

Kein großer Sprung in der Entwicklung der ESVP

Lehren aus der französischen EU-Ratspräsidentschaft

Ronja Kempin / Marco Overhaus

Für die zweite Jahreshälfte 2008 hatte sich die französische EU-Ratspräsidentschaft vorgenommen, das Projekt »Europa der Verteidigung« zu beleben. Am Ende teilte Paris jedoch das Schicksal so vieler Vorgängerpräsidentschaften, die sich angesichts externer Krisen und schwieriger Rahmenbedingungen in Selbstbescheidung üben mussten. Die Georgien-Krise vom August und die Turbulenzen auf den Weltfinanzmärkten absorbierten einen großen Teil der Energien, mit denen Frankreich angetreten war, und das irische Nein zum Lissabonner Vertrag ließ weitreichende verteidigungspolitische Initiativen nicht opportun erscheinen. Vor diesem Hintergrund ist der schließlich gewählte Weg, die militärische und zivile Handlungsfähigkeit über konkrete Projekte zu verbessern, durchaus plausibel. Auf längere Sicht vermag dieser pragmatische Ansatz die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) jedoch nicht entscheidend voranzubringen.

Bereits Ende August 2007 hatte Staatspräsident Nicolas Sarkozy Fortschritte im Bereich der ESVP zu einem Kernziel des französischen Ratsvorsitzes erklärt. Die Pariser Agenda für die zweite Jahreshälfte 2008 nahm sich entsprechend ambitioniert an. Neben der Überarbeitung der Europäischen Sicherheitsstrategie (ESS) vom Dezember 2003 sollten die Partnerschaften der EU mit anderen sicherheitspolitischen Organisationen und die Konzepte zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus weiterentwickelt, die multilaterale Zusammenarbeit ausgeweitet und neue Initiativen im Bereich der Nichtverbreitung und der Abrüstungspolitik auf den Weg gebracht werden.

Bescheidene Bilanz

Diese Zielsetzungen wurden jedoch schon im Vorfeld der Präsidentschaft von den EU-Mitgliedstaaten beschnitten. Dies gilt insbesondere für die Überarbeitung der ESS. Das entsprechende Mandat, das noch unter portugiesischer Präsidentschaft Ende 2007 beschlossen wurde, zielte nicht mehr auf die Überarbeitung des Dokuments, sondern lediglich auf eine Analyse des Stands seiner bisherigen Implementierung sowie auf die Identifizierung neuer sicherheitspolitischer Herausforderungen und Bedrohungen für den europäischen Kontinent. Der vom Europäischen Rat in Brüssel im Dezember 2008 verabschiedete Bericht

Javier Solanas ist daher kaum mehr als ein erweiterter Maßnahmenkatalog der EU in der Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Bemerkenswert ist zwar, dass in dem neuen Dokument das iranische Nuklearprogramm und das Verhältnis zu Russland mit ungewöhnlich deutlichen Worten thematisiert werden und auf einige der »neuen« Bedrohungen ein stärkerer Akzent gelegt wird. Dazu zählen insbesondere die Sicherheit datenverarbeitender Netzwerke (*cyber security*), die Energiesicherheit und der Klimawandel. Die zentralen Schwachstellen der ESS können mit diesem Bericht gleichwohl nicht behoben werden: Weder wurde geklärt, in welchem geographischen Rahmen die EU vorrangig aktiv werden soll, noch gelang es, die hohe Zahl »Strategischer Partnerschaften« zu reduzieren. Auch scheuen die EU-Mitgliedstaaten weiterhin davor zurück, die ESS durch die Abfassung konkreter Ziel-Mittel-Relationen zu operationalisieren.

Statt auf politische Initiativen konzentrierte sich der französische Ratsvorsitz schließlich auf eine »Politik der konkreten Projekte« im Bereich der zivilen und militärischen Fähigkeitsentwicklung. Hier hat Paris dementsprechend auch die greifbarsten Ergebnisse in Sachen ESVP vorzuweisen. So einigten sich 12 der 27 EU-Mitgliedstaaten (darunter Frankreich und Deutschland) auf den Aufbau einer gemeinsam zu nutzenden Europäischen Lufttransportflotte, um Soldaten und Material zukünftig besser in weit entfernte Krisengebiete bringen zu können. Ähnliche Initiativen gab es bei der Erhöhung der Fähigkeiten zur raumgestützten Aufklärung und zur langfristigen Verbesserung der Ausstattung mit Helikoptern.

Gemein ist diesen fähigkeitsorientierten Projekten, dass sie sich auf die freiwillige Zusammenarbeit variierender Gruppen von EU-Mitgliedern stützen. Einschränkend ist jedoch zu bemerken, dass die von den Partnerstaaten eingegangenen Verpflichtungen bisher nur politisch bindend sind und zum Teil sehr weit in die Zukunft reichende Zeithorizonte haben. Mitunter

handelt es sich auch lediglich um die Fortschreibung bereits bestehender Kooperationen im Rahmen der Europäischen Verteidigungsagentur. Konkrete Fristen oder Zielmarken zum Erreichen des angestrebten Endzustands sind dagegen nicht vorgesehen.

Missverhältnis zwischen politischen Ambitionen und realen Fähigkeiten

Zu den ursprünglichen Absichten Frankreichs zählte auch, die Ratspräsidentschaft als erste Etappe zu einer echten Wiederbelebung der Bemühungen um eine gemeinsame europäische Verteidigung zu nutzen. Deshalb ist die Frage berechtigt, welche mittel- und langfristigen Wirkungen sich aus den Beschlüssen der letzten sechs Monate für die Entwicklung der ESVP ergeben könnten. Bei der Beantwortung sind insbesondere drei Aspekte zu berücksichtigen.

Der erste ist das Verhältnis zwischen den weitreichenden politischen Ambitionen auf deklaratorischer Ebene einerseits und den tatsächlich verfügbaren militärischen und zivilen Fähigkeiten andererseits. Dieses Problem wurde unter dem Stichwort *Expectations-Capabilities Gap* bereits vor Jahren für den gesamten Bereich der auswärtigen Beziehungen der EU identifiziert. Auf dem Abschlussgipfel der französischen Ratspräsidentschaft am 11./12. Dezember 2008 stellten sich die Staats- und Regierungschefs hinter die Erklärung zur Stärkung der Fähigkeiten (*Declaration on Strengthening Capabilities*) des Rates der Europäischen Union, in der anspruchsvolle Ziele formuliert werden: So soll Europa in den kommenden Jahren in der Lage sein, bis zu 19 militärische und zivile Operationen *gleichzeitig* durchzuführen, darunter zwei größere Stabilisierungs- und Wiederaufbau-einsätze mit bis zu 10 000 Soldaten, zwei Einsätze der bisher noch nicht zum Zuge gekommenen *Battle Groups* und bis zu 12 zivile Missionen. Diese ehrgeizigen Pläne mögen für sich genommen nicht völlig neu sein, da sie sich teilweise bereits in anderen Dokumenten wiederfinden. Dies gilt beispielsweise für das jetzt wieder in die

Erklärung aufgenommene *Helsinki Headline Goal* von 1999, dem zufolge die EU sich in den Stand versetzen will, innerhalb von 60 Tagen bis zu 60 000 Soldaten zu mobilisieren. Die Bündelung dieser Vorhaben in einem hochrangigen Abschlussdokument und der Anspruch, sie annähernd gleichzeitig zu verwirklichen, kann jedoch nur den Eindruck erwecken, dass die Mitgliedstaaten der EU ihre politischen Ambitionen im Bereich der ESVP nun noch höher gesteckt haben. Angesichts der insgesamt bescheidenen Ergebnisse, was den bisherigen Ausbau der konkreten Fähigkeiten betrifft, stellt sich die Frage, ob mehr Selbstbescheidung nicht ratsamer gewesen wäre. Lässt man zu, dass die Schere zwischen politischem Anspruch und tatsächlichen Fähigkeiten sich weiter öffnet, wird dies auf Dauer die Glaubwürdigkeit und damit auch die Legitimität der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik untergraben.

Pragmatismus als Erfolgsmethode?

Der zweite Aspekt betrifft die spezifische Methode zur weiteren Entwicklung der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik, die sich unter der französischen Ratspräsidentschaft abgezeichnet hat. Diese Methode bedeutet in erster Linie, dass pragmatisches und projektbasiertes Vorgehen auf der Grundlage von Koalitionen williger und fähiger Staaten Priorität erhalten hat vor dem Ausbau der politischen und institutionellen Strukturen, in denen die ESVP gestaltet wird. Zwar ist diese Methode sicherlich den genannten Rahmenbedingungen und externen Entwicklungen geschuldet, sie spiegelt aber auch einen traditionellen Ansatz der französischen Außen- und Sicherheitspolitik wider. Ihm zufolge sollen die großen Mitgliedstaaten eine Avantgarde bilden, unter deren Führung sich die europäische Sicherheitspolitik entfaltet.

Eine solche Methode mag unter Krisenbedingungen und angesichts der politischen Herausforderungen im Zusammenhang mit der Zukunft des Lissabonner Ver-

trags ihre Vorzüge haben; längerfristig hat sie jedoch einen entscheidenden Nachteil: Sie trägt nicht zur politischen Konsensbildung und zur Entwicklung eines strategischen Selbstverständnisses der Europäischen Union bei. Seitdem sie vor zehn Jahren in Saint-Malo aus der Taufe gehoben wurde, leidet die ESVP unter einer gewissen Kurzatmigkeit. Bisher wurden mehr als 20 zivile und militärische Missionen in den Westlichen Balkan, nach Afrika und sogar nach Asien entsandt. Unter der französischen Ratspräsidentschaft kamen eine Beobachtermission in Georgien und die erste maritime Operation der EU am Horn von Afrika hinzu. Diese umfangreichen operativen Aktivitäten entfalteten sich jedoch nicht auf der Basis eines soliden Konzepts mit strategischer Prioritätensetzung, sondern waren oft die Folge von krisenhaften Ereignissen und individuellen Interessenkonstellationen. Bisher mangelt es den Planungs- und Entscheidungsstrukturen an einem politischen Leitbild davon, was die Union mit ihren Fähigkeiten tun soll (und was nicht). Die Tatsache, dass die seit 2007 formal einsatzfähigen *Battle Groups* bisher nicht zum Einsatz kamen, ist ein Beleg dafür.

Die künftige Zusammenarbeit zwischen Nato und EU

Der dritte Aspekt betrifft die Zusammenarbeit von Nato und EU. Hier gingen von der französischen EU-Präsidentschaft positive Impulse aus, die Hoffnungen auf eine verbesserte Kooperation beider Organisationen nähren: Mit der Erklärung des Europäischen Rates vom Dezember 2008 unterstützen alle Mitgliedstaaten der EU erstmalig die Einrichtung einer informellen hochrangigen EU-Nato-Gruppe. Die Aufgabe dieses Gremiums, dessen Zusammensetzung noch nicht präzisiert wurde, besteht vorrangig darin, die Kooperation der beiden Organisationen vor Ort durch pragmatische Reformvorschläge zu verbessern. Möglich wurde diese Einigung in erster Linie durch die gewandelte französische

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2009
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

Haltung zur Atlantischen Allianz. Unter der Führung Nicolas Sarkozys betrachtet man in Paris die ESVP und die Nato erstmals als komplementäre und nicht länger als konkurrierende sicherheits- und verteidigungspolitische Institutionen. Die Qualität der zukünftigen Beziehungen zwischen der Nato und der EU wird maßgeblich davon abhängen, ob sich die Regierung Sarkozy entscheidet, Frankreich in die militärische Integration der Allianz zurückzuführen. Wenn Frankreich in das Bündnis zurückkehrt, könnten – etwa im Verlauf des schwedischen EU-Vorsitzes im zweiten Halbjahr 2009 – die Grundsatzbeschlüsse zur Konsultation und Kooperation zwischen EU und Nato, die im Jahr 2000 auf dem Gipfel in Nizza beschlossen wurden, überarbeitet werden. Diese sehr formellen und bürokratischen Verordnungen legen die Mindestzahl gemeinsamer Treffen auf Ministerebene, der ständigen Räte und der Militärausschüsse beider Organisationen in »normalen« sowie in Krisenzeiten fest. Insbesondere auf Drängen Frankreichs wurde dabei darauf geachtet, dass beide Seiten ihre Entscheidungen weiterhin autonom treffen. Dies bedeutet, dass die erwähnten Foren ausschließlich dem Informations- und Meinungs austausch dienen, daraus möglicherweise resultierende Beschlüsse aber nur getrennt in EU und Nato gefasst werden können.

Perspektiven für die weitere Entwicklung der ESVP

Mit ihrem pragmatischen Vorgehen hat die französische EU-Präsidentschaft an die bisherige Praxis angeknüpft, die ESVP in kleinen Schritten handlungsfähiger zu machen. Die Aneignung konkreter ziviler und militärischer Fähigkeiten, wie sie im Dezember erneut beschlossen wurde, wird sicherlich auch in den kommenden Jahren auf der Agenda bleiben. Pragmatismus allein wird jedoch nicht ausreichen, wenn die EU den in der ESS benannten sicherheitspolitischen Herausforderungen gerecht werden will. Dies wird ihr allein dann

gelingen, wenn auch die politische Dimension der ESVP entscheidend vorangebracht wird. Hier ist auch der Wille der Bundesregierung gefragt, die integrationspolitische Komponente der ESVP erneut ins Bewusstsein der EU-Mitgliedstaaten zu rücken. Ein Anspruch deutscher Europapolitik sollte es daher sein, die ESS zu einer *echten* Strategie fortzuentwickeln, die klare Prioritäten setzt und nur solche politischen Ziele formuliert, die von entsprechenden zivilen und militärischen Mitteln gedeckt sind. Die Nato überprüft ihre jeweils bestehende Strategie seit dem Ende des Kalten Krieges nun schon zum dritten Mal und es gibt keinen Grund dafür, warum die Europäische Union dies nicht auch tun sollte. Innerhalb der Nato gibt es die Auffassung, dass schon der Prozess einer substantiellen Debatte einen Mehrwert mit sich bringt. Das gleiche dürfte auch für die EU gelten.

Die dauerhafte Verbesserung der Beziehungen zwischen der Nato und der EU ist eine weitere große Herausforderung. Ansatzpunkte dafür bieten sich mit dem bevorstehenden Nato-Gipfel im April und mit dem Amtsantritt der neuen amerikanischen Regierung. Diese Möglichkeiten gilt es zu nutzen. Im Vordergrund sollte dabei stehen, vorhandene Strukturen – etwa die gemeinsamen Sitzungen des Nordatlantikrats mit dem Rat der Europäischen Union – von bloßen Konsultations- zu richtigen Entscheidungsgremien weiterzuentwickeln.