

Kooperation ohne strategischen Überbau? Rahmenbedingungen der deutsch-französischen Verteidigungspolitik

Markus Kaim und Ronja Kempin*

Germany and France have pushed forward security and defense cooperation during the last months. Bilaterally, they agreed on a wide range of future armament cooperation and multilaterally, they gave momentum to the long dormant process of Permanent Structured Cooperation (PESCO). The majority of EU member states wants to use PESCO to facilitate military integration within the framework of Common Security and Defence Policy (CSDP) and to make better use of their military capabilities. However, this progress should not hide existing differences between "Paris" and "Berlin". On the one side, there is no agreement about the functional dimension of CSDP – what should it be used for? On the other side, the level of ambition with regard to further integration remains disputed despite the talk of a "security and defense union".

Im Juli 2017 haben Deutschland und Frankreich den bilateralen Ministerrat genutzt, um weitreichende Beschlüsse in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik zu treffen. Es ging dabei sowohl um eine Verbesserung der beidseitigen Kooperation als auch um neue Impulse für die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) der Europäischen Union (EU). Die beiden Regierungen haben unter anderem vorgeschlagen, Kriterien für die Ständige Strukturierte Zusammenarbeit (PESCO¹) im Rahmen der GSVP festzulegen. Dieser Vorstoß scheint sich fast nahtlos in die jüngsten Bemühungen von EU-Kommission und anderen EU-Institutionen einzufügen, der verteidigungspolitischen Integration Europas neuen Schwung zu verleihen.²

Auf dem Weg zu mehr sicherheits- und verteidigungspolitischer Integration der EU?

Im Juni 2016 wurde die „Globale Strategie für die Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union“ veröffentlicht.³ In der Sicherheits- und Verteidigungspolitik – auf einem Feld also, das bislang von europäischen Integrationsschritten im Sinne der Vergemeinschaftung weitgehend ausgespart blieb – hat das Dokument eine ungeahnte Dynamik entfaltet. Die GSVP hat seit ihrer Veröffentlichung eine rasante Entwicklung genommen. Den Hintergrund bilden einschneidende Veränderungen innerhalb der Union wie auch in ihrem geopolitischen Umfeld. Zu den inneren Impulsen gehören das britische Votum für einen EU-Austritt und der Erfolg populistischer Bewegungen und Parteien, die maßgeblich

* Dr. habil. Markus Kaim, Senior Fellow, Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin.
Dr. Ronja Kempin, Senior Fellow, Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin.

1 Permanent Structured Cooperation.

2 Für eine Analyse derselben vgl. Alexandra de Hoop Scheffer/Martin Quencez: Will Europe's Defense Momentum Lead to Anything?, The German Marshall Fund of the United States: GMF Security and Defense Policy 22/2017; sowie Olaf Wientzek/Patrick Keller: Bewegung in der europäischen Sicherheitspolitik. Gedanken zum Reflexionspapier der Europäischen Kommission, Konrad-Adenauer-Stiftung: KAS Analysen und Argumente 268/2017.

3 Rat der Europäischen Union: Eine Globale Strategie für die Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union. Brüssel, 28. Juni 2016, Dok. 10715/16.

an ein erhöhtes Sicherheitsbedürfnis der Menschen appellieren. Mit Donald Trump wiederum wurde erstmals ein US-Präsident vereidigt, der als Kandidat den Fortbestand der NATO offen infrage gestellt und damit Befürchtungen geschürt hatte, die USA könnten ihr europapolitisches Engagement stärker konditionieren und an ihren nationalen Interessen ausrichten. Ausgehend von diesem Befund haben verschiedene europäische RegierungsvertreterInnen ähnliche Schlussfolgerungen für die sicherheitspolitische Rolle der EU formuliert: So stellte Bundeskanzlerin Angela Merkel im Mai 2017 fest, dass „die Zeiten, in denen wir uns auf andere völlig verlassen konnten, [...] ein Stück [weit] vorbei“ seien.⁴ Präsident Emmanuel Macron forderte in seiner Europa-Rede am 26. September 2017 den Aufbau einer „europäischen Souveränität“ als Voraussetzung dafür, dass Europa seine Werte in der Welt verteidigen müsse.⁵ Und schließlich konstatierte die Hohe Vertreterin der Union für Außen- und Sicherheitspolitik, Federica Mogherini, am 28. September 2017 in Brüssel, dass nicht länger die USA ein unverzichtbarer („indispensable“) Akteur in der internationalen Politik seien, sondern stattdessen die EU ein unverzichtbarer Partner für viele, wenn nicht alle Nationen geworden sei.⁶ Diesen Äußerungen gemeinsam zugrunde liegt eine Annahme, die das Außenhandeln der EU in den nächsten Jahren stark bestimmen wird: In einem veränderten sicherheitspolitischen Umfeld müsse die EU autonomer als bislang, d.h. unabhängiger von den USA, handeln können und zugleich ein stärkeres Engagement an den Tag legen. Zugleich wird die globale Sicherheitslage mehr und mehr von hybriden Bedrohungen und transnational agierenden terroristischen Akteuren bestimmt. Diese Entwicklungen haben Mitgliedstaaten wie EU-Kommission bewogen, das Schutzversprechen gegenüber Europas BürgerInnen zu einer zentralen Legitimationsquelle der EU zu machen. „Wir können“, so die vielgeteilte Überzeugung, „Europa heute über seine Verteidigung wiederbeleben“.⁷

Die Mitgliedstaaten haben eine Reihe von Initiativen auf den Weg gebracht, mit denen die EU in sicherheits- und verteidigungspolitischen Fragen strategisch autonomer werden soll. Im November 2016 beschlossen die EU-Außenminister vor diesem Hintergrund, den genannten Veränderungen mit einer umfassenden Reformagenda für die GSVP zu begegnen. So soll die gemeinsame Finanzierung für Einsätze der seit 2004 bestehenden EU-Battlegroups ausgeweitet sowie die Zusammenarbeit von EU und NATO intensiviert werden. Im Juni 2017 einigten sich die Mitgliedstaaten zudem auf die Schaffung eines Militärischen Planungs- und Durchführungsstabes (MPCC⁸) für die strategische Aufsicht über GSVP-Missionen, in denen die EU das staatliche Gewaltmonopol nicht übernimmt. Beispielsweise werden dem MPCC die Ausbildungs- und Trainingsmissionen der EU unterstehen. Daneben hat die Agenda vor allem den Bereich der Verteidigung aufgewertet. Drei Großprojekte sollen die Verteidigungsfähigkeit der EU-Staaten stärken.

4 Zitiert nach Adam Sobocznyski: „Die Zeiten, in denen wir uns auf andere völlig verlassen konnten, die sind ein Stück vorbei“. Über diesen so typischen Merkel-Satz rätselt die Welt. Zur Rhetorik der Kanzlerin, in: ZEIT ONLINE, 31. Mai 2017.

5 Vgl. „Initiative für Europa des Staatspräsidenten Macron. Ein souveränes, geeintes und demokratisches Europa“, 26. September 2017.

6 Vgl. Europäischer Auswärtiger Dienst: Federica Mogherini's speech at the Conference "Thinking Europe Forward" on the occasion of the 25th anniversary of the Treaty of Maastricht, 28. September 2017, 171002_14.

7 Interview mit Frankreichs Staatspräsident François Hollande. Christian Wernicke: „Entweder anders – oder nichts mehr zusammen“, in: Süddeutsche Zeitung, 5. März 2017.

8 Military Planning and Conduct Capability.

Erstens hat der EU-Außenministerrat am 11. Dezember 2017 die Ständige Strukturierte Zusammenarbeit aktiviert, die in Art. 42 Abs. 6 Vertrag über die Europäische Union (EUV) vorgesehen ist. Dabei handelt es sich nicht um ein neues Politikfeld, sondern um einen Handlungsrahmen, der sukzessive ausgefüllt werden soll. Dieses Format erlaubt es Mitgliedstaaten, „die anspruchsvollere Kriterien in Bezug auf die militärischen Fähigkeiten erfüllen und die im Hinblick auf Missionen mit höchsten Anforderungen untereinander weiter gehende Verpflichtungen eingegangen sind“, enger zusammenzuarbeiten. Nach den Bestimmungen von Art. 46 EUV steht die PESCO allen Mitgliedstaaten offen. Strittig sind jedoch die Kriterien, die sie dafür erfüllen müssen – der Vertragstext ist hier nur vage formuliert. In einer begleitenden Erklärung zum Beschluss vom Dezember 2017 haben die 23 teilnehmenden Staaten 17 Projekte benannt, die im Rahmen der PESCO verwirklicht werden sollen.⁹

Zweitens soll künftig über eine koordinierte jährliche Überprüfung der Verteidigung ein systematischer Austausch zwischen den Mitgliedstaaten zu ihren Verteidigungsplänen institutionalisiert werden. Dieser Prozess untersteht der Europäischen Verteidigungsagentur. Er soll dazu beitragen, Lücken in den militärischen wie zivilen Ressourcen der Mitgliedstaaten zu erkennen und zu schließen.

Drittens hat die Kommission gemeinsam mit den Mitgliedstaaten beschlossen, einen Europäischen Verteidigungsfonds (EVF) zu schaffen. Er soll einen finanziellen Anreiz dafür bieten, beim Erwerb militärischer (Kern-)Fähigkeiten zu kooperieren. Schließen sich mindestens drei EU-Staaten zusammen, um Verteidigungsgüter und -technologien gemeinsam zu entwickeln und zu beschaffen, können entsprechende Vorhaben über den EVF kofinanziert werden. Dadurch sollen Staaten und Unternehmen künftig kostengünstiger wirtschaften; besonders begünstigt werden sie, wenn ihre Kooperation im Rahmen der PESCO erfolgt.

Die Rolle Deutschlands und Frankreichs

Maßgeblichen Anteil am Zustandekommen dieser Reformagenda hatten Deutschland und Frankreich. Bereits vier Tage nach dem Brexit-Votum veröffentlichten der damalige deutsche Außenminister Frank-Walter Steinmeier und sein damaliger französischer Amtskollege Jean-Marc Ayrault den Beitrag „Ein starkes Europa in einer unsicheren Welt“¹⁰. Darin forderten sie erstens stärkere und flexiblere Fähigkeiten der EU zur Krisenvorsorge und -bewältigung sowie eine ständige zivil-militärische Planungs- und Führungsfähigkeit, welche die Union in die Lage versetzen soll, zivile und militärische Operationen wirksamer planen und durchführen zu können. Zweitens müssten einsatzfähige Streitkräfte mit hohem Bereitschaftsgrad zur Verfügung stehen; ihre Entsendung sei durch eine Ausweitung der gemeinsamen Finanzierung zu begünstigen. Drittens sollten Mitgliedstaaten in Gruppen „so flexibel wie möglich eine dauerhafte strukturierte Zusammenarbeit im Verteidi-

⁹ Vgl. dazu Michael Stabenow: Verteidigungsunion beschlossen, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 12. Dezember 2017; sowie ausführlich Daniel Fiott/Antonio Missiroli/Thierry Tardy: Permanent Structured Cooperation: What's in a name?, European Union Institute for Security Studies: EUISS Chaillot Paper 142/2017.

¹⁰ Frank-Walter Steinmeier/Jean-Marc Ayrault: Ein starkes Europa in einer unsicheren Welt, 27. Juni 2016, abrufbar unter: <https://www.auswaertiges-amt.de/de/aussenpolitik/europa/160624-bm-am-fra-st/281698> (letzter Zugriff: 14.2.2018).

gungsbereich einrichten können oder mit einzelnen Operationen vorangehen“.¹¹ Im Bereich der Verteidigung schlugen beide die Einführung eines Europäischen Semesters für Fähigkeiten vor. Weiter solle ein europäisches Forschungsprogramm die Innovationskraft der europäischen Industrie stärken. Dieser Vorstoß wurde am 12. September 2016 von den Verteidigungsministerien beider Länder durch die Initiative „Erneuerung der GSVP: Hin zu einer umfassenden, realistischen und glaubwürdigen Verteidigung in der EU“ unterstützt.¹² Darin wird das Ziel bekräftigt, mittelfristig ein permanentes EU-Hauptquartier einzurichten, nach dem Vorbild des European Air Transport Command weitere gemeinsame streitkräfteunterstützende Kommandos aufzubauen und bei der Rüstungsentwicklung und -beschaffung stärker zu kooperieren.

Schließlich unterstützt das Papier eine europäische Initiative zum „Kapazitätsaufbau [...] zur Förderung von Sicherheit und Entwicklung (CBSD)“. Dahinter verbirgt sich der Vorschlag, eine bisher für die Stabilitäts- und Friedensschaffung bestimmte EU-Förderlinie einzusetzen, um das Militär von Partnerländern bei bestimmten Aufgaben wie etwa der Minenräumung zu unterstützen.¹³ Daneben wollen beide Staaten die Möglichkeit der PESCO nutzen und haben bei verschiedenen Gelegenheiten ihren Willen erklärt, bei möglichst vielen internationalen Fragen mit einer Stimme zu sprechen.

Die bilaterale Zusammenarbeit gewinnt in der Sicherheitspolitik auch deshalb neuen Schwung, weil „Berlin“ seit der Münchener Sicherheitskonferenz 2014 seine sicherheitspolitische Verantwortung betont, mit dem Weißbuch von 2016 diese Rolle ausformuliert und sich zu größerem Engagement an der Seite Frankreichs bereitfindet, nicht zuletzt in Mali.

Doch auch wenn die Deklarationen beider Staaten in dieselbe Richtung weisen und auf den ersten Blick gut zusammenpassen, gehen zwischen „Berlin“ und „Paris“ die Ansichten tatsächlich auseinander, was (gemeinsame) sicherheitspolitische Aufgaben und die angestrebte Integrationstiefe betrifft.

Strategischer Dissens

So existiert zwischen Deutschland und Frankreich keine gemeinsame Ordnungsvorstellung darüber, was das langfristige integrationspolitische Ziel der GSVP ist. Die Bundesregierung hat in dieser Frage große Ambitionen erkennen lassen. In ihrem Weißbuch von 2016 heißt es: „Als Fernziel strebt Deutschland eine gemeinsame Europäische Sicherheits- und Verteidigungsunion an.“¹⁴ Die aufgeführten Maßnahmen – Strukturen der GSVP weiterentwickeln, zivile und militärische Fähigkeiten integrieren sowie Europas Verteidigungsindustrie stärken – sind jedoch weitgehend intergouvernemental angelegt, was in Wirklichkeit das integrationspolitische Ambitionsniveau in diesem Politikfeld erheblich reduziert.

¹¹ Ebenda.

¹² Jean-Yves Le Drian/Ursula von der Leyen: Erneuerung der GSVP. Hin zu einer umfassenden, realistischen und glaubwürdigen Verteidigung in der EU, 12. September 2016, abrufbar unter: <https://www.bmvg.de/de/aktuelle-s/erneuerung-der-gsvp-deutsch-franzoesische-verteidigungsinitiative-11542> (letzter Zugriff: 14.2.2018).

¹³ Europäische Kommission: Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EU) No 230/2014 of the European Parliament and of the Council of 11 March 2014 establishing an instrument contributing to stability and peace, Strasbourg, COM(2016) 447.

¹⁴ Bundesministerium der Verteidigung (Hrsg.): Weißbuch 2016 zur Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr, Berlin 2016, S. 73; vgl. dazu auch Markus Kaim/Hilmar Linnenkamp: Das neue Weißbuch – Impulsgeber sicherheitspolitischer Verständigung?, Stiftung Wissenschaft und Politik: SWP-Aktuell 65/2016.

Denn im Kontext der europäischen Integration impliziert der Begriff „Union“, dass es (analog zur Währungsunion) um eine langfristige Vergemeinschaftung des Politikfeldes geht. Ein solcher Integrationssprung kann durchaus Ziel deutscher Sicherheitspolitik sein. Ob aber diejenigen, die in Deutschland einer Europäischen Sicherheits- und Verteidigungsunion (ESVU) das Wort reden, tatsächlich auf einen Souveränitätstransfer zielen, scheint fraglich. Und auch ob die Regierung Macron diese Vorstellungen teilt, muss ernsthaft bezweifelt werden. Denn in Kontinuität zu seinen Vorgängern betont der neue französische Präsident, dass Europa die nationalen Verteidigungspolitiken niemals ersetzen werde. Vielmehr spricht er von einem „Europa der Verteidigung“ („Europe de la défense“), das zuvörderst auf den Zugewinn an militärischen Fähigkeiten ausgerichtet sein soll. Nationale Verteidigungspolitiken würden durch Europa niemals substituiert.¹⁵

Ebenso fehlt ein Konsens darüber, mit welchem Ambitionsniveau, d.h. für welche sicherheitspolitischen Aufgaben, die militärischen Fähigkeiten weiterentwickelt werden sollen. Die Vorstellungen, die es zu dieser Frage gibt, lassen sich grob vereinfacht in drei Kategorien fassen, wobei ebenso vereinfacht gilt, dass die deutschen Ambitionen eher am unteren Ende dieses funktionalen Spektrums zu verorten sind, wohingegen die französische Seite einen größeren Ehrgeiz verfolgt, der durch den EU-Rahmen nur noch zum Teil befriedigt wird.¹⁶

Erstens besteht eine minimalistische Sicht, nach der die EU vornehmlich Partner in ihrer Nachbarschaft sicherheitspolitisch ertüchtigen soll. Dies würde im Grunde bedeuten, das aktuelle „capacity building“ fortzuführen – entweder des CBSD oder durch GSVP-Trainingsmissionen, die über den jüngst eingerichteten MPCC geleitet werden.

Der zweite Ansatz zielt auf ein mittleres Ambitionsniveau. Die Union trägt demnach Verantwortung für Krisenmanagement und militärische Terrorismusbekämpfung an der Peripherie Europas. Dies wäre eine Rückkehr zu den ambitionierteren GSVP-Zielen der 1990er und 2000er Jahre (Helsinki Headline Goal von 1999, Headline Goal 2010 von 2004, EU-Battlegroups seit 2005).

Drittens gibt es eine maximalistische Auffassung. Ihr zufolge hat die EU gemäß Art. 42 Abs. 2 bzw. Art. 42 Abs. 7 EUV die Aufgabe, kollektive Verteidigung für ihre Mitglieder sicherzustellen und entsprechend Fähigkeiten wie Strukturen vorzuhalten. Dabei bleibt strittig, wieweit die Bemühungen um „strategische Autonomie“ reichen sollten, d.h., wie das sicherheitspolitische Verhältnis der EU zu den USA bzw. zur NATO gestaltet werden müsste.¹⁷

Wenn Deutschland und Frankreich ihre Differenzen bezüglich der sicherheitspolitischen Funktion der GSVP nicht ausräumen, ist fraglich, ob dieses Politikfeld tatsächlich als integrationspolitischer Motor fungieren kann. Die deutsch-französische bzw. europäische

15 Vgl. dazu etwa Le Figaro: Macron salue une avancée historique pour l'Europe de la défense, 22. Juni 2017.

16 Eine Illustration dessen ist die sog. European Intervention Initiative, die Präsident Macron im September 2017 vorgestellt hat. Diese beinhaltet u.a. die noch etwas vage gehaltene Idee einer europäischen Interventionstruppe. Politisch willige und militärisch fähige europäische Staaten sollen außerhalb der Entscheidungsstrukturen von EU und NATO informell zusammenarbeiten können. Vgl. Thomas Gutschker: Auf dem Weg zur Armee Europas, in: Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung, 19. November 2017.

17 Vgl. dazu Sven Biscop: All or Nothing? European and British Strategic Autonomy after the Brexit, Egmont: Egmont Paper 87/2016; sowie Felix Arteaga/Tomas Jermalavicius/Alessandro Marrone/Jean-Pierre Maulny/Marcin Terlikowski: Appropriate Level of European Strategic Autonomy, Armament Industry European Research Group: Ares Report 8/2016.

Kooperation dürfte sich dann weiter auf der Ebene integrationspolitischer Symbolik bewegen. Zu erwarten wäre ein Inkrementalismus, wie er aus anderen Epochen der Integration und Politikfeldern bekannt ist – bestehend aus einzelnen, nur lose verknüpften Maßnahmen, mit denen die sicherheitspolitische Kooperation vertieft werden soll, die aber nie zum erhofften Ergebnis führen, weil der strategische Überbau fehlt. Es bedarf daher einer doppelten Flankierung, um zivile wie militärische Fähigkeiten dauerhaft und wirksam zu steigern: Die sicherheitspolitischen Weichen müssen gemeinsam mit den integrationspolitischen gestellt werden.

Drei Szenarien der Zusammenarbeit

Im Juli 2017 haben Deutschland und Frankreich vereinbart, gemeinsam ein neues Kampfflugzeug zu entwickeln, das ihre bisherigen Flotten ersetzen soll.¹⁸ Dieses Projekt steht exemplarisch für die deutsch-französischen Kooperationsvorhaben auf dem Feld militärischer Fähigkeiten. An ihm lässt sich beispielhaft verdeutlichen, in welchem unterschiedlichen Maße beide Länder ihre Motorrolle in und für Europa im Bereich von Sicherheit und Verteidigung ausüben können und dass der Nutzen dieses Waffensystems vor allem davon abhängt, inwiefern die sicherheits- und integrationspolitischen Vorstellungen beider Seiten konvergieren. Andere avisierte Kooperationsprojekte stehen vor ähnlichen Fragen.

Das Szenario „Kosten sparen“

In einem ersten Szenario würden die unterschiedlichen Ansätze Deutschlands und Frankreichs nicht thematisiert; entsprechend unterbliebe jeder Versuch, sicherheitspolitische Überschneidungen auszuloten und auf dieser Basis Projekte mit integrationspolitischer Bindewirkung aufzubauen. Vielmehr würden „Paris“ und „Berlin“ ihre nationale Autonomie und Souveränität in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik nicht weiter beschränken, als das durch ihre gemeinsame NATO-Mitgliedschaft bzw. die Integration in die gemeinsame Kommandostruktur der Allianz ohnehin der Fall ist. So würde das Kampfflugzeug von Frankreich und Deutschland analog zu früheren Rüstungskooperationen – modellhaft steht dafür das europäische Transportflugzeug A400M – entwickelt und produziert werden. Die Verfügungsgewalt verbliebe auf nationaler Ebene. Deutschland würde seine Kampffjets wohl weiterhin vornehmlich zu Aufklärungszwecken einsetzen, während Frankreich die Nachfolger von „Rafale“ und „Mirage“ vor allem für Kampfeinsätze nutzen würde. Gleichwohl wäre es durch diese Art von Projektlogik möglich, Skalenergebnisse zu erzielen.

Gelänge es, weitere EU-Staaten in dieses Projekt einzubinden und so eine größere Stückzahl an Kampffjets zu produzieren, würden beide Länder einen gewichtigen Beitrag leisten, um Kosten bei der Rüstungsbeschaffung zu sparen. Ein etwaiges mitgliedstaatliches Beschaffungskonsortium könnte darauf zählen, finanzielle Beihilfen aus dem jüngst von der EU-Kommission geschaffenen EVF zu erhalten. Denkbar wäre darüber hinaus, dass Deutschland und Frankreich ihre Kooperationspartner überzeugen, die technische Ausstattung des Kampfflugzeuges so weit wie möglich zu standardisieren. In diesem Fall wür-

¹⁸ Dies ist nicht der Ort, um auf die anderen Beschlüsse zur gemeinsamen Entwicklung militärischer Fähigkeiten einzugehen. Vgl. Deutsch-französischer Verteidigungs- und Sicherheitsrat: Schlussfolgerungen, 13. Juli 2017, S. 2ff.

de das Projekt auch dazu beitragen, die in Europa vorherrschende Fragmentierung des Verteidigungsbereichs zu reduzieren.¹⁹ Durch eine solche Form der Umsetzung könnte die Interoperabilität der Luftstreitkräfte in Europa deutlich verbessert werden. Zugleich aber ließe dieses Vorgehen eine sicherheits- ebenso wie eine integrationspolitische Flankierung vermissen.

Das Kooperationszenario

Eine größere integrationspolitische Ambition beider Länder würde sich an existierende binationale Verbände anlehnen, allen voran die Deutsch-Französische Brigade. Diese Variante würde auf den Skaleneffekten des vorgenannten Szenarios aufbauen, verteidigungspolitische Integration aber ebenfalls nur suggerieren. Bei der Deutsch-Französischen Brigade sind Führung und Stab binational zusammengesetzt, die der Brigade unterstellten Verbände dagegen rein national strukturiert. Analog dazu wäre auch für das Kampfflugzeug eine gemeinsame Stationierung von Gerät und Führung vorstellbar. Seit 1997 wird die Brigade zu Friedensmissionen (Bosnien 1997, Kosovo 1999, Mazedonien 1999), Sicherungseinsätzen (Afghanistan 2004) sowie zu Ausbildungszwecken (Afghanistan seit 2009 und Mali seit 2014) gemeinsam eingesetzt. Im Alltag jedoch gilt gegenüber der binationalen Integration ein Vorrang für nationale Bestimmungen und den einzelstaatlichen Zugriff auf Elemente der Brigade. Sollten die beiden Seiten auch ihren Kampfjet nach dem Motto „gemeinsame Stationierung, separater Einsatz“ betreiben, würde die deutsch-französische Sicherheitskooperation abermals nicht in einen europäischen Kontext eingebettet. Es entstünden keine bindenden Verpflichtungen zu gemeinsamen Einsätzen, weil ein sicherheitspolitischer und integrationspolitischer Gleichklang nicht gesucht würde.

Das Vergemeinschaftungsszenario

Drittens steht Deutschland und Frankreich die Möglichkeit offen, die europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik durch gemeinsame Beschaffung einer Fähigkeit und deren Integration – an der sich weitere Länder beteiligen würden – voranzutreiben. Vorbild dafür wäre etwa das luftgestützte Frühwarn- und Leitsystem AWACS²⁰, über das die NATO seit den 1970er Jahren verfügt. AWACS untersteht dem Kommando des Supreme Allied Commander Europe (SACEUR), an den die beteiligten Nationen weitreichende Befugnisse delegiert haben. Der NATO-Kommandostruktur ist der AWACS-Verband, dessen militärisches Personal von 15 Staaten gestellt wird, als strategische Fähigkeit zugeordnet.²¹

Auf das gemeinsame Kampfflugzeug angewandt wäre dieses Szenario ein integrationspolitischer Quantensprung – nicht im Sinne multinationaler Besatzungen wie bei AWACS, sondern im Sinne einer Europäisierung des Einsatzes. Wären die Kampfjets ausschließlich gemeinsam einsetzbar, würde dies nicht nur die Einsatzkulturen beider Länder enger zusammenführen. Vielmehr erfordert das Szenario eine gemeinsame sicherheitspolitische Lagebeurteilung und den Gleichklang der sicherheitspolitischen Interessen. Möglicherweise gelänge es „Berlin“ und „Paris“, weitere EU-Mitgliedstaaten an ihrem Vorhaben zu betei-

19 Vgl. dazu Justin Bronk: UK Prospects for the New Franco-German Fighter, Royal United Services Institute: RUSI Commentary, 31. Juli 2017.

20 Airborne Warning and Control System.

21 Vgl. Ekkehard Brose: Parlamentsarmee und Bündnisfähigkeit. Ein Plädoyer für eine begrenzte Reform des Parlamentsbeteiligungsgesetzes, Stiftung Wissenschaft und Politik: SWP-Studie S 18/2013, S. 9ff.

gen und Beschaffung, Betrieb wie Einsatz der Kampfflugzeugflotte zu „europäisieren“. In diesem Fall läge es nahe, dem Politischen und Sicherheitspolitischen Komitee (PSK) der EU – analog zum NATO-Rat – eine Entscheidungsbefugnis über den Einsatz dieser vernetzten Fähigkeiten zu erteilen. Dies würde nicht nur die existierenden Prerogative auf deutscher wie französischer Seite beim Einsatz von Streitkräften infrage stellen,²² sondern wäre zugleich eine starke Manifestation des Paradigmas deutscher Europa-Politik, Führungsverantwortung mit anderen und für andere zu übernehmen.

Das langfristige Szenario: Sicherheits- und Verteidigungsunion

Zumindest theoretisch besteht eine vierte Option, die derzeit aber unrealistisch erscheint. Wollen Deutschland und Frankreich die vielbeschworene strategische Autonomie Europas insbesondere gegenüber den USA unwiderruflich vorantreiben, läge es grundsätzlich nahe, mit der Entwicklung des Kampfflugzeugs den kühnsten und weitreichendsten Schritt zu gehen. Dies würde bedeuten, eine vollständige Vergemeinschaftung der nationalen Sicherheits- und Verteidigungspolitik anzustreben und tatsächlich den Weg zur europäischen Verteidigungsunion zu beschreiten. Konkret hieße dies für den deutschen Fall, die Parlamentsbeteiligungsrechte des Bundestages auf das Europäische Parlament genauso zu übertragen wie die Befehls- und Kommandogewalt der Bundesministerin der Verteidigung auf einen noch zu schaffenden EU-Kommissar für Verteidigung.²³ Rhetorisch zielen Deutschland und Frankreich schon lange auf diese Form der Integration. Deren Umsetzung hätte jedoch im Bereich der Außenpolitik solch fundamentale Folgen für die horizontale und vertikale Kompetenzverteilung zwischen EU-Institutionen und Mitgliedstaaten, dass diese Option nur ein langfristiges Ziel sein wird.

Handlungsempfehlungen

Integrationspolitisch ambitioniert, aber dennoch machbar wäre es, würden „Berlin“ und „Paris“ in den kommenden vier Jahren erste Schritte auf dem Weg unternehmen, das dritte, also das Vergemeinschaftungsszenario umzusetzen. Denn nach aktuellen Planungen beginnt 2018 ein Prozess, der über zwei Jahrzehnte – von der Machbarkeitsstudie bis zur Indienststellung des neuen Flugzeugs – sowohl sicherheits- als auch integrationspolitisch zu flankieren ist. Erste Schritte innerhalb des Fahrplans wären die folgenden.

Sicherheitspolitisch: Eine integrierte militärische Fähigkeit setzt einen Mindestkonsens der beteiligten Länder darüber voraus, unter welchen Umständen und für welche Zwecke sie eingesetzt werden soll. Deutschland und Frankreich sollten daher zumindest vorläufige Festlegungen anstreben, für welche Einsatz-Szenarien sie die Maschine entwickeln wollen. Bleibt dies ungeklärt, drohen Friktionen (bis hin zum Abzug nationaler Kontingente), wie sie aus dem Betrieb des AWACS-Systems bekannt sind.

22 Vgl. dazu ausführlich Deutscher Bundestag: Unterrichtung durch die Kommission zur Überprüfung und Sicherung der Parlamentsrechte bei der Mandatierung von Auslandseinsätzen der Bundeswehr, BT-Drucksache 18/5000, Berlin 2015.

23 Den zweiten Schritt bereitet zurzeit das Europäische Parlament vor, indem es im Dezember 2017 gefordert hat, die Möglichkeiten zu prüfen, innerhalb der EU-Kommission ein Generaldirektorat für Verteidigung (DG Defence) einzurichten. Vgl. Europäisches Parlament: MEPs advocate stronger EU foreign and defence policy, 13. Dezember 2017.

Integrationspolitisch: Im Rahmen der Gespräche des Deutsch-Französischen Verteidigungs- und Sicherheitsrates sollte der europäische Charakter des neuen Kampfflotts betont werden. Es wäre verbindlich festzulegen, dass dieses deutsch-französische Projekt als Nukleus einer integrierten militärischen Fähigkeit der EU gedacht ist. Entsprechend sollten auch die technischen Parameter für die gemeinsame Entwicklung der Maschine verbindlich bestimmt werden. Die anderen EU-Partner sind zu einer Beteiligung einzuladen, um die Entwicklung zu europäisieren.

Verfassungsrechtlich: Schließlich sollte der Bundestag an den Bericht anknüpfen, den in der vergangenen Legislaturperiode die „Kommission zur Überprüfung und Sicherung der Parlamentsrechte bei der Mandatierung von Auslandseinsätzen der Bundeswehr“ vorgelegt hat. Das Parlamentsbeteiligungsgesetz ist mit dem Ziel zu überprüfen, die Verfügungsgewalt über integrierte europäische Fähigkeiten an das PSK zu delegieren, gegebenenfalls mit einer Beteiligung des Europäischen Parlaments. Da der Parlamentsvorbehalt Verfassungscharakter besitzt und das Bundesverfassungsgericht der Exekutive in Wehrfragen enge Grenzen gezogen hat, müsste der Bundestag eventuell auch eine Änderung des Grundgesetzes erwägen.

Beschreitet die künftige deutsche Regierung gemeinsam mit Frankreich den beschriebenen Weg, so würde in den kommenden Jahren der Grundstein gelegt für eine sicherheits- und verteidigungspolitische Kooperation der EU, die sich nicht mehr rückgängig machen ließe.