

Deutsche Prioritäten für Europas Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik

Gisela Müller-Brandeck-Bocquet*

Es zählt zur außenpolitischen Staatsräson der Bundesrepublik Deutschland, verlässlich und substantiell zur Vertiefung sowie Vollendung der europäischen Einigung beizutragen. Innerhalb des weit aufgefächerten deutschen Engagements für die Integration im Rahmen der Europäischen Union kommen den Politikfeldern der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) sowie der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) eine vergleichsweise nachgeordnete Bedeutung zu. Doch angesichts der vielfältigen und vielschichtigen äußeren Krisenszenarien, die derzeit die Europäische Union bedrohen, sowie der mittel- bis langfristig angelegten Veränderungen der internationalen Politik, die vor allem dem Aufstieg neuer Mächte geschuldet sind, muss der EU-Außenpolitik vermehrt Aufmerksamkeit zuteilwerden. Daher sollen Deutschlands jüngere Beiträge und Prioritäten für die Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik der Europäischen Union untersucht werden. Mit dieser Fokussierung auf die GASP/GSVP geht eine äußerst bedeutsame Einschränkung des Analysefeldes einher. Denn ‚die Außenpolitik‘ der Europäischen Union setzt sich de facto – einem Mosaik gleich – aus zahlreichen Bausteinen zusammen, die die verschiedenen Dimensionen der EU-Politiken mit externen Bezügen verkörpern.¹ So zählt beispielsweise die Entwicklungszusammenarbeit, die zur Gemeinschaftsdimension der Europäischen Union gehört, ebenso zweifelsfrei zur ‚EU-Außenpolitik‘ wie die Erweiterungs- und Nachbarschaftspolitik, die beide wiederum als *sui generis*-Dimension zu bezeichnen sind. Die einzige intergouvernemental geprägte Dimension der EU-Außenpolitik wird von der GASP und ihrem integrealem Bestandteil, die GSVP, gebildet, dem „intergouvernementale[n] Stiefkind der europäischen Integration“.²

Wenn nachfolgende Ausführungen ausschließlich Deutschlands Prioritäten für die GASP/GSVP zum Gegenstand haben, kann damit folglich mitnichten Deutschlands Beitrag zur Gestaltung ‚der‘ EU-Außenpolitik im umfassenden Sinne erfasst werden, denn diese ist weit mehr als die GASP/GSVP. Gleichwohl legt auch solch ein begrenzter analytischer Zugriff markante Entwicklungen innerhalb der deutschen Politiken für Europa offen. In der Tat haben sich Deutschlands Prioritäten für und in der GASP/GSVP in den letzten Jahren deutlich gewandelt. Um dies prägnant herausarbeiten zu können, wird im Folgenden sehr klar zwischen der GASP und der GSVP unterschieden; auch der jeweilige Untersuchungszeitraum wird unterschiedlich gesetzt: In der deutschen GSVP-Politik sind bereits seit mehreren Jahren merkliche Veränderungen zu beobachten, sodass hier mit der Amtszeit der schwarz-gelben Koalition von CDU/CSU und FDP (2009 bis 2013) einzusetzen ist. Demgegenüber wurde erst mit Amtsantritt der Großen Koalition von CDU/CSU und SPD im Herbst 2013 eine Neuausrichtung der deutschen Außenpolitik eingeleitet, die

* Die Autorin dankt Flora Tietgen für wertvolle Recherchehilfen.

1 Vgl. dazu Gisela Müller-Brandeck-Bocquet/Carolin Rüter: Die Außenpolitik der EU, München 2015.

2 Hanspeter Neuhold: GASP: Das intergouvernementale Stiefkind der europäischen Integration, in: Eur-Activ.de, 16.1.2013.

nicht ohne Auswirkungen auf die deutsche GASP-Politik und die GASP insgesamt bleiben kann. Daher geht nachfolgende Analyse den unkonventionellen Weg, als erstes die deutsche GSVP-Politik zu untersuchen, um erst danach die aktuell sich wandelnde deutsche Rolle in der GASP darzulegen.

Die GSVP – von Autonomieträumen zur Ernüchterung

An der Schaffung der GSVP³ war Deutschland, damals unter rot-grüner Führung, maßgeblich beteiligt. Als sich im Kontext der Jugoslawien-Kriege und infolge der britisch-französischen Erklärung von St. Malo (Dezember 1998) die Möglichkeit eröffnete, eigenständig handlungsfähige militärische EU-Krisenreaktionskräfte aufzubauen, ergriff die Regierung unter Gerhard Schröder diese Chance und Außenminister Joschka Fischer erklärte die Schaffung einer gemeinsamen europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik zur nächsten großen Zukunftsaufgabe der Europäischen Union. Nach 2000, erneut unter maßgeblichem Einfluss Deutschlands, erhielt die ESVP noch eine zivile Komponente, die dem post-konfliktuellen ‚state building‘ dient.⁴ Es ist zu betonen, dass erst markante Politikwechsel in Deutschland, Frankreich und Großbritannien, den sogenannten ‚Big Three‘, die Schaffung der GSVP überhaupt ermöglicht hatten.⁵

Es folgten einige Jahre, die sich als das ‚Goldene Zeitfenster‘ für die GASP und vor allem die ESVP bezeichnen lassen;⁶ denn mit ihren jungen Kapazitäten konnte die ESVP einen viel beachteten Beitrag zur internationalen Friedenssicherung leisten und ihre Nützlichkeit unter Beweis stellen – trotz insgesamt begrenzter Ausstattung. Seit Ende der 2000er Jahre hat sich jedoch die auch vom ersten Hohen Vertreter für die Außen- und Sicherheitspolitik der Union, Javier Solana, energisch beförderte Aufbruchsstimmung in der ESVP weitgehend wieder verflüchtigt.⁷ Zur Begründung dieser ‚Erosion‘ der GSVP⁸ lassen sich vielfältige externe und interne Faktoren benennen. Die ab 2010 das EU- beziehungsweise Eurozonen-Geschehen vollständig beherrschende Staatsschuldenkrise bewirkte als dominanter interner Faktor, dass das Projekt des weiteren Ausbaus des nunmehr GSVP genannten Politikfeldes deutlich in den Hintergrund trat. Gleichwohl greift die Europäische Union weiterhin auf die GSVP als außenpolitisches ‚hard power‘-Instrument zurück; so wurden während Catherine Ashton's Amtszeit als Hohe Vertreterin zehn GSVP-Missionen lanciert. Diese folgen allerdings dem Trend, vorrangig ‚supporting/assistance missions‘ zu übernehmen beziehungsweise lokale Einrichtungen beim ‚capacity building‘ und/oder bei konkreten Reformvorhaben zu unterstützen sowie Ausbildungsmissionen durchzuführen, was auf ein gewandeltes, restriktives Leitbild für die GSVP hinweist.⁹

3 Die Bezeichnung GSVP wurde mit dem Vertrag von Lissabon eingeführt; zwischen 1999 und 2009 war die Bezeichnung Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) gültig und wird hier entsprechend verwendet.

4 Vgl. Udo Diedrichs: Die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU, Stuttgart 2012.

5 Vgl. Wolfgang Wagner: Die Konstruktion einer europäischen Außenpolitik. Deutsche, französische und britische Ansätze im Vergleich, Frankfurt 2002.

6 Vgl. Müller-Brandeck-Bocquet/Rüger: Die Außenpolitik der EU, 2015, S. 93.

7 Zum Hohen Vertreter Solana vgl. Simon Duke: Under the Authority of the High Representative, in: Gisela Müller-Brandeck-Bocquet/Carolin Rüger (Hrsg.): The High Representative for the EU Foreign and Security Policy – Review and Prospects, Baden-Baden 2011, S. 35-63.

8 Ronja Kempin/Nicolai von Ondarza: Die GSVP vor der Erosion? Die Notwendigkeit einer Wiedereinbindung Frankreichs und Großbritanniens, SWP-Aktuell 25, Berlin 2011.

9 Vgl. Daniel Göler: Zwischen security provider und security consultant. Veränderungen im Leitbild der strategischen Kultur der Europäischen Union, in: Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik 7/2014, S. 323-342, hier S. 332, 336.

Trifft vor diesem Hintergrund die These von einer Stagnation, Erosion oder gar einem regelrechten Kollaps der GSVP überhaupt zu? Stellt die GSVP tatsächlich einen „Flickenteppich“ mit zahlreichen im Sande verlaufenen Reformvorhaben dar?¹⁰ Solch eine negative Einschätzung wird zumindest vom Abschlussbericht „More Union in European Defence“ bestätigt, der von einer Expertengruppe des Centre for European Policy Studies (CEPS) unter Vorsitz Solanas im März 2015 vorgelegt wurde. Trotz der steilen Lernkurve, die die GSVP seit den frühen 2000er Jahren absolviert habe, wird der Europäischen Union vorgehalten, dass sie “appears unable to move beyond missions that are limited in scope, size and time.“ Gründe für diese Defizite seien “a lack of political leadership, institutional complexities, (...) and member states’ reluctance to provide troops and kit”.¹¹

Deutsches Desinteresse an der GSVP?

Damit ist auch Deutschland als einer der ‚Big Three‘ der GSVP zentral angesprochen: Es trägt in hohem Maße Verantwortung am Siechtum der GSVP. Für die bisher über 30 GSVP-Missionen leistete und leistet Deutschland nur vergleichsweise bescheidene Beiträge. Erwartungsgemäß agiert Deutschland bei der Entsendung von Soldaten für militärische Einsätze besonders vorsichtig.¹² Eine Ausnahme bildete hier die European Union Force in der Demokratischen Republik Kongo (EUFOR DRK) 2006, an der sich Deutschland mit 780 Soldaten beteiligte, das Hauptquartier in Potsdam bereitstellte und schließlich – nach langem Zögern des damaligen Verteidigungsministers Franz Josef Jung – auch die Führung der Mission übernahm.¹³ Im Zeitraum 2009 bis 2014 stellte Berlin von den insgesamt entsandten GSVP-Truppen im Umfang von 18.439 Mann 2.508 Soldaten zur Verfügung. Dabei lässt sich ab 2010 ein sehr deutlicher Rückgang der eingesetzten deutschen Militärs beobachten.¹⁴ Für zivile GSVP-Missionen stellte Deutschland im Zeitraum 2009 bis 2014 von europaweit entsandten 16.061 Einsatzkräften 1.425 Personen zur Verfügung bei nur leicht steigender Tendenz seit Amtsantritt von Schwarz-Gelb. Dieses geringe deutsche Engagement in zivilen GSVP-Missionen kommt angesichts der rhetorischen Wertschätzung gerade solcher Einsätze seitens der Regierenden sehr überraschend.

Entwicklungstrend in der GSVP: ‚Pooling und Sharing‘

Derzeit lassen sich markant neue Entwicklungen und Umorientierungen in Europas Sicherheits- und Verteidigungspolitik beobachten. So zeichnen sich angesichts aktueller Haushaltsrestriktionen in nahezu allen EU-Mitgliedstaaten für die künftige Bereitstellung militärischer Fähigkeiten zwei unterschiedliche, parallel verfolgte Ansätze ab: deutliche Bemühungen um innereuropäische Effizienzsteigerungen einerseits sowie Reform- und

10 Ronja Kempin/Ronja Scheler: Auflösungserscheinungen in der GSVP vorbeugen, SWP-Aktuell 63, Berlin 2015, S. 2.

11 Weiterhin heißt es hier: “The EU is falling short of expectations in acting as an effective security provider in larger, more complex and longer-term missions in higher-risk theatres (e.g. EUPOL Afghanistan, EU-LEX Kosovo), and it was absent when robust and rapid reaction to crises was needed (e.g. in Libya and Mali).” Siehe CEPS Task Force: More Union in European Defence, Brussels 2015, S. 11-12.

12 Die robuste Langlebigkeit des deutschen Nachkriegs-Rollenkonzepts mit seiner ausgeprägten Zurückhaltung beim Einsatz militärischer Gewalt wird in der Literatur konstant und breit diskutiert. Vgl. u.a. Kai Oppermann: National role Conceptions, Domestic constraints and the New ‚Normalcy‘ in German Foreign Policy: the Eurozone Crisis, Libya and Beyond, in: German Politics 4/2012, S. 502-509.

13 Vgl. Matthias Dembinski/Christian Förster: Die EU als Partnerin der Vereinten Nationen bei der Friedenssicherung, HSFK Report 7, Frankfurt am Main 2007, S. 22-23.

14 Die folgenden Daten wurden beim Zentrum für internationale Friedenseinsätze (ZIF) abgefragt.

Modernisierungsanstrengungen im NATO-Rahmen andererseits. In beiden jüngeren Entwicklungsdimensionen europäischer Sicherheits- und Verteidigungspolitik spielt Deutschland eine äußerst wichtige Rolle.

Die 2010 von Deutschland und Schweden lancierte sogenannte ‚Gent-Initiative‘ möchte durch intensivierte Kooperation unter den EU-Mitgliedstaaten Synergien schaffen, um durch das Pooling und Sharing militärischer Kapazitäten und Fähigkeiten auch unter den Vorzeichen sinkender Budgets die Verteidigungsleistungen erhalten beziehungsweise ausbauen zu können.¹⁵ Diesen Ansatz hat der Rat der EU-Verteidigungsminister im Dezember 2010 übernommen und damit das Pooling und Sharing zu einem zentralen Instrument der GSVP erklärt.¹⁶ Die Mitgliedstaaten wurden aufgerufen, die Bereiche zu identifizieren, die für gesteigerte Interoperabilität, Zusammenlegung und gemeinsame Nutzung von Fähigkeiten geeignet sind. Auch das von Ratspräsident Herman Van Rompuy zum Verteidigungsgipfel erklärte Treffen des Europäischen Rates vom Dezember 2013 stützte sich bei seinem Bekenntnis zum weiteren Ausbau der GSVP zentral auf das Pooling und Sharing. Hierbei zählt Deutschland zu den ‚Aktivisten‘.¹⁷ Die angestrebten militärischen Fähigkeitssynergien sollen dabei vorrangig durch die Bildung multinationaler Verbände und Rüstungskooperationen sowie durch die EU-weite Spezialisierung nach dem Motto, dass nicht jeder Mitgliedstaat die gesamte Bandbreite militärischer Fähigkeiten autonom bereithalten muss, erzielt werden. Aus dem Kreise der Mitgliedstaaten wurden rund 300 Vorschläge eingebracht. Insgesamt aber lassen die Pooling- und Sharing-Initiativen „wenig Hoffnung aufkommen. Trotz möglicher Lichtblicke, etwa bei der Luftbetankung, sind die Ergebnisse angesichts des Ausmaßes der Probleme dürftig.“¹⁸

Im Januar 2015 haben drei Bundestagsabgeordnete sowie die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN in einer kleinen Anfrage präzise Fragen zum Stand der Pooling- und Sharing-Initiativen gestellt.¹⁹ Hintergrund der Anfrage war die Sorge, dass die Bundesregierung durch mangelnden politischen Willen „genau zu jenem Verlust an militärischen

15 2013 respektierten nur Estland, Griechenland und Großbritannien die NATO-Vorgabe, dass 2 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP) für den Verteidigungshaushalt vorzusehen sind. Alle anderen EU-Mitgliedstaaten lagen 2013 darunter: Frankreich mit 1,9 Prozent knapp, Deutschland mit 1,3 Prozent deutlich, und ebenso Italien mit 1,2 Prozent. Schlecht schneiden mit 0,8 beziehungsweise 0,9 Prozent auch Lettland, Litauen, Spanien und Ungarn ab; Schlusslicht ist Luxemburg mit 0,4 Prozent. Siehe NATO: Information on Defence Expenditures, abrufbar unter: http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_49198.htm?selectedLocale=en (letzter Zugriff: 25.11.2015). An Deutschlands klarer Zielverfehlung wird auch die moderate Anhebung des Verteidigungshaushaltes nichts ändern, die Finanzminister Wolfgang Schäuble für 2017 vorsieht. Siehe hierzu Zeit Online: Schäuble will mehr Geld für Bundeswehr ausgeben, 1.3.2015.

16 Siehe Council of the European Union: Council conclusions on Military Capability Development, Brussels, 9. December 2010, S. 1.

17 Vgl. Christian Mölling: Wege aus der europäischen Verteidigungskrise. Bausteine für eine Verteidigungssektorenreform, SWP-Studie, Berlin 2013, S. 14.

18 Mölling: Wege aus der europäischen Verteidigungskrise, 2013, S. 17. Alle 13 konkreten Gent-Projekte sind dort aufgelistet.

19 Die Fragen bezogen sich insbesondere auf den Maßnahmenkatalog zur „Schaffung eines wettbewerbsfähigeren und effizienteren Verteidigungs- und Sicherheitssektors“, den die Kommission im Juni 2014 vorgelegt hatte, sowie auf den „Politischen Rahmen für die systematische und langfristige Verteidigungszusammenarbeit“, den der Rat der EU-Verteidigungsminister im November 2014 gebilligt hatte und der von der Europäische Verteidigungsagentur koordiniert werden soll. Siehe Deutscher Bundestag: Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Doris Wagner, Agnieszka Brugger, Dr. Tobias Lindner, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, 20. Januar 2015, Drucksache 18/3884, S. 1-2.

Fähigkeiten“ beitrage, „der ursprünglich vermieden werden sollte“. Weiterhin heißt es hier:

„Die Bundesregierung hat sich in der Vergangenheit zwar rhetorisch immer wieder zum Konzept des ‚Pooling and Sharing‘ bekannt. Tatsächlich ist jedoch nicht zu erkennen, dass die deutsche Verteidigungsplanung der letzten Jahre in (...) Abstimmung mit den Planungen der europäischen Partner erfolgt ist.“²⁰

Besonders erwähnenswert an den Antworten der Bundesregierung vom 29. Januar 2015 ist zum einen, dass sie angibt, an 18 von insgesamt 22 laufenden Pooling- und Sharing-Projekten beteiligt zu sein und dazu detaillierte Aussagen macht.²¹ Zum zweiten wird als „zentrales Anliegen der Bundesregierung (...) die Wahrung der Handlungsfreiheit der Mitgliedstaaten bei gleichzeitiger Gewährleistung der politischen Verbindlichkeit (...) zu einer koordinierten Zusammenarbeit in Europa“ betont.²² Dem Handlungsinstrument der Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit (SSZ) des Art. 42 Abs. 6 des Vertrags über die Europäische Union (EUV) wird eine klare Abfuhr erteilt: „Die Diskussionen um die SSZ sind faktisch vom Konzept des Pooling & Sharing überlagert worden.“²³ Viele weitere Antwortpassagen beziehen sich sowohl auf die GSVP als auch auf die NATO; hiermit bringt die amtierende Bundesregierung klar zum Ausdruck, dass sie in ihrer Sicherheits- und Verteidigungspolitik keinem der beiden Formate eindeutig Vorrang einräumen will.

2014 konnte Verteidigungsministerin Ursula von der Leyen mit Verweisen auf deutsch-niederländische und deutsch-polnische Projekte Fortschritte beim Pooling und Sharing verkünden. Diesem dient auch das jüngste deutsch-französische Rüstungsprojekt, das die Entwicklung und den Bau von Aufklärungssatelliten sowie waffenfähiger Drohnen vorsieht. In Zukunft könne allein die rüstungspolitische Zusammenarbeit die Bereitstellung hochwertigen Geräts und die rüstungsindustrielle Unabhängigkeit bewahren.²⁴

Die EU-Armee – eine verblässende Vision?

Mölling bezeichnet „Pooling- und Sharing-Armeen als Mittelweg zwischen der Option des ‚Weiter so‘ und einer europäischen Armee“. Im Gegensatz zu einer veritablen EU-Armee können die nationalen Regierungen hier „ihren Entscheidungsvorbehalt bewahren“.²⁵ Berlin optiert allem Anschein nach für den Aufbau von Pooling- und Sharing-Armeen; ist damit aus deutscher Sicht die Perspektive einer künftigen EU-Armee hinfällig? In beiden hier maßgeblichen Koalitionsverträgen findet eine künftige europäische Armee Erwähnung. So bekannten CDU/CSU und FDP 2009: „Langfristiges Ziel bleibt für uns der Aufbau einer europäischen Armee unter voller parlamentarischer Kontrolle“.²⁶ Im Koalitionsvertrag von CDU/CSU und SPD von 2013 heißt es: „Wir streben einen immer engeren Verbund der europäischen Streitkräfte an, der sich zu einer parlamentarisch kontrol-

20 Konkret wird auf die Jahre 2011 und 2012 verwiesen, die in die Amtszeit von Schwarz-Gelb fallen. Siehe Deutscher Bundestag: Kleine Anfrage der Abgeordneten Doris Wagner, Agnieszka Brugger, Dr. Tobias Lindner, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, 8. Januar 2015, Drucksache 18/3705, S. 1-2.

21 Siehe Deutscher Bundestag: Drucksache 18/3884, 20. Januar 2015, S. 4, 9-10.

22 Deutscher Bundestag: Drucksache 18/3884, 20. Januar 2015, S. 2.

23 Deutscher Bundestag: Drucksache 18/3884, 20. Januar 2015, S. 7. Dennoch wird das Konzept der SSZ derzeit erneut als Ausweg aus der GSVP-Misere angepriesen, Kempin/Scheler: Auflösungserscheinungen in der GSVP vorbeugen, 2015.

24 Vgl. Müller-Brandeck-Bocquet/Rüger: Die Außenpolitik der EU, München 2015, S. 250.

25 Mölling: Wege aus der europäischen Verteidigungskrise, 2013, S. 21.

26 CDU/CSU/FDP: Wachstum. Bildung. Zusammenhalt. Der Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP, 26. Oktober 2009.

lierten europäischen Armee weiterentwickeln kann.²⁷ Damit bewegen sich beide Koalitionen auf der Linie des EU-Primärrechts, das bereits mit den Verträgen von Maastricht und Amsterdam die Möglichkeit der Schaffung einer europäischen Verteidigungspolitik bis hin zu einer europäischen Verteidigung eröffnet hatte und im Zuge des Lissabonner Vertrags bestätigt wurde.²⁸ Als Kommissionspräsident Jean-Claude Juncker im März 2015 anlässlich der ostukrainischen Geschehnisse zur Schaffung einer EU-Armee aufrief, unterstütze ihn von der Leyen; eine EU-Armee sei ein „wichtiges Fernziel“.²⁹ Doch inzwischen hat sich Kanzlerin Angela Merkel von diesem Projekt klar distanziert: „Ich sehe die vollständige Bildung einer europäischen Armee im Augenblick noch nicht, gerade aus deutscher Perspektive.“ Dabei verwies sie auf Urteile des Bundesverfassungsgerichts, die die nicht auf die Europäische Union übertragbaren Kernbestandteile eines Nationalstaates definieren; dazu gehöre – so Merkel im September 2015 – auch die „Verteidigungsfähigkeit“.³⁰

Deutsche Sicht auf die Arbeitsteilung zwischen GSVP und NATO

Aus der Retrospektive betrachtet erscheinen die deutschen GSVP-Positionierungen der rot-grünen Jahre mit ihrem gewissen Streben nach europäischer Autonomie als ein Ausbruch aus der deutschen sicherheits- und verteidigungspolitischen ‚Orthodoxie‘, die in der Regel den transatlantischen Rahmen bevorzugt.³¹ In der Tat sind nach 2005 alle drei Bundesregierungen wieder zu dieser Orthodoxie zurückgekehrt, was im Kern bedeutet, sich nicht zwischen GSVP und NATO entscheiden zu können oder zu wollen. Angesichts der dramatischen Veränderungen im europäischen und internationalen Umfeld haben sich letzthin jedoch eine immer deutlichere Präferenz für die NATO sowie recht klare Vorstellungen über die Arbeitsteilung zwischen ihr und der GSVP entwickelt. Dies lassen schon die „Verteidigungspolitischen Richtlinien“ aus 2011 sowie Äußerungen des damaligen Verteidigungsministers Thomas de Maizière klar erkennen. Eine Einordnung der GSVP als europäischen Pfeiler der NATO deutete de Maizière auf der Münchner Sicherheitskonferenz 2012 an.³² Eine „kluge Arbeitsteilung“ – so der Minister ein Jahr später, 2013, wiederum in München – könne nicht heißen „NATO oder EU, sondern NATO und EU“. Die Aufgaben der GSVP definierte de Maizière als „komplementär zur NATO“; letztere dürfe keinesfalls „dupliziert“ werden. Quasi als Alleinstellungsmerkmal der GSVP sprach er „den Bereich der zivilen und der zivil-militärischen Zusammenarbeit“ an.³³ Im Koalitionsvertrag von 2013 findet sich diese Aufgabenzuweisung an die GSVP und die Arbeitsteilung mit der NATO weitgehend wieder: Das Tätigkeitsfeld der GSVP wird vor allem

27 CDU/CSU/SPD: Koalitionsvertrag. Deutschlands Zukunft gestalten, 18. Wahlperiode, Berlin, 14. Dezember 2013, S. 123.

28 In den EUV-Artikeln J. 4 Abs. 1 (Maastricht), 17 Abs. 1 (Amsterdam) und 42 Abs. 2 (Lissabon).

29 Das Parlament: Von der Leyen wirbt für EU-Armee, 11. 5. 2015.

30 Epoch Times: Gegen europäische Armee: Angela Merkel erteilt der EU eine Absage, 4. 9. 2015.

31 Zu diesem Ausbruch gehört auch das klare Nein von Schröder und Fischer zum Irak-Krieg 2002/2003; sich offen gegen die US-Politik zu stellen, war ein absolutes Novum in der deutschen Außenpolitik und der Bruch zentraler Maxime deutscher Außenpolitik. Vgl. Hanns W. Maull/Sebastian Harnisch/Constantin Grund (Hrsg.): Deutschland im Abseits? Rot-grüne Außenpolitik 1998-2003, Baden-Baden 2003, S. 10.

32 „Europa muss in der Lage sein, auch militärisch Verantwortung (...) zu übernehmen. Und das in der NATO. Ich halte mehr davon, die europäische Stimme in der NATO zu stärken als den Versuch zu unternehmen, ein europäisches Sicherheitsbündnis in Doppelung zu schmieden.“ Siehe Bundesministerium der Verteidigung: Rede des Verteidigungsministers Thomas de Maizière anlässlich der 48. Münchner Sicherheitskonferenz, 3. Februar 2012.

33 Bundesministerium der Verteidigung: Rede des Verteidigungsministers Thomas de Maizière anlässlich der 49. Münchner Sicherheitskonferenz, 1. Februar 2013.

„beim Aufbau von Demokratie, rechtsstaatlichen Systemen und einer leistungsfähigen Verwaltung“ gesehen – also bei zivilen Missionen. Weiterhin heißt es, dass EU-Missionen „vorrangig in unserer geografischen Nachbarschaft durchgeführt werden. Einsätze jenseits dieser Nachbarschaft sollten vermehrt regionalen Partnern und Organisationen übertragen werden, beispielsweise der Afrikanischen Union (...).“³⁴ Damit unterstützt die amtierende Bundesregierung explizit die Entwicklung der GSVP zum „security consultant“³⁵.

Dies liegt auch auf der Linie der sogenannten ‚Ertüchtigungs-Strategie‘, die Kanzlerin Merkel im September 2011 erstmals artikuliert:

„Wenn wir (...) davor zurückschrecken, selbst in einen Konflikt einzugreifen, dann reicht (...) es nicht, an andere Länder und Organisationen Worte der Ermutigung zu richten. Wir müssen Staaten, die bereit sind, sich zu engagieren auch dazu befähigen. Ich sage ausdrücklich: Das schließt auch den Export von Waffen mit ein.“³⁶

Diese mitunter als ‚Merkel-Doktrin‘³⁷ bezeichnete Strategie kam bei den Waffenlieferungen Deutschlands an die kurdischen Peschmerga-Kämpfer im Nordirak zur Anwendung; bis November 2014 wurden „1365 Tonnen Militärgüter an die Peschmerga ausgeliefert“.³⁸ Im Februar 2015 folgten weitere Ausrüstungsgüter. Diese würden „ausschließlich vereinbarungsgemäß verwendet“, so das Verteidigungsministerium.³⁹ Als die Peschmerga im November 2015 die strategisch wichtige Stadt Sindschar vom sogenannten ‚Islamischen Staat‘ zurückeroberten, sah sich Deutschland bestätigt.

Für die GSVP sieht die amtierende Bundesregierung folglich eine weitgehend auf zivile Missionen konzentrierte Rolle vor allem in der EU-Nachbarschaft vor. Dies schließt im Einzelfall robustere Missionen auch unter deutscher Beteiligung nicht aus. So wurden im Oktober 2015 Pläne des Verteidigungsministeriums bekannt, ab 2016 eine Aufklärungskompanie in den gefährlichen, instabilen Norden Malis zu entsenden, um die Multidimensionale Integrierte Stabilisierungsmission der Vereinten Nationen (VN) in Mali (MINUS-MA) zu unterstützen.⁴⁰ Damit würde Deutschland sein Mali-Engagement, das derzeit im Rahmen der GSVP-Ausbildungsmission European Union Training Mission (EUTM) zum Tragen kommt, erheblich ausweiten und käme zugleich der immer öfter artikulierten Forderung entgegen, dass auch die Europäische Union und andere westliche Staaten sich verstärkt an VN-Missionen beteiligen sollten.⁴¹ Nach den Terroranschlägen vom 13. November 2015 in Paris hat Deutschland zusätzliches militärisches Engagement zugesagt. Während die Bundesregierung für die AWACS-Entsendung zum Schutz der Türkei eine

34 CDU/CSU/SPD: Deutschlands Zukunft gestalten, 2013, S.116.

35 Göler: Zwischen security provider und security consultant, 2014.

36 Körber-Stiftung: Bundeskanzlerin Merkel hält Rede zur Außenpolitik „Deutschland weiß um seine Verantwortung in der Welt“, 9.9.2011.

37 Der Spiegel: Die Merkel-Doktrin, 3.12.2012.

38 Christian Dewitz: 1365 Tonnen Militärgüter an die Peschmerga ausgeliefert, in: Bundeswehr-Journal, 11.11.2014; mit genauer Auflistung der Lieferung.

39 Christian Dewitz: Weitere Waffenlieferungen für die Kurden im Nordirak, in: Bundeswehr-Journal, 7.2.2015. Am 15. Januar 2015 berichtete jedoch die Tagesschau unter Berufung auf Bundesoffiziere, dass es über den Verbleib der Waffen keine Kenntnisse gebe.

40 Vgl. Christoph Hickmann: Gefährliche Bundeswehr-Mission in Mali, in: Süddeutsche Zeitung, 5.10.2015.

41 Vgl. Annegret Bendiek/Markus Kaim: Die neue Europäische Sicherheitsstrategie – der transatlantische Faktor, SWP-Aktuell 55, Berlin 2015, S. 8. Auch an der United Nations-African Union Hybrid Mission (UNAMID) in Darfur und an der United Nations Mission in the Republic of South Sudan (UNMISS) im Südsudan will sich Deutschland mit 50 resp. 16 Soldaten beteiligen. Vgl. Johanna Metz: Steinige Wege zum Frieden, in: Das Parlament, 9.11.2015.

Zustimmung des Bundestages nicht für erforderlich hält, billigte eben dieser am 4. Dezember 2015 den Bundeswehreinsatz in Syrien. Der Ausweitung der Einsätze in Mali und im Irak stimmte der Bundestag am 28. Januar 2016 zu. In diesem Zusammenhang sei knapp auf die Arbeit der „Kommission zur Überprüfung und Sicherung der Parlamentsrechte bei der Mandatierung von Auslandseinsätzen der Bundeswehr“ (Rühe-Kommission) verwiesen. Das im März 2014 eingesetzte Gremium hatte „zu prüfen, wie auf dem Weg fortschreitender Bündnisintegration und trotz Auffächerung von Aufgaben die Parlamentsrechte gesichert werden können“. Es ging auch darum, wie „das Vertrauen der Bündnispartner in die Verlässlichkeit Deutschlands“ gestärkt werden könnte.⁴² Dazu erarbeitete die Kommission zahlreiche Vorschläge bis hin zu der Empfehlung, über eine Reform des verfassungsrechtlichen Rahmens für Auslandseinsätze der Bundeswehr nachzudenken.⁴³ Auch ein Urteil des Bundesverfassungsgerichts zu einem Bundeswehr-Einsatz in Libyen hat trotz der Erweiterung des Entscheidungsspielraums der Bundesregierung bei „Gefahr im Verzug“ letztlich die „Wächterrolle des Parlaments“ gestärkt.⁴⁴

Back to the future: Ein starker europäischer Pfeiler in der NATO?

Internationale Entwicklungen wie die seit Ende 2013 virulente Ukraine-Krise und die Annexion der Krim durch Russland weisen eindeutig in Richtung einer Aufwertung der NATO in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik aller EU-Staaten. Insbesondere Osteuropäer und Balten versuchen die NATO zu einer harten Russland-Politik zu bewegen; nach ihrem Dafürhalten sollte die Allianz Russland zum größten und einzigen Feind erklären und größere Truppenkontingente dauerhaft in den östlichen NATO-Staaten stationieren.⁴⁵ Dem leisten sowohl Generalsekretär Jens Stoltenberg als auch die meisten NATO-Mitglieder Widerstand, so auch Deutschland. Auf die neue Lage hat die NATO in Newport/Wales 2014 mit den Beschlüssen zum Aufbau einer neuen Eingreifgruppe und einer schnell verlegbaren Speerspitze reagiert.

Insgesamt zeichnet sich eine Tendenz zu „Mehr Europa in der NATO“⁴⁶ beziehungsweise zu „Mehr NATO in Europa“ ab. Neben der internationalen Großwetterlage trägt hierzu ganz wesentlich auch die 2009 erfolgte vollständige Rückkehr Frankreichs in die integrierten Militärstrukturen der NATO bei; damit ist der Europäischen Union und ihrer GSVP aber der langjährige „einsame Rufer in der Wüste“⁴⁷ abhandengekommen, der unablässig ein handlungsfähiges Europa („Europe Puissance“) und die verteidigungspolitische Emanzipation Europas von den USA einforderte. Inzwischen sucht Frankreich ebenso wie Großbritannien „wenn immer möglich den Schulterchluss mit Washington“⁴⁸ – wie sich besonders markant beim Libyen-Einsatz 2011 zeigte. Daran ist Deutschland jedoch keineswegs

42 Deutscher Bundestag: Unterrichtung durch die Kommission zur Überprüfung und Sicherung der Parlamentsrechte bei der Mandatierung von Auslandseinsätzen der Bundeswehr. Abschlussbericht der Kommission, 16. Juni 2015, Drucksache 18/5000, S. 4.

43 Siehe Deutscher Bundestag: Drucksache 18/5000, S. 7.

44 Wolfgang Janisch: Nur im Notfall ohne Bundestag, in: Süddeutsche Zeitung, 24.9.2015.

45 Vgl. Nathalie Guibert: La mise à l'épreuve de l'OTAN se poursuit, in: Le Monde, 18./19.10.2015; Daniel Brössler: Kampfansagen an die eigenen Truppen, in: Süddeutsche Zeitung, 10.8.2015.

46 Claudia Major: Mehr Europa in der NATO, SWP-Aktuell 52, Berlin 2012.

47 Michael Meimeth: Sicherheitspolitik zwischen Nation und Europa. Deutsche und französische Perspektiven, in: Michael Meimeth/Joachim Schild (Hrsg.): Die Zukunft von Nationalstaaten in der europäischen Integration. Deutsche und französische Perspektiven, Opladen 2002, S. 231-247, hier S. 232.

48 Hans-Georg Ehrhardt: Die Sicherheits- und Verteidigungspolitik der Europäischen Union im Praxistest: Zwischen Anspruch und Wirklichkeit, in: integration 2/2013, S. 91-106, hier S. 104.

unbeteiligt; so ist das 2010 geschlossene weitreichende britisch-französische sicherheits- und verteidigungspolitische Abkommen auch der Enttäuschung „über das mangelnde deutsche Engagement für die GSVP“ geschuldet.⁴⁹ Die deutsche Libyen-Entscheidung tat ein Übriges, um Paris in die Arme Londons und Washingtons zu treiben.

Mutmaßlich wird Deutschland den Kurs des ‚Mehr NATO in Europa‘ auch weiterhin mittragen, das Prinzip des ‚single set of forces‘ unterstützen und den Ansatz des Pooling und Sharing, das sich unter dem Begriff der ‚Smart Defence‘ auch in der NATO findet, vorantreiben. Zentral ist hier das ‚Framework Nation Concept‘ (FNC), das sich bereits 2011 in den „Verteidigungspolitischen Richtlinien“ fand. Von Verteidigungsministerin von der Leyen dezidiert verfochten, wurde das Rahmennationen-Konzept 2014 auf dem NATO-Gipfel von Wales beschlossen. Es kann als „Deutschlands Beitrag, damit Europa verteidigungsfähig bleibt“, verstanden werden.⁵⁰ Trotz dieses starken deutschen Engagements im NATO-Rahmen betont Berlin jedoch, dass „jede Fähigkeitsverbesserung der europäischen Staaten (...) letztlich allen Mitgliedstaaten und beiden Organisationen zugute [kommt].“⁵¹ Neben diesem Trend des ‚Mehr NATO in Europa‘ sprechen auch die Unwägbarkeiten, die der GSVP derzeit durch den britischen Flirt mit einem ‚Brexit‘ entstehen, viel für die Perspektive eines gestärkten europäischen Pfeilers in der NATO. Dies wäre insofern ein ‚back to the future‘, als es bereits 1994 nach den Maastrichter GASP-Beschlüssen unter der Bezeichnung ‚Europäische Sicherheits- und Verteidigungsidentität (ESVI)‘ entsprechende Pläne gab.

Zentral für die Zukunft der GSVP wird außerdem die künftige Europäische Sicherheitsstrategie sein. Wichtige Beschlüsse waren vom Europäischen Gipfel vom Juni 2015 erwartet worden. Doch unter dem Druck der aufbrandenden Flüchtlingskrise standen Aspekte der inneren Sicherheit im Mittelpunkt. Die amtierende Hohe Vertreterin, Federica Mogherini, wurde beauftragt, bis Juni 2016 eine „globale EU-Strategie für die Außen- und Sicherheitspolitik auszuarbeiten“⁵². Mogherini wird Interesse an einer Aufwertung der Verteidigungskomponente in der GSVP nachgesagt.⁵³ Ob sie dabei eigene ‚europäische‘ Akzente setzen können oder ob sie dem EU-internen Trend zur Intensivierung der transatlantischen Zusammenarbeit folgen wird, bleibt ebenso abzuwarten wie die Auswirkungen, die die Aktivierung der Beistandsklausel nach Art. 42.7 EUV nach den Terroranschlägen vom 13. November 2015 durch Frankreich haben könnte.

Deutsche Einheit als Katalysator für die GASP

Zweifelsohne war die Schaffung der GASP als zweite Säule des Maastrichter Vertrags der Zeitenwende von 1989/1990 geschuldet, die ermöglichte, was so lange Zeit nicht erreichbar gewesen war, nämlich im Kreise der damals 12 EG-Mitgliedstaaten den Entschluss zu fassen, eine Außen- und Sicherheitspolitik zu kreieren, die perspektivisch auch die Verteidigungspolitik sowie eine gemeinsame Verteidigung umfassen könnte.⁵⁴ Vor allem briti-

49 Louis-Marie Clouet/Andreas Marchetti: Ungewisse Zukunft der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Notwendige deutsch-französische Reflexionen, DGAP-Analyse 6, Berlin 2011, S. 3-4.

50 Zentrale Idee des FNC ist, „dass kleinere Armeen ihre wenigen verbliebenen Fähigkeiten an eine große Rahmennation andocken, die das organisatorische Rückgrat bildet.“ Vgl. Claudia Major/Christian Mölling: Das Rahmennationen-Konzept. Deutschlands Beitrag, damit Europa verteidigungsfähig bleibt, SWP-Aktuell 67, Berlin 2014, S. 1. Deutschland fungiert in 13 Kooperations-„Clustern“ als Rahmennation.

51 Deutscher Bundestag: Drucksache 18/3884, S. 10.

52 Europäischer Rat: Tagung des Europäischen Rates vom 25. und 26. Juni 2015, EUCO 22/15, S. 5.

53 Vgl. Müller-Brandeck-Bocquet/Rüger: Die Außenpolitik der EU, 2015, S. 251.

54 Art. J.4(1) EUV-Maastricht.

sche und französische Ängste vor der möglichen Übermacht sowie vor ‚Sonderwegen‘ eines wiedervereinigten Deutschlands beförderten diesen Beschluss maßgeblich. Das ‚neue‘ und ‚vollsouveräne‘ Deutschland sollte via einer künftigen Währungsunion sowie durch die GASP nochmals verstärkt in die Integrationsgemeinschaft eingebunden werden. Kanzler Helmut Kohl selbst war treibende Kraft beider Projekte, bezeichnete er doch – unter Rückgriff auf Konrad Adenauer – deutsche Einheit und europäische Einigung als die zwei Seiten ein und derselben Medaille.⁵⁵ Mehrere deutsch-französische Initiativen führten schließlich zur Schaffung der GASP, die sich Kohl durchaus integrierter, das heißt, mit supranationalen Elementen ausgestattet, gewünscht hatte.⁵⁶ Das Gleiche traf auf Kanzler Schröder zu, als im Kontext des Konventsprozesses eine Überarbeitung und die Stärkung der GASP anstanden. So gehen alle zentralen GASP-Innovationen des späteren Lissabonner Vertrags auf deutsch-französische Initiativen und Kompromisse zurück, wie die Etablierung eines doppelhütigen ‚Außenministers‘⁵⁷ mit seinen erweiterten Kompetenzen, eine Idee, die besonders von Fischer stark unterstützt wurde, sowie die Schaffung eines Europäischen Auswärtigen Dienstes (EAD). Vom höchst progressiven Vorschlag, GASP-Beschlüsse in der Regel mit qualifizierter Mehrheit zu fassen, distanzierte sich Jacques Chirac später allerdings wieder.⁵⁸ Zwar wurde dieses Anliegen 2012 von der von Außenminister Guido Westerwelle maßgeblich angestoßenen ‚Gruppe zur Zukunft Europas‘ erneut aufgegriffen, es harrt aber immer noch an seiner Realisierung.⁵⁹ Auch im Vertrag von Lissabon sind die Ausnahmen von der Einstimmigkeitsregel in der GASP noch immer minimal. Letztendlich trägt also auch Deutschland jene ‚Absurdität‘ in Europas Außen- und Sicherheitspolitik mit, die darin besteht „to maintain an artificial division between different areas of external relations“.⁶⁰ Damit ist die markante Dualität im Außenhandeln der Union angesprochen, die zwischen der intergouvernemental angelegten GASP/GSPV und den zahlreichen weiteren außenpolitischen Handlungsfeldern besteht, die in der Regel der supranationalen Gemeinschaftsmethode unterliegen.

In den gut 20 Jahren ihres Bestehens ist die GASP mehrfach gestärkt worden – hier ist vor allem das Stichwort der ‚Brüsselisierung‘, paradigmatisch verkörpert durch das Amt des Hohen Vertreters, zu nennen.⁶¹ Gleichwohl bleibt die GASP auch im Vertrag von Lissabon noch geprägt von der einstimmigen Entscheidungsfindung, sodass die einzelstaatlichen Beharrungskräfte und Souveränitätswahrungsreflexe hier besonders deutlich zu

55 Vgl. Ulrike Keßler: Deutsche Europapolitik unter Helmut Kohl: Europäische Integration als „kategorischer Imperativ“, in: Gisela Müller-Brandeck-Bocquet/Ulrike Keßler/Nicole Leuchteis/Corina Schukraft: Deutsche Europapolitik. Von Adenauer bis Merkel, Wiesbaden 2010, S. 119-173, hier S. 139.

56 Vgl. Elfriede Regelsberger: Deutschland und die GASP – ein Mix aus Vision und Pragmatismus, in: Gisela Müller-Brandeck-Bocquet (Hrsg.): Europäische Außenpolitik. GASP- und ESVP-Konzeptionen ausgewählter EU-Mitgliedstaaten, Baden-Baden 2002, S. 28-40, hier S. 32.

57 Der später allerdings insbesondere wegen britischen Widerstands nicht mehr so heißen durfte.

58 Vgl. Mathias Jopp/Saskia Matl: Perspektiven der deutsch-französischen Konventsvorschläge für die institutionelle Architektur der Europäischen Union, in: *integration* 2/2003, S. 99-110. Zum weiteren Werdegang dieser Vorschläge der Jahre 2002 und 2003 vgl. Carolin Rüter: Aus der Traum? Der lange Weg zur EU-Verfassung, Marburg 2006, S. 86-93.

59 Siehe Abschlussbericht der Gruppe zur Zukunft Europas der Außenminister Belgiens, Dänemarks, Deutschlands, Frankreichs, Italiens, Luxemburgs, der Niederlande, Österreichs, Polens, Portugals und Spaniens, 12. September 2012, S. 3, abrufbar unter: <http://www.ag-friedensforschung.de/themen/Europa/zukunft.pdf> (letzter Zugriff: 25.4.2016).

60 Fraser Cameron: The EU's External Action Service – Golden or Missed Opportunity, in: Müller-Brandeck-Bocquet/Rüter (Hrsg.): *The High Representative for the EU Foreign and Security policy*, 2011, S. 235-257, hier S. 252.

61 Vgl. Müller-Brandeck-Bocquet/Rüter: *Die Außenpolitik der EU*, 2015, S. 154.

Tage treten. Nach Lehne besteht die „Tragödie“ der GASP⁶² darin, dass sie einerseits den Führungsanspruch innerhalb der EU-Außenpolitik erhebt, andererseits jedoch das schwächste Glied in der Kette der internationalen Aktivitäten der Union darstellt.⁶² Die Charakterisierung der GASP als „intergouvernementale[s] Stiefkind der europäischen Integration“⁶³ wurde bereits erwähnt. Angesichts ihrer weitgehend intergouvernementalen Architektur bleibt es die größte Herausforderung für die GASP, unter den Mitgliedstaaten eine gemeinsame Linie zu finden. Beispiele europäischer Uneinigkeit und Handlungsunfähigkeit in außenpolitischen Fragen lassen sich in großer Zahl anführen; gerade in den Jahren nach 2009 durchläuft die GASP – trotz der institutionellen und funktionellen Verbesserungen des Lissabonner Vertrags – eine Durststrecke. Dies darf jedoch nicht den Blick verstellen für die zahlenmäßig eher wenigen, von ihrer politischen Bedeutung her gesehen jedoch sehr beachtlichen Erfolge, die die Europäer auf der Grundlage und im Rahmen der GASP erzielen konnten. Hier sind die Atomverhandlungen mit dem Iran, die Vermittlungserfolge im Serbien-Kosovo-Dialog sowie das EU-Sanktionsregime im Ukraine-Konflikt und anderes mehr zu nennen.⁶⁴ Hierzu hat auch deutsches Engagement beigetragen.

Will Deutschland eine neue Arbeitsteilung in der GASP?

In den letzten Jahren lassen sich markante Veränderungen in der außenpolitischen Praxis der Europäischen Union beobachten, wie die wachsende Bedeutung ausgewählter EU-Mitgliedstaaten, die im Namen und für die Europäische Union die GASP anführen. Zwar haben die großen Mitgliedstaaten, insbesondere die ‚Big Three‘ in der GASP und mehr noch in der GSVP, schon immer eine besonders herausgehobene Rolle gespielt.⁶⁵ Jedoch hat diese Entwicklung – vor verschärften internationalem Konfliktgeschehen und inner-europäischer Krisen – merklich zugenommen, sodass manche bereits von einer Renationalisierung der GASP sprechen.⁶⁶ Im Gegensatz dazu können diese neuen Entwicklungen aber auch als eine innovative und pragmatische Antwort auf die deutlich defizitären Führungsstrukturen in der GASP und der EU-Außenpolitik interpretiert werden; denn trotz aller Lissabonner Reformen wird das internationale Gewicht der Europäischen Union und ihrer Mitgliedstaaten noch immer nicht angemessen in die Gestaltung der Weltpolitik eingebracht. Bei der sich abzeichnenden neuen Arbeitsteilung zwischen den GASP-Institutionen und ausgewählten EU-Staaten bringt sich Deutschland in erheblichem Maße ein.

In der Tat befindet sich das Land derzeit auf der Suche nach einer neuen außenpolitischen Rolle, bei der es letztendlich um das „Herauswachsen Deutschlands aus seiner Nachkriegsrolle“ geht.⁶⁷ Als Frank-Walter Steinmeier im Herbst 2013 zum zweiten Mal das Amt des deutschen Außenministers antrat, wurde umgehend sein Wille deutlich, eine aktive und strategisch angelegte Außenpolitik zu betreiben; so kündigte er bereits im Dezember 2013 eine Neudefinition der Perspektiven deutscher Außenpolitik an. Auch

62 Stefan Lehne: Eine Agenda für Federica Mogherini – Vorschläge zur Weiterentwicklung der europäischen Außenpolitik, in: *integration* 3/2014, S. 247-261, hier S. 248.

63 Neuhold: GASP: Das intergouvernementale Stiefkind der europäischen Integration, 2013.

64 Müller-Brandeck-Bocquet/Rüger: Die Außenpolitik der EU, 2015, S. 226-237.

65 Vgl. u.a. Stefan Lehne: The Big Three in EU Foreign Policy, Washington 2012.

66 So Gesine Schwan in einem Interview mit Deutschlandradio Kultur: „Wir erleben eine Renationalisierung“, 22.6.2015.

67 Annegret Bendiek: „Review 2014“: Grundpfeiler deutscher Außenpolitik und weltweite Erwartungen, Arbeitspapier, SWP Berlin, 2015. Bereits im Kontext der deutschen Einheit hatte eine vorrangig wissenschaftliche Debatte über die erwartbar neue deutsche Außenpolitik stattgefunden, vgl. Karl Kaiser/Hanns W. Maull (Hrsg): Deutschlands neue Außenpolitik, Band 1, Bonn 1994.

beabsichtigte Steinmeier, das Auswärtige Amt wieder stärker in die Gestaltung der deutschen Europapolitik einzubringen.⁶⁸ Zunächst überraschte die neue deutsche Führung auf der Münchner Sicherheitskonferenz 2014 mit weitreichenden Ankündigungen zu einer verstärkten internationaler Verantwortungsübernahme durch Deutschland. Damit wurde ein deutlicher Kurswechsel zur Außenpolitik der schwarz-gelben Koalition der Jahre 2009 bis 2013 angekündigt, quasi als Schlussstrich unter die Entscheidung von Merkel und Westerwelle, sich als nichtständiges Mitglied im VN-Sicherheitsrat bei der Resolution 1973 zu enthalten, die eine ‚responsibility to protect‘-Mission zum Schutz der libyschen Zivilbevölkerung vor Übergriffen des Machthabers Muammar al-Gaddafi mandatierte.⁶⁹

Bundespräsident Joachim Gauck forderte in München eine größere Verantwortungsübernahme durch Deutschland.⁷⁰ Auch von der Leyen wies mit Sätzen wie „Abwarten ist keine Option“ und „Gleichgültigkeit ist für ein Land wie Deutschland keine Option“ auf Deutschlands sicherheitspolitisches Engagement hin – ob gleichbleibend oder vermehrt, ließ sie offen.⁷¹ Steinmeier schließlich forderte offen ein Mehr an deutschem Engagement: „Deutschland muss bereit sein, sich außen- und sicherheitspolitisch früher, entschiedener und substantieller einzubringen.“ Weiter stellte er fest: „Deutschland ist zu groß, um Weltpolitik nur von der Außenlinie zu kommentieren.“⁷² Als konkretes Beispiel nannte Steinmeier Deutschlands neue Bereitschaft, syrische Chemiewaffen in deutschen Anlagen zu vernichten.⁷³ Insgesamt enthält Steinmeiers Rede eine subtile Positionierung zum Einsatz militärischer Gewalt, den er mit tradierten Grundsätzen deutscher Außenpolitik verknüpft: „Der Einsatz von Militär ist ein äußerstes Mittel. Bei seinem Einsatz bleibt Zurückhaltung geboten. Allerdings darf eine Kultur der Zurückhaltung für Deutschland nicht zu einer Kultur des Heraushaltens werden.“⁷⁴ Zusammenfassend sind diese drei Reden aus dem Jahr 2014 dahingehend zu verstehen, dass sich das Deutschland der Großen Koalition zu vermehrter Übernahme internationaler Verantwortung bereit erklärte.

„Review 2014 – Außenpolitik weiter Denken“

Als im Mai 2014 der „Review-2014 – Außenpolitik weiter Denken“ unter intensiver Beteiligung zahlreicher nationaler und internationaler Spezialisten lanciert wurde,⁷⁵ stellte Außenminister Steinmeier ihm einige provokative Fragen voran. „Was ist falsch an der deutschen Außenpolitik, und, wenn überhaupt, was sollte man daran ändern?“ wollte er von den Experten wissen sowie: „Was ist eigentlich Deutschlands Rolle in der Welt?“ Zugleich gab der Minister seinen eigenen Überzeugungen Ausdruck: „Ich glaube, dass

68 Seinem Vorgänger, Westerwelle, war vorgeworfen worden, dass er dieses breite Tätigkeitsfeld nahezu ausschließlich dem Kanzleramt und dem Finanzministerium überlassen hatte. Vgl. Stefan Braun: Steinmeiers rasender Neustart, in: Süddeutsche Zeitung, 21.1.2014.

69 Vgl. u.a. Bernhard Stahl: Taumeln im Meer der Möglichkeiten: Die deutsche Außenpolitik und Libyen, in: Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik 4/2012, S. 575-603.

70 Rede des Bundespräsidenten Joachim Gauck anlässlich der 50. Münchner Sicherheitskonferenz, 31. Januar 2014.

71 Rede der Bundesministerin der Verteidigung, Dr. Ursula von der Leyen, anlässlich der 50. Münchner Sicherheitskonferenz, 31. Januar 2014.

72 Hier spielte Steinmeier deutlich auf die Libyen-Politik seines Vorgängers an.

73 In der Tat hatte Steinmeier angeboten, 370 Tonnen syrischer Chemiewaffen zu zerstören: „Ich finde, niemand darf sich verweigern, der dazu die technischen Kapazitäten zur Verfügung hat“, wurde er in der *Le Monde* vom 11. Januar 2014 zitiert.

74 Rede von Bundesaußenminister Frank-Walter Steinmeier anlässlich der 50. Münchner Sicherheitskonferenz, 31. Januar 2014.

75 Zum Ablauf des Prozesses vgl. Bendiek: Review 2014, 2015.

Deutschland noch nicht so recht verortet ist in dieser neuen Welt (...).⁷⁶ Damit stellte Steinmeier klar, dass Deutschlands Suche nach einer neuen, adäquaten außenpolitischen Rolle nicht nur auf die von außen artikulierten Forderungen nach einer größeren deutschen Verantwortungsübernahme reagieren solle. Solche Erwartungen an Berlin wurden sehr deutlich im Review-Prozess artikuliert – sie waren „das einhellige Petitum“⁷⁷. Sie werden heutzutage gerne mit den inzwischen geflügelten Worten von Polens Außenminister Radoslaw Sikorski unterfüttert, der Ende 2011 im Kontext der Eurokrise geäußert hatte: „Ich habe weniger Angst vor deutscher Macht, als ich anfangs, mich vor deutscher Inaktivität zu fürchten“.⁷⁸ Deutschland strebt derzeit aus eigenem Antrieb nach einer bedeutenderen außenpolitischen Rolle.⁷⁹ Es zeigt sich zu vermehrter internationaler Verantwortungsübernahme bereit; wie sich dies auf und im Rahmen der GASP auswirkt, muss geprüft werden. Dem Auswärtigen Amt war jedoch die ablehnende Haltung der Bevölkerung jedwedem verstärkten internationalen Engagement Deutschlands gegenüber durchaus bekannt. So hatte eine in Zusammenarbeit mit der Körber-Stiftung Anfang 2014 durchgeführte Befragung ein ernüchterndes Bild ergeben: Nur 37 Prozent aller Befragten sprachen sich für eine stärkere Rolle Deutschlands in der Welt aus, während 60 Prozent meinten, dass sich Deutschland weiterhin zurückhalten sollte. Militärische Einsätze und Waffenlieferung sogar an verbündete Staaten wurden nur von 13 Prozent der Befragten unterstützt.⁸⁰ Im Februar 2015 zog Steinmeier eine Bilanz des Review 2014-Prozesses:

„Wir haben mehr Verantwortung übernommen (...) immer europäisch und international eingebettet. (...) Auf [den] gefährlichen Kurs der Annexion der Krim und des von Russland militärisch unterfütterten Konflikts in der Ostukraine haben wir in EU und NATO entschlossen und geschlossen reagiert. (...) All das (...) kann uns nur in und durch Europa gelingen. (...) In der Ukraine-Krise haben wir Deutsche nach dem Wissen gehandelt: Es kann keine deutsche Außenpolitik ohne europäische Außenpolitik geben.“⁸¹

Auch auf der Münchner Sicherheitskonferenz 2015 sagte Steinmeier: „Mehr [deutsche] Verantwortung ja, aber nicht irgendwie – sondern vorausschauend und hartnäckig; proaktiv, aber ohne Selbstüberschätzung unserer Möglichkeiten und immer europäisch und international eingebettet.“⁸²

Mithin gelten auch für Deutschlands künftigen Kurs die Maxime: Deutsche Außenpolitik nur ‚in und durch Europa‘ sowie ‚immer europäisch und international eingebettet‘. Damit wird an der zentralen Regel der deutschen Außenpolitik, am ‚never alone‘ festgehalten, gleichzeitig jedoch eine verstärkte Verantwortungsbereitschaft signalisiert.⁸³

76 Frank-Walter Steinmeier: Rede anlässlich der Eröffnung der Konferenz „Review 2014“ – Außenpolitik weiter Denken, Berlin, 20. Mai 2014, S. 2.

77 Bendiek: Review 2014, 2015, S. 4, Hervorhebung im Text.

78 Zitiert nach SpiegelOnline: Schuldenkrise in Europa: Polen drängt Deutschland zu schneller Hilfe, 29.11.2011.

79 Vgl. Rolf Mützenich: Deutschland – vom Trittbrettfahrer zur Führungsmacht wider Willen? in: Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik 8/2015, S. 273-287.

80 Siehe Körber-Stiftung: Sicht der Deutschen auf die Außenpolitik, April/Mai 2014. Als im Oktober 2015 – vor dem Hintergrund der Flüchtlingskrise – eine erneute Umfrage durchgeführt wurde, wünschten zwar 40 Prozent der Befragten ein stärkeres deutsches Engagement in internationalen Krisen, eine deutsche Beteiligung an einer Militärintervention in Syrien befürworteten allerdings nur 16 Prozent.

81 Steinmeier: Rede bei der Abschlussveranstaltung zu Review 2014, 2015, S. 2-3.

82 Steinmeier: Rede bei der Münchner Sicherheitskonferenz 2015, S. 1.

83 Zum ‚never alone‘ in der deutschen Außenpolitik vgl. Hanns W. Maull: „Normalisierung“ oder Auszehrung? Deutsche Außenpolitik im Wandel, in: Aus Politik und Zeitgeschehen 11/2004, S. 17-23. Die von Maull jüngst kritisierte „Erosion der Verantwortungsbereitschaft“ scheint aber überwunden. Vgl. Hanns W. Maull: Deutsche Außenpolitik – Verantwortung und Macht, in: Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik 8/2015, S. 213-237.

Deutschland als Verstärker der GASP

Unter diesen Maximen hat Deutschland in der Tat in den letzten Jahren eine deutlicher sichtbare außenpolitische Rolle übernommen. So ist, erstens, Deutschlands Engagement in der Ukraine-Krise von herausgehobener Bedeutung für den aktuellen Stand des Krisenmanagements.⁸⁴ Insbesondere in der Frühphase des Konflikts, als die EU-28 noch uneins und unentschlossen war, setzte vor allem Deutschlands Außenminister einen Ukraine-Gipfel zum 17. April 2014 in Genf durch; erstmals nach der russischen Krim-Annexion konnten die Außenminister der Europäischen Union, Russlands, der Ukraine und der USA Deeskalationsabsprachen treffen. Auch im weiteren Verlauf der Konfliktregulierung spielte Steinmeier, der stets einzelne oder mehrere EU-Kollegen einzubinden verstand, die entscheidende Rolle, um den Gesprächsfaden mit Moskau aufrechtzuerhalten. Auch bei der Verhängung erst gezielter, dann breit angelegter, regelrechter Wirtschaftssanktionen gegen Russland war Deutschlands – zusammen mit Frankreichs – Stimme ausschlaggebend. Sowohl das Minsker Abkommen I vom 26. August 2014 als auch Minsk II vom 12. Februar 2015 binden auf EU-Seite (nur) Deutschland und Frankreich ein, die aber für die Europäische Union sprechen und handeln. Eine ebenfalls herausgehobene außenpolitische Rolle spielt Deutschland, zweitens, derzeit im Kontext der Syrien-Krise. Zwar ist hier der Bezug zur GASP nicht so eng wie im Fall des Ukraine-Konfliktmanagements; gleichwohl verstärkt Deutschland das Gewicht der Europäer, die durch die VN-Sicherheitsratsmitglieder Frankreich und Großbritannien, die Europäische Union sowie durch Italien und eben Deutschland vertreten sind. Bei den Wiener Syrien-Gesprächen, die neben China, Russland und den USA zahlreiche Staaten des Nahen Ostens einbeziehen, besteht Deutschlands Beitrag vorrangig in der nachhaltigen Unterstützung des VN-Sonderbeauftragten Staffan de Mistura, der bei der zweiten Wiener Gesprächsrunde Mitte November 2015 mit der Leitung des dort beschlossenen Fahrplans zur Schaffung einer Übergangsregierung betraut wurde. Berlin darf dies durchaus als deutschen Erfolg werten: „Derzeit gibt es kein anderes Land, das in den USA, in Russland und in Iran als Vermittler und Übersetzer der jeweils anderen Sichtweisen höheres Ansehen genießt als Deutschland.“⁸⁵

Neue Formate: Eine vergrößerte deutsche Sprecherrolle in und für Europa?

Ein wichtiges Ergebnis des letzthin merklich gewachsenen deutschen Engagements in der GASP ist die Bildung und Nutzung neuer Kooperationsformate. So kam in der Frühphase des EU-Krisenmanagements im Ukraine-Konflikt mehrfach das Weimarer Dreieck, bestehend aus Deutschland, Frankreich und Polen, zum Einsatz und ebenso das bewährte deutsch-französische Tandem, dieser ‚Motor der Integration‘. Darüber hinaus sind auch neue Formate in und für Europas Außenpolitik entstanden, so insbesondere das Normandie-Format, das Deutschland, Frankreich, Russland und die Ukraine zur Konfliktlösung einbindet und dessen sichtbarste Ergebnisse die beiden Minsk-Abkommen sind.

In jüngster Zeit scheint sich ein weiteres GASP-Ersatzformat zu ergeben, das hier vorläufig als ‚Merkel-Format‘ bezeichnet werden soll. In der Tat ist es äußerst bemerkenswert, dass Deutschlands Kanzlerin am 18. Oktober 2015 nach Istanbul reiste, um über die mögliche Hilfe der Türkei bei der Lösung der aktuellen Flüchtlingskrise zu verhandeln.

84 Vgl. umfassend: Die Friedens-Warte: Die Ukraine-Krise, 89/2014 und ebendort: Gisela Müller-Brandeck-Bocquet/Philipp Gieg: Die Europäische Union und die Ukraine. Von enttäuschten Erwartungen zu konstruktivem Krisenmanagement?, S. 81-104; Katrin Böttger: Auf dem sicherheitspolitischen Auge blind: Die EU-Außenpolitik angesichts der Ukraine-Krise, in: *Integration* 2/2014, S. 95-108.

85 Stefan Braun: Reden mit Assad, in: *Süddeutsche Zeitung*, 11.9.2015.

Nachdem Kommissionsvizepräsident Frans Timmermans einen entsprechenden „Gemeinsamen Aktionsplan“ mit Ankara weitgehend ausgehandelt hatte, wurde dieser vom Europäischen Rat am 16. Oktober 2015 angenommen.⁸⁶ Während ihrer Türkei-Reise sollte Merkel „überprüfen, ob die Abmachungen verlässlich sind“.⁸⁷ Dabei war es Ankara, das auf eine persönliche Implikation der Kanzlerin bestand, nicht nur, weil Deutschland im Zentrum der Flüchtlingskrise steht, sondern auch – so die Einschätzung des Präsidenten der Europäischen Stabilitätsinitiative Gerald Knaus – weil Präsident Recep Tayyip Erdogan die Europäische Union sonst nicht ernst nähme.⁸⁸ Das bedeutet, dass Kanzlerin Merkel de facto als Emissärin der Europäischen Union handelte – wahrlich ein neues EU-Arbeitsformat. Wie sind diese deutlichen Anzeichen einer vergrößerten deutschen Sprecherrolle in und für Europa – bei aller Vorläufigkeit der Beobachtungen – nun zu bewerten? Handelt es sich schlicht um eine Renationalisierung der GASP und der Europäischen Union, die nun auch von Deutschland verfolgt wird?

„Offenbar ist die (...) GASP – einst ein Vehikel der außenpolitischen Emanzipation und Souveränitätsrückgewinnung Deutschlands – nicht länger der uneingeschränkt präferierte Handlungsrahmen, sondern eine Struktur, die Deutschland nutzt, wenn es opportun ist.“⁸⁹

Dieser Befund wurde generell im Review 2014-Prozess für die deutsche Europapolitik erhoben.⁹⁰ Die Beobachtung, dass Deutschland auf der Grundlage seiner wirtschaftlichen Stärke und seines gestiegenen internationalen Ansehens seine Außen- und Europapolitik vorrangig gemäß nationaler Interessenlagen zu gestalten versucht, ist keineswegs neu.⁹¹ Im Zeitverlauf wurde dieser nüchterne und ermüthende Blick auf Deutschlands Europapolitik eher noch bestätigt.⁹²

Es ist jedoch zu fragen, ob der vermehrte Rückgriff auf verschiedene selektive Kooperationsformate in der GASP und allgemein in der EU-Außenpolitik unter maßgeblicher Beteiligung Deutschlands nicht auch die Interpretation nahe legt, dass hiermit möglicherweise pragmatische Auswege aus den unübersehbar defizitären EU-Führungsstrukturen gewiesen und beschritten werden. Können tradierte und neue Kooperationsformate Ersatz für fehlende Autorität und Durchsetzungsstärke an der GASP- beziehungsweise EU-Spitze schaffen? Die Hohen Vertreterinnen Ashton und Mogherini scheinen diese neue Arbeits- und Aufgabenverteilung zwischen EU-Instanzen und ausgewählten Mitgliedstaaten explizit gut zu heißen. Nachdem Ashton bereits 2011 mit Blick auf die Libyen-Krise erkannt hatte, „(...) that the hour of crisis is the hour of the member states,“ formulierte sie anlässlich des Ukraine-Konflikts: “Something I developed over these years is actually recognising the value of using our foreign ministers as teams, as groups to represent the

86 Siehe Europäischer Rat: Tagung des Europäischen Rates vom 15. Oktober 2015, Schlussfolgerungen, EUCO 25/15.

87 Cécile Ducourtieux/Jean-Pierre Stroobants: Réfugiés: l’UE contrainte de s’appuyer sur la Turquie, in: *Le Monde*, 17.10.2015.

88 Thomas Kirchner/Robert Rossmann: EU will Flüchtlingspakt, Erdogan zögert, in: *Süddeutsche Zeitung*, 6.10.2015.

89 Barbara Lippert: Deutsche Europapolitik zwischen Tradition und Irritation. Beobachtungen aus aktuellem Anlass, SWP-Papier, Berlin 2015, S. 6.

90 Lippert: Deutsche Europapolitik zwischen Tradition und Irritation, 2015, S. 6.

91 Vgl. Uwe Schmalz: Deutsche Europapolitik nach 1989/90: Die Frage von Kontinuität und Wandel, in: Heinrich Schneider/Mathias Jopp/Uwe Schmalz (Hrsg.): *Eine neue deutsche Europapolitik? Rahmenbedingungen – Problemfelder – Optionen*, Berlin 2001, S. 15-68.

92 Vgl. Simon Bulmer/William E. Paterson: Germany as the EU's reluctant hegemon? Of economic strength and political constraints, in: *Journal of European Public Policy* 10/2013, S. 1387-1405.

Union. It doesn't always have to be me.”⁹³ Der Rückgriff auf die Autorität der Mitgliedstaaten, von dem Ashton auch in anderen Krisenkontexten Gebrauch machte, lässt sich mit Fug und Recht als ihr Vermächtnis bezeichnen. Der Entschluss, im Februar 2014 die Außenminister des Weimarer Dreiecks erstmals in Stellvertretung der Europäischen Union nach Kiew zu entsenden und damit eine starke europäische Rolle im Konfliktgeschehen zu übernehmen, geht jedoch wohl auf Berlin zurück.⁹⁴ Auch Mogherini zeigt sich – erneut im Kontext der Ukraine-Krise – dem Einsatz neuer GASP-Arbeitsteilungsformate gegenüber aufgeschlossen:

„We have worked through all channels, all forms and formats of dialogue that can lead to a solution. [...] Some argue that this is not ‘Europe foreign policy’. (...) I believe Chancellor Merkel and President Hollande didn't just work for the German or French national interest, but for the interest of all Europe. (...) A European common foreign policy does not call for Member States to give up their own foreign policies. On the contrary, each country can reinforce our common action with its own strength and expertise. But we see Europe at its best only when all the Twenty-eight push in the same direction. It is good teamwork we need.“⁹⁵

Der Einsatz neuer GASP-Formate kann jedoch für die EU-Außenpolitik gefährlich sein; denn je öfter, sichtbarer und durchsetzungsstärker solche selektiven Formate auftreten, desto tiefer wird das Ansehen des hochkomplexen und nicht leicht verständlichen außenpolitischen Akteurs, die Europäische Union, sinken. So klagte der Ständige Präsident des Europäischen Rates, Donald Tusk, inmitten der Ukraine-Krise mit Blick auf das Normandie-Format: „Für mich ist das keine komfortable Lage, dass die Verhandlungen ohne die europäischen Institutionen stattfinden“.⁹⁶ Doch angesichts der Unfähigkeit der Europäischen Union, in der GASP und der GSVP die intergouvernementalen Strukturen zu überwinden, und der höchst bedrohlichen Lage, in der die von Desintegrationstendenzen gefährdete Europäische Union sich derzeit befindet, ist der Rückgriff auf die neuen GASP-Kooperationsformate wohl eine pragmatische Zwischenlösung und eine vorläufige Antwort auf das Lamento über „Leaderless Europe“⁹⁷. Es bleibt abzuwarten, ob das Konstrukt neuer Formate und Sprecherrollen in der für 2016 in Aussicht gestellten europäischen Sicherheitsstrategie einen Niederschlag finden wird.

Für Deutschland birgt diese ‚pragmatische Zwischenlösung‘ die Chance, sich angesichts seiner derzeit so dominierenden Rolle⁹⁸ verstärkt in die GASP einzubringen und die zugesagte vermehrte Verantwortungsübernahme nachhaltig ein- und auszuüben. Allerdings muss Berlin sich dabei auf die von Mogherini eingeforderte Rolle eines ‚good teamworkers‘ beschränken und an das Steinmeiersche ‚Nur in und durch Europa‘ halten – denn jenseits dieser Markierungen droht tatsächlich Renationalisierung. Abschließend sei nochmals daran erinnert, dass Deutschland auch jenseits der GASP und der GSVP in zahlreichen Mosaikbausteinen der EU-Außenpolitik wertvolle Beiträge erbringen kann und muss. Denn weil Europas Außenpolitik mehrdimensional ist, kann und muss Deutschland sie durch ebenfalls vieldimensionales Handeln stärken.

93 Ashton zitiert nach Niklas Helwig/Carolin Rüger: In Search of a Role for the High Representative: The legacy of Catherine Ashton, in: *The International Spectator* 49/2014, S. 1-17, hier S. 7-10.

94 Vgl. Sylvie Kauffmann/Frédéric Lemaître: Le jour où l'Europe passe à l'action, in: *Le Monde*, 27.2.2014.

95 Federica Mogherini: Keynote Speech, Chatham House, London, 24. February 2015.

96 Tusk zitiert in Müller-Brandeck-Bocquet/Rüger: *Die Außenpolitik der EU*, München 2015, S. 369.

97 Jack Hayward (Hrsg.): *Leaderless Europe*, Oxford 2008.

98 Vgl. u.a. Hans Kundnani: *The Paradox of German Power*, London 2014.