

Polens ambitionierte GSVP-Agenda

Die polnische EU-Ratspräsidentschaft will die Initiative des Weimarer Dreiecks vorantreiben

Claudia Major / Florian Wassenberg

Angesichts des vielerorts angestimmten Abgesangs auf die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) überrascht es, dass die polnische EU-Ratspräsidentschaft mit ambitionierten Vorschlägen, etwa dem Aufbau eines EU-Hauptquartiers (HQ), aufwartet. Diese Agenda, die Polen in enger Abstimmung mit Frankreich und Deutschland im Weimarer Dreieck erarbeitet hat, geht auf den wachsenden sicherheitspolitischen Problemdruck der EU-Staaten ein: In Anbetracht sinkender Verteidigungshaushalte und internationaler Herausforderungen können die Staaten nur noch durch Kooperation handlungsfähig bleiben. Polens Vorschläge zielen darauf ab, die GSVP wieder als sicherheitspolitischen Handlungsrahmen zu etablieren. Das Weimarer Dreieck sollte Polen dabei unterstützen und drei pragmatische Ideen vorantreiben: die Entwicklung zivil-militärischer Krisenreaktionskräfte, ein HQ und die gemeinsame Bereitstellung und Nutzung militärischer Fähigkeiten.

Im offiziellen polnischen Ratspräsidentschaftsprogramm steht unter dem Stichwort »Sicheres Europa« nur, dass Warschau die militärischen und zivilen Fähigkeiten der EU stärken und den EU-NATO-Dialog fördern möchte. Doch Polen hat bereits an anderer Stelle drei Prioritäten definiert:

1. EU HQ: Aufbau permanenter, zivil-militärischer Planungs- und Führungsstrukturen auf EU-Ebene (vgl. SWP-Aktuell 74/2010).

2. EU-Battlegroups (BG): Reform der militärischen BGs in Richtung zivil-militärischer Krisenreaktionskräfte.

3. Pooling und Sharing: Identifizierung konkreter Projekte für die gemeinsame Ent-

wicklung, Beschaffung und Anwendung militärischer Fähigkeiten und deren Betrieb.

Diese Vorschläge bauen auf die im April 2010 lancierte GSVP-Initiative des Weimarer Dreiecks auf. Darin schlugen Polen, Deutschland und Frankreich vor, die Battlegroups zu reformieren, ein EU HQ aufzubauen, die EU-NATO-Beziehungen über konkrete Projekte wiederzubeleben und gemeinsam auf EU-Ebene militärische Fähigkeiten zu entwickeln. Im Dezember 2010 trugen die drei Länder ihre Ideen in einem Brief an die Hohe Vertreterin (HV) heran. Diese begrüßte den Vorstoß und beauftragte im Januar 2011 den Europäischen Auswärtigen Dienst, Vorschläge für die Umsetzung zu

erarbeiten. Die Weimar-Staaten haben im Frühsommer 2011 auf drei hochrangigen Konferenzen zu den Themen Battlegroups, HQ und Pooling und Sharing die Arbeitsgrundlage für Entscheidungen in der polnischen Ratspräsidentschaft vorbereitet. Im Juli 2011 legte die HV den EU-Außenministern ihren GSVP-Bericht vor, der weitgehend die Ideen der Weimar-Initiative aufgreift. Zwar stimmte London bei dieser Gelegenheit gegen den Vorschlag eines EU HQ. Doch die anderen Staaten begrüßten den Bericht der HV.

Negative GSVP-Bilanz

Die polnischen Ambitionen überraschen angesichts der negativen Bilanz der GSVP der letzten Monate. Denn einige EU-Staaten haben diesen multilateralen Rahmen nicht genutzt.

Erstens haben in der Libyenkrise Paris und London über den Militäreinsatz zur Durchsetzung der VN-Resolution 1973 bilateral entschieden, ohne Abstimmung im EU-Rahmen. Deutschland hat die Durchsetzung des Waffenembargos gegen Libyen lieber der NATO anvertraut, obwohl sogar Großbritannien hier eine Rolle der EU akzeptiert hätte. Diese Beispiele zeigen, dass sich die unterschiedlichen Ziele der EU-Staaten in der Sicherheitspolitik auch nach über zehnjährigem Bestehen der GSVP nur wenig angenähert haben. Während Paris und London Truppen für Krisenmanagement bereitstellen und einsetzen wollen, streben Deutschland und Polen vor allem eine Vertiefung der europäischen Zusammenarbeit im militärischen Bereich an. Diese Unterschiede stehen einem gemeinsamen Handeln immer noch im Weg.

Zweitens haben die EU-Staaten die GSVP zu Beginn der Finanzkrise nicht als Gesprächsforum genutzt. Sie haben auf den Spardruck zunächst national reagiert, ohne den europäischen Austausch zu suchen und ohne die Konsequenzen zu bedenken, die ein unkoordinierter Fähigkeitsabbau für die EU-Sicherheitspolitik haben kann. Mittlerweile haben manche EU-Partner

zwar militärische Kooperationsinitiativen gestartet oder wiederbelebt, etwa in Gestalt des Britisch-Französischen Abkommens oder der *Nordic Defence Cooperation* (Nordefco). Aber diese Initiativen sind häufig regional beschränkt, umfassen mitunter Nicht-EU-Staaten (an Nordefco nimmt Norwegen teil) und sind oft keine GSVP-Projekte.

Steigender Problemdruck

Dennoch sind Polens Ambitionen nicht zum Scheitern verurteilt. Denn gerade jetzt stehen die EU-Staaten vor Herausforderungen, die sie bilateral oder allein nicht lösen können. Erstens haben US-Präsident Obama und sein scheidender Verteidigungsminister Gates die Europäer im Juni 2011 erneut ermahnt, international mehr Verantwortung zu übernehmen. Verschiedene Szenarien sind vorstellbar. Langfristig ginge es etwa um ein Engagement in Krisenregionen wie dem Nahen Osten nach Gründung eines palästinensischen Staates. Aktuell kann die EU die Entwicklungen in Nordafrika unterstützen. Im Rahmen der GSVP könnten die EU-Staaten umfangreiche Hilfe anbieten, etwa durch Experten, die beim Aufbau von Staats-, Verwaltungs- und rechtsstaatlichen Strukturen behilflich sind.

Die zweite Herausforderung betrifft die militärischen Fähigkeiten. Die Auswirkungen der Sparmaßnahmen auf die nationalen Verteidigungssektoren zeigen, dass schon bald kein EU-Staat mehr in der Lage sein wird, allein das gesamte Fähigkeitspektrum aufrechtzuerhalten. Um sicherheitspolitisch handlungsfähig zu bleiben, müssen die Staaten zusammenarbeiten.

Angemessenes EU-Instrumentarium

Hier steht den Staaten mit der EU ein einzigartiges Instrumentarium zur Verfügung. Zwar gibt es im militärischen Bereich mit dem EU-Militärkomitee und einer gemeinsamen Fähigkeitsplanung bewährte Institutionen und Mechanismen, die denen der NATO ähneln. Doch zur Europäischen Verteidigungsagentur (EVA), die alle Bereiche

der militärischen Fähigkeitsentwicklung behandelt, gibt es kein Pendant. Einzigartig ist auch die Möglichkeit, über die EU-Kommissionsinstrumente für die vergemeinschafteten Politikbereiche Industrie, Markt und Technologie systematisch Einfluss auf die Grundlagen der verteidigungsindustriellen und -technologischen Landschaft zu nehmen. Diesen »umfassenden Ansatz« in der Fähigkeitsentwicklung kann weder ein Staat noch die NATO bieten.

Diese EU-Rahmenbedingungen entwickeln sich stetig weiter: Im Sommer 2011 tritt das »Defence Package« der EU-Kommission in Kraft und beendet die ausschließliche Zuständigkeit der Mitgliedstaaten in der Verteidigungswirtschaft. Die in dem Paket enthaltene Richtlinie zur Beschaffung militärischer Güter ist ein Schritt in Richtung eines gemeinsamen europäischen Rüstungsmarkts. Für die Staaten wird die EU damit auch im Rüstungsbereich zum Referenzrahmen: Sie müssen militärische Beschaffungen zunehmend EU-weit aus-schreiben. Zudem setzen EU-Regeln vermehrt einheitliche technische Standards, auch im militärischen Bereich.

Wenn die EU-Staaten im institutionellen Rahmen der GSVP/EU handeln, können sie ihre Ressourcen durch Bündelung und Koordinierung besser nutzen. Wie dringend notwendig dies ist, zeigt der Libyeneinsatz: Die beiden größten EU-Militärmächte stoßen hier bereits militärisch an ihre Grenzen. Bilaterale Abkommen außerhalb des GSVP-Rahmens bergen hingegen das Risiko, dass Doppelungen aufgebaut werden, was zu zusätzlichen Kosten und Ineffizienzen führen kann. So dupliziert das Britisch-Französische Abkommen bestehende Kooperationsprojekte in der EVA, etwa zur Minenabwehr.

Solche bi- oder multilateralen Kooperationen außerhalb des EU-Rahmens werden die sicherheitspolitischen Probleme der Staaten nicht lösen. Sie können weder genügend militärische Fähigkeiten noch ausreichend zivile Experten aufbieten, noch ein hinlängliches Auftragsvolumen erzeugen, um Rüstungsindustrien am Leben zu erhalten.

Langsame Erkenntnis

Das Bewusstsein in den EU-Staaten für die anstehenden Herausforderungen und den Mehrwert, den die Kooperation in der GSVP für deren Bewältigung bietet, wächst. So haben einige von ihnen bilaterale Pooling- und Sharing-Initiativen in EU-Projekte weiterentwickelt. Ein Beispiel ist die Ende 2010 von Deutschland und Schweden lancierte und nun europäisierte Gent-Initiative, in deren Rahmen die EU-Staaten mit Hilfe der EVA versuchen, Spar- und Kooperationspotentiale zu identifizieren.

Diese zögerliche Rückbesinnung auf die GSVP ist weniger einer europäischen Überzeugung geschuldet als der pragmatischen Erkenntnis, dass ohne die GSVP der Umgang mit der Fähigkeitenkrise und der weltweiten Nachfrage nach Krisenmanagement noch schwieriger wäre. Dieser pragmatische Ansatz ist nicht per se negativ: Die Notwendigkeit zusammenzuarbeiten, um ein gespaltenes, sicherheitspolitisch handlungsunfähiges Europa zu vermeiden, kann derzeit ein besserer Antrieb sein, als die normative Idee eines »Europe puissance«, eines Europa als eigenständige Macht, die immer weniger mobilisieren konnte.

Polens Gelegenheit

Wenn Polen diesen Erkenntnisprozess unterstützt und den pragmatischen Nutzen des EU-Rahmens betont, hat es die Chance, die GSVP wiederzubeleben. Drei Gründe sprechen dafür:

1. Die EU-Staaten akzeptieren Polen als sicherheitspolitischen Akteur, zum Beispiel wegen seiner Beteiligung in Afghanistan. Da das Land in jüngsten Zerwürfnissen, wie über Libyen, keine tragende Rolle spielte, kann es als Moderator die wichtigsten Akteure in der EU wieder an einen Tisch bringen. Über das Weimarer Dreieck kann Polen auf deutschen und französischen Rückhalt bauen (vgl. SWP-Aktuell 31/2011).

2. Polen hat pragmatische Ziele, die alle Länder unterstützen, etwa die Verbesserung der militärischen Kräfte. Potentiell kontroverse Grundsatzdebatten, wie die Erarbei-

tung einer EU-Verteidigungsstrategie, strebt Warschau nicht an.

3. Die EU-Staaten erkennen zunehmend, dass für GSVP-Initiativen nicht viel Zeit bleibt. Denn nach Polen übernehmen Dänemark und Zypern die Ratspräsidentschaft, die wenig Interesse an der GSVP haben oder diesbezüglich kaum Zugkraft entfalten können: Was jetzt nicht angestoßen wird, hat später geringere Chancen auf Umsetzung.

Die Ratspräsidentschaft mag durch den Lissabon-Vertrag erheblich an Gestaltungsmacht eingebüßt haben. Doch allein wenn Polen die von Außenminister Sikorski angestrebte Rolle eines »Inspirators für die GSVP« ausfüllt, kann es Spielraum für Fortschritte schaffen.

Pragmatische Ziele jetzt umsetzen

Deutschland sollte Polen bei der Umsetzung seiner Agenda mit präzisen Ideen unterstützen und über das Weimarer Dreieck Frankreich einbinden. Polen sollte seinen pragmatischen Ansatz beibehalten und seine drei GSVP-Prioritäten mit klaren Implementierungsplänen vorantreiben, ohne sich zu kontroversen Debatten, etwa über neue EU-Strategien, verleiten zu lassen. Ziel sollte es sein, am Ende der Ratspräsidentschaft Entscheidungen zu den drei Prioritäten als neuen GSVP-Acquis in Ratsbeschlüssen zu verankern. Folgende Schritte bieten sich an:

BG weiterentwickeln und einsetzen:

Polen sollte die Reform der BGs voranbringen und ein Modell für eine zivil-militärische *Comprehensive Rapid Reaction Force* entwickeln. Die militärische BG bildet dabei den Nukleus, dem zivile oder zivil-militärische Elemente angegliedert werden, etwa Polizei oder zivile Verwaltung. Dabei geht es nicht um die Unterordnung ziviler Elemente unter eine militärische Führung, sondern um eine Anpassung des EU-Instrumentenkastens an die Erfordernisse aktueller Krisen. Solche BGs könnten zum Beispiel einen Hafen sichern, um humanitäre Hilfe zu ermöglichen. Polen sollte außerdem zwei weitere Optionen für die BGs ausdifferenzieren: die *Verlängerung* der Bereitschaftszeit und

die zahlenmäßige *Vergrößerung*. Damit könnten das Einsatzspektrum erweitert und die Einsatzwahrscheinlichkeit erhöht werden. Polen sollte die Debatte um den Einsatz solcher BGs anstoßen, zum Beispiel im Zuge der Reduzierung der Kfor im Kosovo.

Akzeptanz für ein EU HQ schaffen: Polen sollte erstens den Nutzen permanenter zivil-militärischer Planungs- und Führungsstrukturen erklären, insbesondere gegenüber London. Zweitens sollte es institutionelle und prozedurale Baupläne entwickeln, um die HQ-Debatte vom Grundsätzlichen auf die Ebene des Nützlichen und Machbaren zurückzuholen. Polens Ziel sollte weniger der Aufbau eines HQ während seiner EU-Präsidentschaft sein, sondern die Schaffung der politischen Bereitschaft, die einem späteren Aufbau den Weg ebnet.

Pooling und Sharing voranbringen:

Polen sollte das Weimarer Dreieck als Laboratorium für kleine, erfolgreiche Projekte in drei Bereichen etablieren: 1. Die Zusammenlegung und der gemeinsame Betrieb von Trainingszentren, was auch die Interoperabilität verbessern würde; 2. die Erweiterung erfolgreicher Formate wie des European Air Transport Command um neue Mitglieder, damit der Mangel an strategischen Transportkapazitäten behoben wird; 3. die gemeinsame Bereitstellung medizinischer Unterstützung im Einsatz.

Erfolgreiche Projekte können die EU-Staaten vom Nutzen der europäischen Zusammenarbeit überzeugen und das erforderliche Vertrauen schaffen, um die damit einhergehenden Abhängigkeiten zu akzeptieren. Sie können so den Weg bahnen zu Fortschritten in sensibleren Bereichen, etwa eine multinationale Hubschraubereinheit, und andere Staaten ermutigen, sich der Kooperation anzuschließen oder eigene Projekte aufzubauen.

Erst wenn die EU-Staaten die GSVP durch diese pragmatischen Schritte und greifbaren Erfolge als nützlichen Rahmen akzeptiert haben, besteht wieder eine Basis für die notwendigen übergeordneten Debatten über die Zukunft der sicherheitspolitischen Zusammenarbeit in der EU.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2011
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