

Abkehr von der GSVP?

Französisch-britischer Bilateralismus in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik

Ronja Kempin / Jocelyn Mawdsley / Stefan Steinicke

Frankreich und Großbritannien setzen neue Zeichen: Zwölf Jahre nach der Erklärung von St. Malo, mit der beide Länder den Aufbau der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik anregten, beschließen sie in einem beispiellosen Schulterchluss eine vorläufige Abkehr von der GSVP. Was am 2. November 2010 beim französisch-britischen Gipfel vereinbart wurde, ist deutlich mehr als ein Sparpaket. Der bilaterale Gleichklang fordert die anderen EU-Partner heraus, in der GSVP klare Verpflichtungen einzugehen und damit deutlich zu machen, was von der EU in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik künftig zu erwarten ist.

Frankreich und Großbritannien haben ein neues Kapitel in ihren beiderseitigen Beziehungen aufgeschlagen. Auf ihrem jüngsten Gipfel, zu dem Präsident Nicolas Sarkozy in London mit Premier David Cameron zusammenkam, beschlossen sie, sicherheitspolitisch in Zukunft auf das engste zu kooperieren. Im Rahmen zweier rechtlich bindender Verträge verpflichteten sich beide Staaten, die Zusammenarbeit ihrer Streitkräfte auszuweiten und ihre Nuklearwaffen gemeinsam weiterzuentwickeln.

Konkrete Projekte

Zahlreiche konkrete Maßnahmen wurden beschlossen. So kamen beide Länder überein, eine gemeinsame Eingreiftruppe aufzubauen. Diese teilstreitkräfteübergreifende Einheit soll bereits im kommenden Jahr trainieren. Sie wird sowohl über ein

eigenständiges Hauptquartier als auch über eigene Logistik und Unterstützungskräfte verfügen. Im Unterschied zur deutsch-französischen Brigade wäre die französisch-britische Eingreiftruppe damit in der Lage, selbständig robuste Kampfeinsätze durchzuführen – auch wenn sie nicht als permanente Einheit vorgehalten wird. Zweitens hat man vereinbart, einen integrierten aeronavalen Flottenverbund zu schaffen, der sich um die Flugzeugträger beider Länder gruppieren wird. Er soll ab 2020 zur Verfügung stehen. Mit dieser Entscheidung geht der Beschluss einher, die Flugzeugträger beider Länder künftig gemeinsam zu nutzen. Auf diese Weise stellen Paris und London sicher, bis 2050 über eine maritime Projektionsfähigkeit zu verfügen.

Drittens werden beide Seiten ihr Personal für das militärische Transportflugzeug A400M gemeinsam ausbilden und die Ma-

Dr. Ronja Kempin ist Leiterin der Forschungsgruppe EU-Außenbeziehungen

Dr. Jocelyn Mawdsley ist Dozentin am Institut für Geographie, Politik und Soziologie der Newcastle University

Stefan Steinicke ist Forschungsassistent der Forschungsgruppe EU-Außenbeziehungen

SWP-Aktuell 81
November 2010

schinen zusammen warten. Eine verbesserte Kooperation wurde darüber hinaus in der maritimen Minenabwehr beschlossen. Vorbehaltlich einer Einigung über die Kostenanteile ist schließlich geplant, dass Frankreich zur Luftbetankung seiner Kampf- und Transportflugzeuge auf die neue britische Luftbetankungsfähigkeit zugreifen kann. In der Rüstungskooperation wurde vereinbart, die Entwicklung von Drohnen gemeinsam anzugehen. Die nächste Generation unbemannter Flugsysteme mittlerer Flughöhe und großer Reichweite (MALE) wird bilateral realisiert; gemeinsam will man zudem eruieren, welchen Anforderungen unbemannte Kampfflugzeuge genügen müssen, deren Weiterentwicklung 2030 ansteht. Geprüft werden soll auch, ob es sich rentiert, bei der Entwicklung militärischer Satellitenkommunikation zusammenzuarbeiten.

Darüber hinaus werden Frankreich und Großbritannien im nuklearen Bereich kooperieren. Wie in dem zugrundeliegenden Vertrag – den beide Seiten eng mit den USA abgestimmt haben – festgelegt wurde, gilt dies für die Simulation von Atomtests und die Qualitätskontrolle von Waffenmaterial. Britische Experten werden zu diesem Zweck in das französische Forschungszentrum Valduc kommen, das mit virtuellen Tests die Funktionsfähigkeit von Atomwaffen überprüft. Am Standort des britischen Nuklearlabors in Aldermaston wird ein gemeinsames Technologiezentrum errichtet, in dem man die Simulation der radiographischen und hydrodynamischen Eigenschaften von Nuklearwaffen fortentwickeln will.

Mehr als ein Sparprogramm

In den Medien wurden die Londoner Beschlüsse als bloßes Sparprogramm mit wenig Substanz interpretiert. Tatsächlich hatte die britische Regierung wenige Tage vor dem Treffen mit der »Strategic Defence and Security Review« (SDSR) ein Dokument vorgelegt, das für die Streitkräfte des Landes einschneidende Veränderungen vorsieht. Ziel ist, das 36 Milliarden Pfund

(41 Milliarden Euro) hohe Defizit des Verteidigungshaushaltes zu reduzieren. Dazu werden Rüstungsvorhaben verschoben (etwa die Erneuerung der nuklearen U-Boot-Flotte Trident), gekürzt (so die Anzahl der zur Beschaffung vorgesehenen Zerstörer und Fregatten) oder ganz aufgegeben (wie das Aufklärungsflugzeug Nimrod MRA4). Mit sofortiger Wirkung außer Dienst gestellt werden der Flugzeugträger HMS Ark Royal und die auf den britischen Trägern stationierten Kampffjets der Harrier-Klasse. Zu Auslandseinsätzen werden die Streitkräfte nicht länger im bisherigen Umfang fähig sein; bei militärischen Interventionen der Größenordnungen Irak oder Afghanistan dürften britische Truppen künftig keine herausragende Rolle mehr spielen. Denn zusätzlich zu den beschlossenen Einsparungen wird der Etat des Verteidigungsministeriums in den kommenden vier Jahren um 8 Prozent schrumpfen; 17 000 militärische und 25 000 zivile Dienstposten gehen dadurch verloren.

Ein ähnlich drastisches Sparprogramm hatte die französische Regierung unter Nicolas Sarkozy bereits 2008 eingeleitet. Damals beschloss man, die nationalen Streitkräfte von 271 000 auf 225 000 Mann zu verkleinern. 83 Militärstandorte wurden aufgegeben – in der Hoffnung, die freiwerdenden Mittel zur Kostendeckung laufender Rüstungsprojekte verwenden zu können. Im Juni 2010 war jedoch klar, dass weitere 5 Milliarden Euro eingespart werden müssen, um den Verteidigungsetat zu konsolidieren. Sarkozy hat daher die Umsetzung beschlossener Rüstungsvorhaben verschoben – wie den Bau eines Mehrzweck-Tank- und Transportflugzeugs, die Nachrüstung des Mirage-Kampffjets, das satellitengestützte Weltraumüberwachungssystem oder das Führungs- und Informationssystem für nationale Luftoperationen.

Zweifellos haben die britisch-französischen Vereinbarungen zum Ziel, die strategischen Kernfähigkeiten beider Länder zu erhalten. Die Zusammenarbeit bei der Nutzung der Flugzeugträger, mit der beide Seiten ihre maritime Projektionsfähigkeit

sichern, verdeutlicht dies. Gleichwohl stellen die Beschlüsse vom 2. November mehr als den bloßen Versuch dar, nationale Sparzwänge durch bilaterale Kooperation abzumildern. Denn die Intensivierung der britisch-französischen Zusammenarbeit wurde bereits vor vier Jahren eingeleitet. Damals beschloss Frankreich, seine Haltung zur Nato zu ändern, deren militärische Organe es 1966 verlassen hatte, um verteidigungspolitisch unabhängig zu bleiben. Dieser Kurswechsel der französischen Politik gegenüber der Nato und den USA ermöglichte es, den traditionellen sicherheitspolitischen Gegensatz zwischen Frankreich und Großbritannien zu überbrücken. Damit wurde der Weg für eine rasche Annäherung der beiden Partner geebnet.

Deutlichster Beleg für diesen Prozess ist die Überarbeitung der sicherheits- und verteidigungspolitischen Grundlagendokumente beider Länder. Vertreter des britischen Verteidigungsministeriums waren beteiligt an der Abfassung des französischen Weißbuchs »Verteidigung und nationale Sicherheit« und des »Militärischen Programmgesetzes 2009–2014«, das die Rüstungsplanungen des Landes enthält. Französische Militärs haben daran mitgewirkt, die nationale Sicherheitsstrategie »A Strong Britain in an Age of Uncertainty« und die einen Tag später veröffentlichte SDSR auszuformulieren. Dieser Zusammenarbeit ist es zu verdanken, dass die strategischen Positionen beider Länder eine größtmögliche Übereinstimmung aufweisen, wo es um internationale Herausforderungen und die sicherheitspolitischen Erfordernisse zu ihrer Bewältigung geht.

Die vereinbarte Kooperation in den Bereichen Rüstungstechnologie und -industrie gründet ebenfalls auf deckungsgleichen strategischen Überlegungen. Paris und London haben sich auf einen Zehn-Jahres-Plan zur Zusammenarbeit auf dem Feld komplexer Waffensysteme verständigt, der ihren Willen unterstreicht, Industriezusammenschlüsse zu fördern. Beginnen soll die Kooperation 2011 mit der Entwicklung von Anti-Schiffs-Lenk Waffen, Über-

legungen zur Fortentwicklung der Marschflugkörper Scalp/Storm Shadow und der Erarbeitung eines gemeinsamen Fahrplans für Luftabwehrsysteme kurzer Reichweite. London und Paris werden jährlich jeweils 50 Millionen Euro für gemeinsame Forschungs- und Entwicklungsprojekte bereitstellen. Damit will man britische und französische Rüstungsunternehmen ermuntern, miteinander zu kooperieren.

Unzufriedenheit über die GSVP

Maßgeblich befördert wurde der britisch-französische Bilateralismus in der Rüstungszusammenarbeit durch den Umstand, dass beide Partner sich zunehmend enttäuscht sahen über die mangelnden Fortschritte der EU bei der Verbesserung ihrer militärischen Fähigkeiten. Insbesondere in Frankreich haben Regierung und Industrie resigniert, weil entsprechende Projekte, aber auch das Vorhalten industrieller Fähigkeiten durch verzögerte finanzielle Entscheidungen der Partner gefährdet werden. Sichtbarster Ausdruck dieser Unzufriedenheit ist der Entschluss, bei der Entwicklung der nächsten Generation unbemannter Flugsysteme mittlerer Flughöhe und großer Reichweite aus dem bereits verabredeten deutsch-spanisch-französischen Projekt Talarion auszusteigen, das von EADS realisiert werden sollte. Stattdessen will Paris die Drohnen nun in Kooperation mit Großbritannien entwickeln. Auch aus den Problemen rund um die Fertigstellung des militärischen Transportflugzeugs A400M haben beide Seiten die gleiche Lehre gezogen – dieses Projekt hatte man in Frankreich als europäisches Prestigevorhaben und entscheidenden Katalysator der GVSP betrachtet, in Großbritannien wiederum als Testfall für die gemeinsame Rüstungsbeschaffung.

In Paris und London stimmen Regierung wie Parlament mittlerweile darin überein, die bilaterale Zusammenarbeit zwischen beiden Ländern über die GSVP zu stellen. Die Londoner Gipfelbeschlüsse lassen sich somit nicht auf die traditionelle Europa-

Skepsis der britischen Konservativen zurückführen. Paris und London hätten die vereinbarten Projekte auch im Rahmen der »Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit« beschließen und umsetzen können, welche die Möglichkeiten der Mitgliedstaaten flexibilisiert, im Verteidigungsbereich zu kooperieren. Dass beide Länder davon Abstand genommen haben, macht deutlich, welche geringe Fortschritte sie gegenwärtig von einer Zusammenarbeit im GSVP-Kontext erwarten. Diese Haltung dürfte auch Konsequenzen für die Europäische Verteidigungsagentur (EDA) haben. Es scheint, als suchten Frankreich und Großbritannien eine Kooperation außerhalb des EU-Gremiums, weil sie unzufrieden sind mit den Ergebnissen, welche die EDA bei der Realisierung dringend benötigter militärischer Fähigkeiten erzielen konnte. Insbesondere ein Ausscheiden Frankreichs, das als Führungsnation die Arbeit der Agentur beständig gestützt hat, würde die EDA nachhaltig schwächen.

Die Zukunft der GSVP

Vor diesem Hintergrund ist die Botschaft des Londoner Gipfels klar: Frankreich und Großbritannien räumen einer bilateralen Kooperation bis auf weiteres Vorrang vor europäischen Projekten ein. Ihre Suche nach Partnern für den Ausbau von Europas militärischer Handlungsfähigkeit ist erfolglos geblieben. Deutschland – von Frankreich explizit zur Teilnahme aufgefordert – sah sich außerstande, einem trilateralen Handeln in der Rüstungskooperation zuzustimmen. Daher geben London und Paris in ihrer Gipfel-Erklärung der Nato eindeutige Priorität vor der GSVP. Ihre Partner in der EU fordern sie gleichwohl auf, vermehrte Anstrengungen zu unternehmen, um Fähigkeiten zum Krisenmanagement zu schaffen. Entsprechend sollen die Beschlüsse des Europäischen Rates vom 8. Dezember 2008 umgesetzt werden. Darin hatten sich die Mitgliedstaaten verpflichtet, Krisenreaktionskräfte, insbesondere aber Projektionsfähigkeiten (strategischer

Lufttransport und maritime Kapazitäten) zu schaffen und die Satellitenaufklärung zu verbessern.

Zwölf Jahre nach dem Gipfel von St. Malo appellieren London und Paris also an die EU-Staaten, über den künftigen Kurs der GSVP zu entscheiden. Ihre Präferenzen haben beide klar benannt: Die GSVP soll in der Lage sein, den gesamten Krisenzyklus zu bearbeiten – von der Prävention über das Management bis zum Aufbau von Nachkriegsgesellschaften. Es genügt demnach nicht, lediglich dem Ausbruch von Krisen entgegenwirken zu können.

Bislang jedoch haben die EU-Partner den Aufruf beider Staaten unkommentiert gelassen, sich deutlich zur militärischen Handlungsfähigkeit der EU und damit zu Aufbau und Erwerb der erforderlichen Fähigkeiten zu bekennen. Allein der Nato-Generalsekretär hat die Londoner Beschlüsse nachdrücklich begrüßt. Als wichtigster sicherheitspolitischer Partner Großbritanniens und Frankreichs in der EU ist besonders Deutschland gefordert, eine endgültige Abkehr der beiden von der GSVP zu verhindern.

Dies kann gelingen, wenn Kanzlerin Merkel schnellstmöglich auf Ungarn zugeht, das Anfang 2011 den EU-Ratsvorsitz übernimmt, sowie auf Polen, das ab Juli 2011 die nächste Trio-Präsidentschaft führen wird. Mit den beiden Ländern sollte vereinbart werden, Fortschritte in der GSVP zu einem zentralen Thema ihrer Präsidentschaften auszurufen. Konkret sollte das Pooling und Sharing militärischer Fähigkeiten zügig vorangetrieben werden. Erste Initiativen könnten darauf zielen, einen Transporthelikopter-Verbund aufzubauen und die militärischen Kommunikationsfähigkeiten zu verbessern, insbesondere zwischen Einsatzführungskommandos und entsandten Truppen. Beide Maßnahmen würden die EU-Fähigkeiten zur militärischen Krisenbearbeitung signifikant stärken und London wie Paris signalisieren, dass die Botschaft ihres Gipfels verstanden wurde.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2010
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung der Autoren wieder

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3–4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364