

NACH VORN, UM NICHT ZURÜCKZUFALLEN

// Deutsch-französische Initiativen zur Zukunft der EU-Außen- und Sicherheitspolitik

Der deutsch-französische Motor läuft an – endlich: Nach monatelangem Zögern hat die Bundeskanzlerin die Vorschläge des französischen Staatspräsidenten Emmanuel Macron zur Zukunft der EU beantwortet. Und schon wenig später verabschiedeten beide Regierungen mit der Meseberger Erklärung gemeinsame Eckpunkte für eine Reform der Europäischen Union. Sie sehen auch eine Stärkung der europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik vor. Doch um Europa tatsächlich als Friedensmacht zu stärken, muss die Erklärung in den kommenden Monaten weiter konkretisiert werden.



Angela Merkel und Emmanuel Macron beim Treffen in Meseberg (Foto: © picture alliance/dpa).

Von Nicole Deitelhoff, Matthias Dembinski und Dirk Peters

Staatspräsident Emmanuel Macron hatte seine Vorschläge zur Reform der Wirtschafts- und Währungsunion sowie zur Weiterentwicklung der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) schon am 26. September 2017 in seiner Rede an der Sorbonne entwickelt. Danach war sich die deutsche Politik zwar weitgehend einig: Angesichts transatlantischer Unsicherheiten, äußerer Risiken und Bedrohungen sowie der Fragilität des europäischen Integrationsprozesses sei eine enge Zusammenarbeit mit Frankreich der richtige Weg. Doch die offizielle deutsche Reaktion ließ lange auf sich warten. Kanzlerin Angela Merkel umriss eine Antwort erst in einem Interview mit der Frankfurter Allgemeinen Sonntagszeitung (FAS) am 3. Juni 2018. Das lag nicht nur an der langwierigen Regierungsbildung in Berlin, sondern auch daran, dass

die französischen Vorschläge teilweise weit über die deutschen Vorstellungen hinausgehen.

Doch ist angesichts der politischen Großwetterlage die deutsche Grundhaltung gegenüber allen großen Reformideen zu Europa – Zurückhaltung und Abwarten – keine Option mehr. Vielmehr ist der Weg nach vorn die einzige Möglichkeit, das europäische Projekt aufrecht zu erhalten. Anders als es die politische Debatte der letzten Monate suggeriert, geht es dabei aber nicht um ein „entweder für Macron oder gar nichts“, sondern darum, ein vernünftiges Paket zu schnüren, das eine belastbare Grundlage für die Entwicklung der Zukunft der EU in den kommenden Monaten und Jahren bietet.

In der Außen- und Sicherheitspolitik bietet die Meseberger Erklärung vom Juni 2018 einen vielversprechenden Ausgangspunkt. Sie muss aber weiter entwickelt und konkretisiert werden, wenn zwei Ziele erreicht werden sollen: (1) die Bewahrung der Legitimität der Europäischen Union und ihres Handelns; und (2) die Bewahrung des besonderen Charakters der EU als Friedensmacht.

Das ungleiche Paar

In der Sorbonne-Rede entfaltete Macron die Idee, die EU solle strategische Autonomie erlangen und ergänzend zur NATO selbstständig handlungsfähig werden. Konkret schlug er eine „Europäische Interventionsinitiative“ vor: Europa solle eine gemeinsame strategische Kultur entwickeln und zu Beginn des nächsten Jahrzehnts über eine gemeinsame Einsatztruppe, einen gemeinsamen Verteidigungshaushalt und eine gemeinsame Einsatzdoktrin verfügen. Die französische Regierung griff diesen Vorschlag in der „Revue



Emmanuel Macron bei seiner Rede an der Sorbonne am 26. September 2017 (Foto: © dpa).

Stratégique“ vom Oktober 2017 auf. Beteiligen sollten sich ausgewählte Partner, die ausreichende militärische Kapazitäten und politischen Willen mitbringen. Hintergrund waren jüngere Erfahrungen, etwa in Mali 2013. Dort eskalierten soziale und politische Spannungen schnell und ließen ein Eingreifen notwendig erscheinen. Weil die EU zu lange brauchte und zu schwach reagierte, handelte Frankreich in nationaler Regie.

Auf den ersten Blick scheint Macrons Vorstoß zu deutschen Vorstellungen zu passen. Seit der Münchener Sicherheitskonferenz 2014 überschlugen sich führende Vertreterinnen und Vertreter der Regierungsparteien in ihrem Bekenntnis zu einem früheren, entschiedeneren und substanzielleren sicherheitspolitischen Engagement Deutschlands.

Ein zweiter Blick enthüllt jedoch, dass französische Forderungen und deutsche Möglichkeiten weit auseinander liegen. Dabei geht es zunächst um die militärischen Fähigkeiten Deutschlands. Schon bei den bisherigen Auslandseinsätzen operiert die Bundeswehr an den Grenzen ihrer Leistungsfähigkeit. Vor allem aber übersteigen die französischen Forderungen den sicherheitskulturellen Horizont Deutschlands. Frankreich bekennt sich unmissverständlich zum 2%-Ziel der NATO, während Deutschland diskutiert, wie diese Vereinbarung zu interpretieren sei. In Frankreich entscheidet der Präsident über Militäreinsätze, in Deutschland gilt der Parlamentsvorbehalt. Für Frankreich sind robuste militärische Interventionen selbstverständlicher Teil der Sicherheitspolitik, für Deutschland nicht.

Gemeinsames Leitbild: Europa als Friedensmacht

Trotz aller Differenzen können sich Deutschland und

Frankreich auf ein gemeinsames Leitbild einigen: die Friedensfähigkeit Europas. Friedensmacht Europa bedeutet zum einen, die EU zusammen zu halten – schon das ist eine Herkulesaufgabe angesichts der zunehmenden politischen Spannungen und der Spaltungsversuche externer Mächte wie Russland, China oder nun auch Trumps Amerika. Friedensmacht bedeutet zum anderen, dass sich die EU zugunsten friedlicher Verhältnisse in ihrer näheren und weiteren Umgebung engagiert. Dazu aber zählt mehr, als die Interventionsinitiative Macrons umfasst. Die EU muss über ausreichende Entscheidungsfähigkeit und ein angemessenes, nicht nur militärisches Instrumentarium verfügen.

Entscheidungsfähigkeit schaffen

In der Außen- und Sicherheitspolitik ist die EU entscheidungsschwach und anfällig für Blockaden, weil Entscheidungen einstimmig fallen müssen. Um die EU entscheidungsfähiger zu machen, schlugen Deutschland und Frankreich in der Meseberger Erklärung die Einführung und den Gebrauch von Mehrheitsentscheidungen vor. In ihrem FAS-Interview nennt Bundeskanzlerin Merkel außerdem einen Europäischen Sicherheitsrat. Ein kleinerer Kreis von rotierenden Mitgliedsstaaten könne, so die Hoffnung, Entscheidungen schneller treffen und gleichzeitig verbindlich für die EU sprechen. Beides ist riskant, denn das Überstimmen einzelner Mitglieder in sicherheitspolitischen Kernfragen würde die EU zwar handlungsfähiger machen, aber könnte ihre Legitimität untergraben, wenn dabei zu viele der Mitgliedsstaaten ihre Interessen nicht mehr gewahrt sehen. Darüber hinaus lassen sich in der Sicherheitspolitik Mehrheitsbeschlüsse gegen den Willen der Minderheit kaum durchsetzen.

Vielversprechender als formale Änderungen der Beschlussregeln dürfte es daher sein, die Rolle der Hohen Vertreterin als Sprecherin der EU-Sicherheitspolitik aufzuwerten. Dieser ist es in der Vergangenheit immer wieder gelungen, die divergierenden Interessen der Staaten jenseits formaler Beschlüsse zu koordinieren und als Sprecherin für die EU aufzutreten. Wichtig bleibt außerdem die kontinuierliche Abstimmung zwischen Deutschland und Frankreich in der GSVP. Angesichts ihrer Ressourcen und Kapazitäten können sie gemeinsam auf informellem Weg einfacher Einigkeit innerhalb der EU schaffen und die Union so nach außen handlungsfähig machen.

Technologische Grundlagen sichern, Rüstungsexporte kontrollieren

Eine handlungsfähige europäische Sicherheitspolitik ist auch auf eine ausreichend starke Rüstungsindustrielle und technologische Basis angewiesen. Die europäische Rüstungsindustrie ist aber immer noch stark national organisiert. Die Reformdiskussionen der letzten Jahre haben gezeigt, dass angesichts der ineffizienten Duplizierungen eine stärkere Europäisierung der Rüstungsindustrie dringend erforderlich ist. Eine Europäisierung hat auch friedenspolitisch ihre positiven Seiten. Zumindest wären integrierte Strukturen in diesem Bereich ein starker Kitt, der Europa zusammenhalten und so den inneren Frieden sichern kann. Problematisch könnte ein solcher Schritt allerdings für den Frieden nach außen sein, denn auch eine europäisierte Rüstungsindustrie wäre auf Exporte angewiesen. Sollten die Produkte über das Land exportiert werden, das die laxesten Exportkontrollen hat, wäre dem Frieden nicht geholfen. Eine weitere Europäisierung der Rüstungsindustrien macht daher eine gemeinsame Rüstungsexportpolitik unausweichlich. Sicherzustellen, dass sich diese an friedensethischen Standards orientiert, ist eine wichtige Aufgabe deutscher Politik.

PESCO (Permanent Structured Cooperation)

Ende 2017 riefen 25 EU-Mitgliedstaaten (alle außer Großbritannien, Dänemark und Malta) die „Ständige Strukturierte Zusammenarbeit“ (PESCO) ins Leben. Die Teilnehmer wollen gemeinsam die sicherheitspolitische Zusammenarbeit in der EU stärken. Dazu verpflichten sie sich unter anderem zu einer Erhöhung ihrer Verteidigungshaushalte und zur Beteiligung an gemeinsamen Projekten, durch die die militärischen Fähigkeiten und ihre Verfügbarkeit für die EU verbessert werden sollen.



Federica Mogherini, derzeitige Hohe Vertreterin der EU für Außen- und Sicherheitspolitik (Foto: © European External Action Service, <https://bit.ly/2tZRRBr>, CC BY-NC 2.0).

Krisenprävention stärken

Im Fokus der GSVP steht mit der südlichen Nachbarschaft der EU eine Region, in der Staatsschwäche, Staatsversagen und verschiedene Formen innerstaatlicher Gewalt dominieren. Die EU hat für solche Herausforderungen mit dem zivil-militärischen Ansatz der GSVP das richtige Instrument entwickelt. Dies gilt es weiter auszubauen. Deutschland und andere EU-Staaten haben den Vorschlag eines „Civilian compact“ auf den Tisch gelegt. Paris zeigte sich diesem Vorschlag gegenüber bisher zurückhaltend. Dennoch sollte Deutschland daran festhalten. Für viele Aufgaben der Krisendiplomatie ist das Zusammenspiel ziviler und militärischer Mittel ausschlaggebend. Es geht darum, eine schnellere Reaktionsfähigkeit nicht nur mit militärischen, sondern auch mit zivilen Mitteln sicherzustellen. Daher sollte auch die Ständige Strukturierte Zusammenarbeit (PESCO), in der sich jüngst fast alle EU-Staaten zusammengefunden haben, um gemeinsame sicherheitspolitische Projekte voranzutreiben, durch eine zivile Komponente aufgewertet werden (PESCO Plus), wie der ehemalige deutsche Außenminister Sigmar Gabriel vorgeschlagen hat.

Die Europäische Interventionsinitiative

Schließlich muss sich Deutschland zu Macrons Interventionsinitiative verhalten. Macron hat sich zunächst mit seinem Wunsch durchgesetzt, diese Initiative außerhalb der EU anzusiedeln. In einer gemeinsamen Absichtserklärung haben neun Staaten, darunter auch Deutschland und Großbritannien, am 25. Juni 2018 festgehalten, gemeinsame Einsätze durch verstärkte Zusammenarbeit in Bereichen wie Lagebeur-

Die Autorin und die Autoren

Prof. Dr. Nicole Deitelhoff ist geschäftsführendes Vorstandsmitglied der HSFK. Matthias Dembinski und Dirk Peters sind Projektleiter im Programmbereich „Internationale Institutionen“.

Kontakt

deitelhoff@hsfk.de
dembinski@hsfk.de
peters@hsfk.de

teilung und unterstützender Infrastruktur erleichtern zu wollen. Diese Zusammenarbeit nicht zu einem Teil von PESCO zu machen, wie von der Kanzlerin ange-regt, hat seine Vorteile. Insbesondere lassen sich so leistungsfähige externe Staaten, wie zukünftig Groß-britannien, leichter einbinden. Allerdings werden die beteiligten Staaten sich um eine enge Verzahnung mit EU-Prozessen bemühen müssen, um sicherzustellen, dass im Krisenfall nicht nur isoliert militärische Mittel eingesetzt werden, sondern das gesamte Instrumen-tarium europäischer Außen- und Sicherheitspolitik in Anschlag gebracht werden kann.

Dabei muss immer auch gefragt werden, ob und unter welchen Umständen militärische Interventionen überhaupt politisch sinnvolle Ziele erreichen und mit einer am Frieden orientierten Sicherheitspolitik vereinbar sein können. Die Bilanz militärischer Einsätze, an denen Deutschland und/oder Frankreich sich in den letzten Jahrzehnten beteiligten, ist gemischt. Als Reaktion darauf hat in Frankreich eine Debatte darüber begonnen, wann und unter welchen Umständen der Einsatz militärischer Mittel gerade im Hinblick auf ihre humanitären Effekte zu rechtfertigen ist. Nötig wäre aber mehr, nämlich eine systematische Evaluierung aller Einsätze hinsichtlich ihrer Zielerreichung.

Fazit: Auf dem Weg

Deutschland und Frankreich stehen gegenwärtig vor einer doppelten Herausforderung: Sie müssen Reformprozesse für ein auseinanderdriften-des Europa voranbringen und dazu ihre heteroge-

nen Vorstellungen über Europas Zukunft anglei-chen. Die Meseberger Erklärung ist ein Anfang dafür, sie muss aber noch als gemeinsames Paket konkretisiert werden. Unsere Empfehlungen dazu:

- Die Bundesregierung sollte die Zustimmung zum Ein-stieg in die Interventionsinitiative mit der Einrichtung einer zivilen Komponente der PESCO (PESCO Plus) und dem Einstieg in die systematische Evaluierung der EU-Missionen (militärisch und zivil) verknüpfen.
- Die Europäisierung der militärischen Ausrüs-tung muss von einem europäischen Rüstungs-exportkontrollgesetz flankiert werden, das sich an friedensethischen Kriterien orientiert.
- Statt primär auf die Einführung von Mehrheitsent-scheidungen zu drängen, sollte die Rolle der Ho-hen Vertreterin Federica Mogherini gestärkt wer-den und die Bundesregierung sollte den engen Schulterschuss mit Paris suchen, um die Entschei-dungsfähigkeit der EU-Sicherheitspolitik zu erhö-hen und gleichzeitig ihre Legitimität zu schonen.

Dokumente

- Sorbonne-Rede von Staatspräsident Emmanu-el Macron vom 26. September 2017 (deutsche Übersetzung), <https://bit.ly/2GoOW9q>
- Interview von Bundeskanzlerin Angela Merkel mit der FAS vom 3. Juni 2018, <https://bit.ly/2tVTWyx>
- Erklärung von Meseberg: Das Versprechen Euro-pas für Sicherheit und Wohlstand erneuern, 19. Juni 2018, <https://bit.ly/2K7VDSH>

PRIF SPOTLIGHT

Das Leibniz-Institut Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK) ist das größte Friedensforschungsinstitut in Deutschland. Die HSFK analysiert die Ursachen gewaltsamer internationaler und innerer Konflikte, erforscht die Bedingungen des Friedens und arbeitet daran, den Friedensgedanken zu verbreiten.

V.i.S.d.P.: Karin Hammer, Redakteurin an der HSFK, Baseler Straße 27–31, 60329 Frankfurt am Main, Telefon (069) 959104-0, E-Mail: info@hsfk.de, Internet: www.hsfk.de.

Design: Anja Feix · Layout: HSFK · Druck: Druckerei Spiegel



Textlizenz: Creative Commons (Namensnennung/Keine Bearbeitungen/4.0 International). Die verwendeten Bilder unterliegen eigenen Lizenzbedingungen.