den Takt der EU-Sondergipfel vor. Vor dem Hintergrund dieser Entwicklungen unterstreichen die 28 Mitgliedstaaten die Notwendigkeit, die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU zu stärken.

Deutsch-französische Führungsrolle in der Außenpolitik

Frankreich und Deutschland bleiben unverändert Schlüsselakteure der europäischen Sicherheitspolitik, im Atlantischen Bündnis sowie an der Seite anderer Verbündeter wie den USA und dem Vereinigten Königreich. Die deutsch-französische Verständigung spielt eine entscheidende Rolle sowohl für das strategische Gleichgewicht des europäischen Kontinents als auch für die Weiterentwicklung des Einigungsprozesses der EU.

Als Bundeskanzlerin Angela Merkel und Staatspräsident François Hollande bei ihrem gemeinsamen Auftritt vor dem Europäischen Parlament am 7. Oktober 2015 „mehr Europa“ bei der Bewältigung der Flüchtlingskrise forderten, entsprachen sie damit dem ursprünglichen Geist der deutsch-französischen Ver-

ständigung. Beide stimmten darin überein, dass es eines entschlossenen Beitrags Europas „beim Kampf gegen Krieg und Vertreibung, Terrorismus und politische Verfolgung, gegen Armut und Perspektivlosigkeit“¹ brauche. Sowohl bei der Aushandlung des 13-Punkte-Plans zur Beendigung der Kämpfe in der Ost-Ukraine (Minsk II) im Februar 2015 als auch bei den zahlreichen gemeinsamen Reisen der Außenminister Steinmeier und Fabius zu den außen- und sicherheitspolitischen Krisenherden der Gegenwart verdeutlichten Berlin und Paris ihren Willen, das Gewicht der EU in der internationalen Politik zu erhöhen.

Gleichwohl stagniert die bilaterale Kooperation in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik und damit auch die Fähigkeit beider Länder, gemeinsame Impulse für Europa zu geben: Nicht „Europäisierung“ ist auf diesem Politikfeld das Gebot der Stunde; vielmehr stehen die Zeichen hier auf eine gewisse Erosion der erzielten Fortschritte.

Deutsch-französische Stagnation in der sicherheits- und verteidigungspolitischen Kooperation

Die Zusammenarbeit in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik gehört traditionell zu den schwierigeren Feldern der deutsch-französischen Zusammenarbeit. Der Begriff „Vernunftfehe“ stand hier lange Zeit stellvertretend für die bilaterale Kooperation. Zu un-

¹ Erklärung der Bundeskanzlerin, Sitzungsbericht vom 7. Oktober des Europäischen Parlaments, verfügbar auf der Website des Parlaments <http://www.europarl.europa.eu/plenary>

terschiedlich sind beide Partner in ihren sicherheits- und verteidigungspolitischen Schwerpunktsetzungen, als dass sich in diesem Politikfeld eine natürliche Interessengemeinschaft zwischen Deutschland und Frankreich hätte herausbilden können. Trennend wirkten insbesondere die Unterschiede in den strategischen Kulturen, dem internationalen Status und dem Verhältnis beider Länder zu den Vereinigten Staaten und der von Washington dominierten NATO. Diesen Unterschieden zum Trotz ist es Deutschland und Frankreich gelungen, ein einzigartiges Netz militärischer Kooperationsbeziehungen aufzubauen und entscheidende Akzente für die Streitkräfteintegration in Europa zu setzen. Die Einrichtung der Deutsch-Französischen Brigade, das Deutsch-Französische Heeresfliegerausbildungszentrum Tiger, der Offiziersaustausch zwischen beiden Ländern und die Schaffung der Airbus-Gruppe zeugen vom deutschen und französischen Anliegen, ihre Verteidigungsstrukturen einander anzunähern und die sicherheits- und verteidigungspolitische Integration in Europa voran zu bringen.

Diese deutsch-französische Dynamik hat sich in den vergangenen Jahren jedoch spürbar verlangsamt. Sieht man vom Zusammenschluss der beiden Rüstungsunternehmen Krauss-Maffei Wegmann (KMW) und Nexter ab, sind in den vergangenen acht Jahren keine entscheidenden sicherheits- und verteidigungspolitischen Integrationsimpulse von Deutschland und Frankreich ausgegangen. Dabei sind Paris und Berlin mit gravierenden Herausforderungen konfrontiert, die teilweise gleicher Natur sind. Auf beiden Seiten des Rheins ist die Einsatzfähigkeit der Streitkräfte drastisch eingeschränkt; die Lücke zwischen den sicherheitspolitischen Zielen Deutschlands und Frankreichs und den Finanzmitteln, die sie für die Verteidigung einsetzen, klafft trotz unlängst beschlossener Etatserhöhungen auf

beiden Seiten immer weiter auseinander. Das deutsch-französische Schweigen ist keine gute Nachricht für Europa. Angesichts der Vielzahl an sicherheitspolitischen Herausforderungen sind die Europäer mehr denn je gefordert, gemeinsam zu agieren. Kein Mitgliedsland der EU kann die Vielzahl der Krisen, die seine Sicherheitsinteressen in Frage stellen, allein bearbeiten. Nur im Konzert wird es möglich sein, ihnen effizient zu begegnen, die Bürgerinnen und Bürger in der EU zu schützen und die EU zu einem wirkungsvollen internationalen Akteur zu machen.

Notwendigkeit deutsch-französischer Initiativen...

Sicherheits- und Verteidigungspolitik ist heute mehr als militärische Einsätze und Fähigkeiten. Sie ist umfassend und stützt sich mindestens ebenso stark auf zivile, diplomatische und entwicklungspolitische Instrumente wie auf Verteidigungskapazitäten. In der EU mangelt es jedoch insbesondere an einer Übereinstimmung im Bereich der klassischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Die Mitgliedstaaten kooperieren, wenn es ihren nationalen Interessen entspricht, verweigern Brüssel jedoch die Möglichkeit, eine eigenständige Instanz zur Bewertung sicherheits- und verteidigungspolitischer Herausforderungen aufzubauen. Verschiedenartige Lageeinschätzungen und unterschiedliche Interessen können kaum zugunsten politischer Abstimmungsprozesse überwunden werden. Diese Haltung hat zur Folge, dass Europa heute vergleichsweise unbewaffnet und wenig motiviert ist, die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) auf ein neues Niveau zu heben. Mittelfristig wird der Zusammenhalt der EU auch davon abhängen, ob es gelingt, den Mangel an sicherheitspolitischen Gemeinsamkeiten zu überwinden und den Gefahren und Bedrohungen gemeinsam zu begegnen.

Deutschland und Frankreich können dieser Entwicklung durch kurz- und mittelfristige Initiativen begegnen, die sowohl auf der bilateralen Ebene als auch innerhalb der EU angestoßen und verfolgt werden sollten.

...innerhalb der EU

Kurzfristig sollten Deutschland und Frankreich einen entscheidenden Anstoß zur Neufassung der Europäischen Globalstrategie (EGS) geben. Dieser im Juni 2015 eingeleitete strategische Reflexionsprozess bietet eine gute Gelegenheit für einen bilateralen Input. Gemeinsame „Non-Paper“ an die Adresse der Hohen Vertreterin der Union für Außen- und Sicherheitspolitik und den Europäischen Rat erscheinen als geeignetes Mittel der Einflussnahme. Eine deutsch-französische Analyse der strategischen Herausforderungen würde nicht allein die außen- und sicherheitspolitische Konvergenz der beiden Länder stärken. Aus ihr könnten Deutschland und Frankreich zudem konkrete Integrationsprojekte für ihre Streitkräfte ableiten, gemeinsame Strategien entwickeln und die Grundlage für die Erarbeitung eines Europäischen Verteidigungsweißbuches legen.

Darüber hinaus sollten beide Staaten die Bestimmungen des Vertrags von Lissabon uneingeschränkt nutzen und die Vereinbarungen über die Ständige Strukturierte Zusammenarbeit (SSZ) umsetzen. Diese im Vertrag von Lissabon festgeschriebene Klausel (Art. 42 (6) EUV) ebnet Mitgliedstaaten, die anspruchsvollere Kriterien in Bezug auf die Generierung und Bereitstellung militärischer Fähigkeiten erfüllen wollen, den Weg zur Zusammenarbeit. Im Rahmen der SSZ sollten sich die Mitgliedstaaten, die dazu gewillt und fähig sind, auf eine Reihe gemeinsamer Projekte einigen, die sie mit verschiedenen Zeithorizonten umsetzen würden. Diese Vorhaben würden nicht allein einem graduellen Integrationsprozess den Weg ebnen und der Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU mehr Kohärenz ver-

leihen. Im Unterschied zu den gegenwärtigen Integrationsbemühungen blieben Kooperation zudem nicht länger vor allem durch die eng gefassten nationalen Interessen einzelner Mitgliedstaaten begründet und auf ausgewählte Projekte begrenzt.

Die SSZ könnte etwa im Bereich der Ausrüstung sowie, im Zusammenspiel mit der Europäischen Verteidigungsagentur (EDA), durch die Stärkung der rüstungsindustriellen Basis der EU Anwendung finden. Eine Vertiefung der Kooperation bei der Entwicklung und der Anschaffung von Drohnen erscheint unerlässlich. Die Satellitenüberwachung (Optik und Radar) gehört ebenfalls zu den besonders wichtigen Kooperationsfeldern. Schließlich könnte die SSZ auch dazu genutzt werden, gemeinsame Budgetziele in der Verteidigung festzulegen. Deutschland sollte die europäische Verteidigung gemäß seinem politischen Gewicht sowie seiner derzeit gesunden Haushaltslage stärken und Investitionen insbesondere in den Bereichen Ausstattung sowie Forschung und Entwicklung tätigen. Die unlängst beschlossene Erhöhung der Verteidigungsausgaben (zwei Milliarden Euro im Jahr 2016) wird Berlin überwiegend zur Deckung der Personalkosten nutzen. Nach Angaben der NATO wendet die Bundesrepublik lediglich 15% ihres Verteidigungsbudgets für Ausrüstungsprojekte auf; Frankreich hingegen investiert 25% seines Etats in Zukunftstechnologien. Außerdem sollte der in Deutschland beschrittene Weg hin zu einem verbesserten Management von Rüstungsprojekten konsequent fortgesetzt werden. Hier könnte ein deutsch-französischer Erfahrungsaustausch ein wichtiger Schritt der Vertrauensbildung sein. Während Frankreichs Rüstungsindustrie weiter eng mit dem Staat verbunden ist, ist das Zusammenspiel von Staat und Rüstungsindustrie in Deutschland schwach ausgeprägt, wie die Debatte um die

Anforderungen an das Sturmgewehr G 36 offenbart hat.

...auf bilateraler Ebene

Angestoßen werden sollten diese deutsch-französischen Initiativen für Europa vom Deutsch-Französischen Verteidigungs- und Sicherheitsrat (DFVSR) sowie vom Deutsch-französischen Ministerrat. Doch auch mit Blick auf die bilaterale Kooperation gilt es, den DFVSR zu stärken und den Geist des Elysée-Vertrags wiederzubeleben, in dem 1963 das Ziel formuliert wurde, dass sich „die zuständigen Stellen beider Länder [bemühen], ihre Auffassungen einander anzunähern, um zu gemeinsamen Konzeptionen zu gelangen“.

In einem ersten Schritt sollten hier Überlegungen darüber angestrengt werden, wie der Zusammenschluss von KMW und Nexter politisch durch Übereinkünfte in den Bereichen der Verbreitung von Technik und dem Export von Rüstungsgütern gestützt werden kann. Des Weiteren läge ein entscheidender Beitrag darin, die Deutsch-Französische Brigade nach über 25 Jahren in einen Verband umzuwandeln, der gemeinsam von Deutschland und Frankreich genutzt wird. Dazu gilt es, die zahlreichen Hindernisse zu überwinden, welche die Brigade nicht über das Stadium eines Experimentierfelds im Bereich der Streitkräfteintegration hinauskommen lassen. Schließlich sollte in den kommenden Wochen der Austausch über die sicherheits- und verteidigungspolitischen Prioritäten der beiden Länder intensiviert werden. Deutschland arbeitet unter großen Mühen an der Erstellung eines neuen Verteidigungsweißbuchs, das 2016 erscheinen soll. Obgleich die Bundeswehr weiterhin in eine „Armee im Einsatz“ umgebaut werden soll, könnten die Ukraine Krise und die aus ihr resultierenden Beschlüsse des NATO-Gipfels von Newport Deutschland dazu bringen, den eingeschlagenen Kurs in Richtung Territorialverteidigung zu korrigieren. Umge-

kehrt scheint Frankreich seine Verteidigungsanstrengungen auf den Kampf gegen den Terrorismus auszurichten; das Land beteiligt sich kaum an der Rückversicherung der NATO.

Mittelfristig sollten sich Deutschland und Frankreich den sie trennenden Fragen der Rüstungsexportpolitik und der Rolle von Nuklearwaffen in der europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik zuwenden. Die unterschiedlichen Praktiken beim Export von Rüstungsgütern dürfen die Rüstungs kooperation nicht dadurch behindern, dass die Verkaufsperspektiven der gemeinsam produzierten Güter auf dem Weltmarkt verringert werden. Vielmehr bietet der Gemeinsame Standpunkt der EU für die Ausfuhrkontrolle von Militärtechnologie und Militärgütern vom Dezember 2008 eine ausreichende Grundlage. Mit Blick auf die französische Nuklearbewaffnung hat Frankreichs Präsident Hollande im Februar 2015 erklärt, „dass die nukleare Abschreckung Frankreichs ein ebenso starker wie entscheidender Beitrag für Europa“ sei. Über diese Aussage sollten Deutschland und Frankreich ernsthaft diskutieren. Eine deutsch-französische Auseinandersetzung über den Stellenwert von Nuklearwaffen in der Außen- und Sicherheitspolitik sollte darüber hinaus zum Ziel haben, in einen Dialog mit Russland zu münden, in dem Fragen der Abrüstung und der Verringerung der nuklearen Unsicherheit in Europa diskutiert werden können.

Diese Prozesse sollten schließlich in zur Erarbeitung eines deutsch-französischen Verteidigungsweißbuchs führen, das als Modell für ein entsprechendes EU-Dokument dienen könnte.

Die strukturellen Unterschiede, die zwischen Deutschland und Frankreich in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik bestehen, erweisen sich oft als veritable Kooperationshindernisse,

die langfristig überwunden werden müssen. Voraussetzung hierfür ist, dass beide Länder ihre jeweiligen Traditionen, aber auch die Zwänge des Partners stärker als bisher reflektieren und Aussagen und Arbeitsweisen kritisch hinterfragen. Ein solches Vorgehen könnte zur Folge haben, dass die deutschen Entscheidungsträger französischen Initiativen, welche zumeist auf dem kurzen Amtsweg über den Präsidenten lanciert werden, weniger skeptisch gegenüberstehen. Umgekehrt könnten die französischen Verantwortlichen die tiefgreifenden Änderungen honorieren, welche Berlin gegenwärtig mit Blick auf die internationale Rolle Deutschlands unternimmt und die sich nicht zuletzt in der vermehrten Übernahme militärischer Verantwortung niederschlagen. In jedem Fall muss eine frühzeitige gegenseitige Information über wichtige Entscheidungen, etwa zur Aussetzung der Wehrpflicht oder über einen Auslandseinsatz der Streitkräfte, Grundlage der Zusammenarbeit sein.

Die deutsch-französische Zusammenarbeit in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik darf sich keine Auszeit nehmen. Die außenpolitischen Krisen und Konflikte des Jahres 2015 konfrontieren die EU mit einer neuen Situation. In diesem herausfordernden Moment müssen Berlin und Paris ihrer gemeinsamen Verantwortung für die Sicherheit Europas wie seiner Nachbarschaft gerecht werden. Ein neuer Anlauf in der sicherheits- und verteidigungspolitischen Kooperation wird die Erosion des politischen Zusammenhalts in der EU nicht nur aufhalten. Vielmehr wird er Europa stärken.