

FRIEDEN UND SICHERHEIT

NACH DEM BREXIT

Europäische Sicherheitspolitik
aus französischer Perspektive

Von **Jean-Pierre Maulny**
September 2020



Frankreich unterhält in sicherheitspolitischen Fragen eine enge Kooperation mit Großbritannien vor allem im operativen Bereich, während die Zusammenarbeit mit Deutschland vorwiegend politischer Natur ist.



Vor dem Hintergrund einer Schwächung des internationalen Sicherheitssystems entstand Anfang der 2000er-Jahre mit dem E3-Format ein neuer Rahmen für die Zusammenarbeit zwischen Frankreich, Großbritannien und Deutschland.



Über dieses Format könnte Großbritannien auch nach dem Brexit in die europäischen Sicherheitspolitik einbezogen bleiben.

FRIEDEN UND SICHERHEIT

NACH DEM BREXIT

Europäische Sicherheitspolitik
aus französischer Perspektive

Die französische Sicherheitspolitik spielt sich sowohl in einem nationalen als auch multilateralen Kontext ab. Letzterer umfasst hauptsächlich die Europäische Union und die NATO. In der Vergangenheit hat Frankreich seinen Fokus lange auf den nationalen Rahmen gelegt. Ziel war es, seine außenpolitische Autonomie zu wahren und seine Sicherheit mit der eigenen, unabhängigen Atomstreitmacht zu gewährleisten. Obwohl sich Frankreich 1966 aus der integrierten militärischen Kommandostruktur der NATO zurückzog, blieb es Mitglied des Atlantischen Bündnisses, dessen Vertragsstaat es seit seiner Gründung 1949 ist.

Gemeinsam mit Deutschland hat Frankreich schon vor Ende des Kalten Krieges den Wunsch geäußert, im Zuge einer politischen Union auch die Verteidigungspolitik in den Zuständigkeitsbereich der EU aufzunehmen. Zudem war Frankreich maßgeblich an der Neugestaltung der Westeuropäischen Union (WEU) im Jahr 1984 und zusammen mit Deutschland an der Begründung der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) im Vertrag von Maastricht 1992 beteiligt. Eine echte gemeinsame Außen- und Verteidigungspolitik zu entwickeln, zählt seit Anfang der 1980er-Jahre stets zu den wichtigsten Anliegen Frankreichs. Überdies war dieses Ziel einer der Gründe für die Rückkehr Frankreichs in die integrierte militärische Kommandostruktur der NATO im Jahr 2009, mit der das Land unterstreichen wollte, dass sich das europäische Verteidigungsprojekt nicht gegen das transatlantische Bündnis richtet.

Obwohl der französische Präsident Emmanuel Macron die NATO im November 2019 als hirntod bezeichnete,¹ ist sich Frankreich durchaus bewusst, dass es eben diese NATO ist, denen die Mehrzahl der EU-Staaten ihre kollektive Sicherheit anvertrauen.² Frankreich verfolgt dabei drei Ziele: ers-

tens, gemeinsam mit den anderen EU-Mitgliedstaaten mehr Einfluss innerhalb der NATO zu gewinnen; zweitens, sich stärker an der Gewährleistung der europäischen Sicherheit zu beteiligen, was sich in einer größeren Souveränität Europas niederschlagen muss, und drittens, sicherzustellen, dass das Prinzip der Solidarität zwischen den NATO-Mitgliedstaaten seine starke schützende Wirkung auch im Jahr 2020 beibehält.

Gleichwohl ist davon auszugehen, dass Frankreich dem Ziel, die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) der EU zu stärken, aus politischen Gründen – dem Ausbau der politischen Union – Vorrang vor einer Stärkung der NATO einräumen wird. Paris wird daher der EU als Rahmen zur Stärkung der Sicherheit in Europa den Vorzug geben.

Als Verfechter des Multilateralismus unterstützt Frankreich zudem die weltweiten Bemühungen um Frieden und Sicherheit der Vereinten Nationen (VN) sowie die Maßnahmen der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) auf regionaler Ebene. Dennoch ist Frankreich in gewisser Hinsicht von den VN enttäuscht. Obwohl die VN vor allem am fehlenden Konsens der fünf ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates krankt, ist Frankreich der Ansicht, dass die VN bei der Durchsetzung einer Friedens- und Sicherheitsstrategie mit zu wenig Effizienz und Tatkraft agieren.

Die der gesamteuropäischen Sicherheit verpflichtete OSZE hält Frankreich derzeit für zu schwach und sieht diese zudem durch Russland untergraben und in ihrer Entwicklung blockiert. Anfang der 1990er-Jahre hatte Frankreich noch große Hoffnungen in die OSZE gesetzt, welche die gesamteuropäische Sicherheit vom Atlantik bis zum Ural gewährleisten sollte. So stellte sich die Position Frankreichs nach dem Ende des Kalten Krieges zu Zeiten François Mitterrands dar. Mit der Verschlechterung der Beziehungen zu Russland ab den 2000er-Jahren schwand jedoch allmählich das Interesse der französischen Staatschefs an der OSZE. Im Zuge der Initiative Macrons zur Wiederaufnahme des Dialogs mit Russland könnte die OSZE jedoch wieder an Bedeutung gewinnen.

¹ Vgl. Emmanuel Macron warns Europe: NATO is becoming brain-dead. In: *The Economist* (online), 7.11.2019; www.economist.com/europe/2019/11/07/emmanuel-macron-warns-europe-nato-is-becoming-brain-dead

² Vgl. die Rede von Staatspräsident Emmanuel Macron zur Verteidigungs- und Abschreckungsstrategie vor den Auszubildenden des 27. Jahrgangs der école de guerre am 7. Februar 2020; www.elysee.fr/emmanuel-macron/2020/02/07/discours-du-president-emmanuel-macron-sur-la-strategie-de-defense-et-de-dissuasion-devant-les-stagiaires-de-la-27eme-promotion-de-lecole-de-guerre

Mit der von Präsident Macron in seiner Rede an der Sorbonne im September 2017 verkündeten Europäischen Interventionsinitiative (EI2) sollen mehrere Ziele verfolgt werden. Das erste Ziel ist die Schaffung einer strategischen Kultur in Europa, und zwar in einer weniger formellen Entscheidungsstruktur als der EU. Das zweite Ziel besteht in der Öffnung der EI2 für Nicht-EU-Staaten – an erster Stelle natürlich Großbritannien, um das Land auch nach dem Brexit eng in die Überlegungen zur europäischen Sicherheit einzubinden. Die EI2 steht jedoch auch anderen NATO-Mitgliedstaaten offen, die nicht Mitglied der EU sind, z. B. Norwegen, oder Dänemark, das zwar EU-Mitglied ist, aber nicht an der GSVP teilnimmt.

Die bilateralen Beziehungen zwischen Frankreich auf der einen und Großbritannien bzw. Deutschland auf der anderen Seite stehen in engem Zusammenhang mit den strategischen Kulturen dieser drei Länder. Mit Großbritannien teilt Frankreich eine ähnliche militärische Kultur: Beide Länder verfügen über Streitkräfte, die aufgrund ihrer Geschichte in friedenserhaltenden oder friedensschaffenden Einsätzen erprobt sind – und zwar unter Bedingungen, die sowohl die Eindämmung von Gewalt als auch gelegentlich den Einsatz intensiver militärischer Mittel erforderlich gemacht haben. Diese Kultur entstand in Großbritannien im Zuge des Irlandkonflikts, in Frankreich im Zusammenhang mit dessen militärischen Operationen in Afrika. Im Rahmen der Konflikte auf dem Balkan trafen dann beide im Einsatz zusammen. Daher überraschte es nicht, dass Frankreich gemeinsam mit Großbritannien auf dem Gipfel von St. Malo im Dezember 1998 den Vorschlag machte, die EU mit einer eigenständigen Truppe auszustatten.

Die gemeinsame strategische Kultur schlug sich später ebenfalls im Vertrag von Lancaster House nieder, der eine schnelle Eingreiftruppe (*Combined Joint Expeditionary Force*) vorsah, die ab Sommer 2020 voll einsatzfähig sein und mit robusten Mitteln als erste Einsatzkraft in Krisenfällen eingreifen soll. In Sachen militärische Fähigkeiten vertiefte sich die französisch-britische Zusammenarbeit dort, wo ein gemeinsames industriepolitisches Interesse vorhanden ist, etwa im Bereich Lenkflugkörper mit dem Rüstungsunternehmen MBDA, oder dort, wo ein gemeinsamer operativer Bedarf besteht, wie im Fall der geplanten Unterwasserdrohne UUV-MMCM (*Unmanned Underwater Vehicle* im Programm *Maritime Mine Counter Measures*). Zudem besteht eine derzeit noch begrenzte Zusammenarbeit im Bereich Atomwaffen, um die Ressourcen für Tests von Atomsprenköpfen zusammenzulegen und deren Sicherheit zu überprüfen.

Mit Deutschland war die Zusammenarbeit in der Vergangenheit auf die Entwicklung der GSVP und im weiteren Sinne auf die Schaffung einer europäischen Verteidigungsunion ausgerichtet. Die Rüstungszusammenarbeit nahm 1999 mit der Gründung des größten multinationalen zivilen und militärischen Luftfahrtunternehmens Airbus Gestalt an. Die Zusammenarbeit stützt sich darüber hinaus auf Projekte im Bereich Verteidigungsfähigkeiten wie das *Future Combat Air System* (FCAS) und das *Main Ground Combat System* (MGCS). Die operative Zusammenarbeit ist aufgrund der

unterschiedlichen strategischen Kulturen weniger intensiv als mit Großbritannien. Demgegenüber ist die politische Zusammenarbeit Frankreichs mit Deutschland jedoch enger als jene mit dem Vereinigten Königreich.

Im Prinzip ergänzen sich diese bilateralen Beziehungen und tragen den Besonderheiten der strategischen Kulturen der drei Länder Rechnung. Dies schließt gelegentliche Spannungen oder Missverständnisse über die Art und den genauen Zweck dieser bilateralen Kooperationen nicht aus, wie etwa 2010 in Berlin bei der Unterzeichnung des Lancaster-House-Vertrages³.

Im Hinblick auf künftige Bedrohungen richtet Frankreich sein Augenmerk sowohl auf Bedrohungen strategischer Art als auch zunehmend auf Bedrohungen im Zuge technologischer Entwicklungen. Hinsichtlich strategischer Bedrohungen blickt Frankreich mit Sorge auf das aggressive militärische Vorgehen Russlands in unmittelbarer Nähe zur EU und schätzt die terroristische Bedrohung, insbesondere in Afrika und dem Nahen Osten, als unvermindert groß ein.

Frankreich ist sich der fortschreitenden Schwächung des internationalen Sicherheitssystems mit dem schrittweisen Wegfall aller aus dem Kalten Krieg stammenden Abrüstungs- und Rüstungskontrollverträge bewusst. Ebenso weiß das Land um die fehlende Kontrolle bezüglich der Entwicklung neuer Angriffstechnologien: Dazu gehören Cyber-Bedrohungen, zukünftige Technologien, wie künstliche Intelligenz, die auch auf Waffen angewandt werden können, die Militarisierung des Weltraums sowie die Nutzung des Internets zu Zwecken der Desinformation im Rahmen hybrider Kriegsführung.⁴ In diesem zunehmend aggressiven Umfeld nimmt Frankreich zudem zur Kenntnis, dass die USA – insbesondere im Rahmen der NATO – immer weniger zu einer Zusammenarbeit bereit sind und dass Maßnahmen, die Washington ohne Absprache mit den europäischen Verbündeten ergreift, den europäischen Sicherheitsinteressen sogar zuwiderlaufen können.

Vor diesem Hintergrund hatte sich das E3-Format, das Anfang der 2000er-Jahre aus der Notwendigkeit heraus entstand, die Maßnahmen der drei Länder zur Eindämmung des iranischen Atomwaffenprogramms zu koordinieren, im Laufe der Jahre als zunehmend nützlich erwiesen, da es auch eine Verzahnung mit der Politik der EU gegenüber Teheran ermöglichte. Mit dem Austritt Großbritanniens aus der EU ist es daher angebracht, die künftige Rolle der E3 zu hinterfragen.

³ In Berlin wurde eine Schwächung der sicherheits- und verteidigungspolitischen Integration der EU im Rahmen der GSVP befürchtet (vgl. Ronja Kempin/Jocelyn Mawdsley/Stefan Steinicke, Entente Cordiale. Eine erste Bilanz französisch-britischer Zusammenarbeit in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik. SWP Arbeitspapier, Berlin August 2012)

⁴ Vgl. Direction générale des relations internationales et de la stratégie: Revue stratégique de défense et de sécurité nationale. Oktober 2017, aktualisiert am 4.12.2017; www.defense.gouv.fr/dgris/presentation/evenements-archives/revue-strategique-de-defense-et-de-securite-nationale-2017

DIE ZUKUNFT DER E3

Um allzu hohen Erwartungen an die künftige Bedeutung der E3 vorzubeugen, müssen zwei grundsätzliche Überlegungen berücksichtigt werden.

Die E3 sollten weder auf Ebene der Zuständigkeiten noch auf institutioneller Ebene überbewertet werden

Zunächst ist die Hoffnung illusorisch, dass verschiedene strategische Kulturen und unterschiedliche Wahrnehmungen von Bedrohungen wie durch Zauberhand in Übereinstimmung gebracht werden können, nur weil eine Zusammenarbeit der drei Länder beschlossen wurde. Staaten kooperieren miteinander, weil sie gemeinsame Interessen wahrnehmen, und nicht, weil sie ihre Sicherheitsinteressen aufeinander abstimmen wollen.

Wie das Beispiel des israelisch-palästinensischen Konflikts zeigt, haben Frankreich, Deutschland und Großbritannien, auch wenn alle drei Parteien die Folgen dieses Konflikts verurteilen, unterschiedliche Ansichten bezüglich seiner Lösung, da ihre Beziehungen zu den Konfliktbeteiligten völlig unterschiedlich sind. Diese Situation hat jegliche Versuche der EU erschwert, den Konflikt zu lösen. Dies gilt insbesondere seit der Ermordung von Yitzhak Rabin 1995, in deren Anschluss sich die Lage zunehmend verschlechterte.

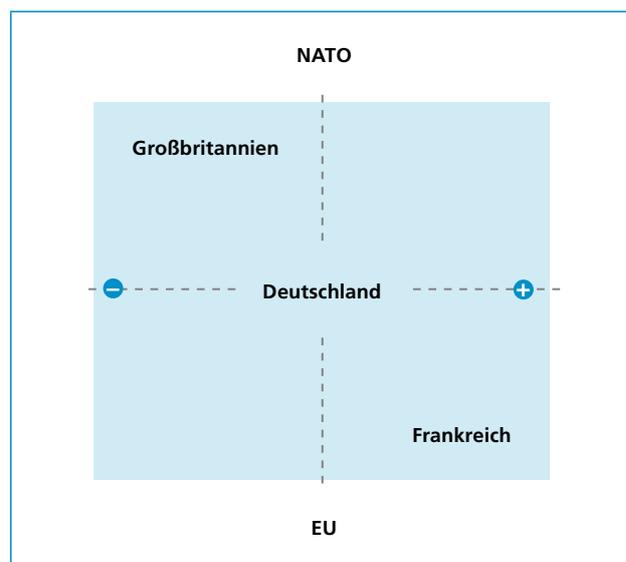
Im Gegensatz dazu konnte sich das E3-Format Anfang der 2000er-Jahre sukzessive als wirksames Instrument der EU in der Iran-Frage durchsetzen. Dies lag daran, dass Frankreich, Großbritannien und Deutschland ein gemeinsames Interesse an der Einstellung des militärischen Atomprogramms hatten und Einigkeit über die Methoden zur Erreichung dieses Ziels herrschte: eine Mischung aus Dialog und maßvollen Sanktionen.

Zum anderen wäre es sicherlich falsch, die E3 auf organisatorischer Ebene zu stark zu institutionalisieren, da ansonsten der Eindruck eines mit der EU konkurrierenden Gremiums entstehen könnte – eine Art Vorzimmer der EU, in dem die wichtigen sicherheitspolitischen Entscheidungen getroffen werden. Gleichwohl hätte eine wirksame Zusammenarbeit, die zu gemeinsamen Standpunkten der drei Staaten führen würde, erhebliche positive Auswirkungen auf die EU. Zudem könnte sie gegebenenfalls eine Lähmung der Diplomatie zwischen den 27 Mitgliedstaaten vermeiden. Das E3-Format sollte allerdings den Rahmen für eine pragmatische Zusammenarbeit bilden, der drei Funktionen erfüllt:

- Ergründen übereinstimmender Standpunkte in den Bereichen Sicherheits- und Außenpolitik;
- Dialog zur Annäherung der Standpunkte der drei Länder in Sicherheitsfragen, sofern diese voneinander abweichen;
- Durchführung gemeinsamer Maßnahmen, wenn dies im Sicherheitsinteresse der drei Länder liegt. Dabei müssen die geplanten Maßnahmen transparent und in Absprache mit der oder sogar durch die EU erfolgen.

Unterschiede in der Bedrohungswahrnehmung können von Vorteil sein

Auch wenn die Unterschiede hinsichtlich der Interessen, Positionen und der strategischen Kultur die Zusammenarbeit zwischen den E3-Ländern erschweren können, haben sie insbesondere gegenüber der EU und der NATO auch Vorteile. Die Positionen der drei Staaten gegenüber NATO und GSVP sowie gegenüber Russland können wie in folgendem Schaubild dargestellt werden; dabei gibt die vertikale Achse an, welcher Institution entscheidende Bedeutung für die europäische Sichtart beigemessen wird; die horizontale Achse bezeichnet das Niveau der Bedrohungseinschätzung durch Rußland.



Auf den ersten Blick scheinen die drei Länder die Bedrohung durch Russland und die Mittel zur Abwehr dieser Bedrohung unterschiedlich zu bewerten. Die Realität gestaltet sich aus zwei Gründen jedoch völlig anders:

- Die Positionen der drei Länder spiegeln zwar unterschiedliche Einstellungen wider, stehen aber nicht im Widerspruch zueinander: Das Anliegen Frankreichs, den Dialog mit Russland zu erneuern, schließt nicht aus, dass Paris die Aktivitäten Russlands in den Bereichen Militär, Cyberangriffe und Raumfahrt sowie die missbräuchliche Nutzung des Internets zur Verbreitung von Fake News für unangemessen hält und diesen Praktiken entschlossen entgegenzutreten will. Frankreich beteiligt sich an der NATO-Mission zur Luftraumüberwachung im Baltikum und hat an der NATO-Verstärkung in Mitteleuropa mitgewirkt. Auf der anderen Seite hat Großbritannien, als es noch Mitglied der EU war, die GSVP nie infrage gestellt, auch wenn es deren Entwicklung kritisch gegenüberstand. Zudem arbeitete das Vereinigte Königreich im Kampf gegen den Terrorismus eng mit Frankreich zusammen.
- Die Bedrohungsanalysen der E3-Staaten spiegeln sämtliche Einstellungen wider, die in der EU zu finden sind. Vereinfachend kann gesagt werden, dass im Bereich der Sicherheit Großbritannien den Ländern Nordeuropas, Deutschland den Ländern Mitteleuropas und Frankreich

den Ländern Südeuropas nahesteht. Die drei Staaten stellen daher eine Art Gesamtschau der verschiedenen strategischen Denkweisen innerhalb der EU dar.

Mit anderen Worten hätte eine Einigung in Sicherheitsfragen zwischen den E3 gute Aussichten, die Zustimmung innerhalb der EU zu finden, da eine solche Übereinkunft den Großteil der derzeit vorhandenen Positionen der EU-Staaten berücksichtigen würde. In einem solchen Fall würde die Verschiedenheit der Länder sogar zum Vorteil gereichen. Hinzu kommt, wie Sir Simon Fraser, stellvertretender Direktor des Chatham House und ehemaliger Diplomat, kürzlich anmerkte, dass Großbritannien auch für sich in Anspruch nehmen kann, eine Brücke zwischen der EU und den USA zu schlagen.⁵

Grenzen hinsichtlich des Delegierens von Kompetenzen an einen Staat

Die Option, einen der drei Staaten zu beauftragen, aufgrund seines besonderen Einflusses in einer bestimmten Region Aktivitäten im Namen der beiden anderen Staaten oder sogar im Namen der EU durchzuführen, sollte aus zwei Gründen mit Vorsicht behandelt werden.

- Der Einfluss eines Staates – besonders jener Frankreichs, Deutschlands oder Großbritanniens – in einer bestimmten Weltregion wird immer auch für wirtschaftliche Zwecke genutzt. In dieser Hinsicht bleiben die Nationalstaaten jedoch Konkurrenten.
- Möglicherweise bestehen auch Bedenken, einem Staat in einer bestimmten Region verstärkt Aufgaben zu übertragen. Mitunter mag sogar der Staat, an den eine Aufgabe delegiert werden soll, Vorbehalte dagegen haben. So versucht Frankreich seit dem Völkermord in Ruanda 1994, seine Afrikapolitik auf die europäische Ebene zu heben. Allerdings hegen die europäischen Partner, insbesondere Deutschland, nach wie vor Misstrauen gegenüber den dahinterstehenden Zielen Frankreichs oder zumindest gegenüber den Mitteln, mit denen diese Politik betrieben wird.

Die Interessen der E3-Länder in den jeweiligen Regionen müssen daher genau geprüft werden, bevor einem der drei Länder bestimmte Aufgaben in einer Region übertragen werden können. Eine Beauftragung ist also durchaus möglich, muss aber fallweise erfolgen. Ebenso müssen die drei Länder sich auf ein klares Vertretungsmandat desjenigen Landes einigen, an das die Aufgabe im Namen der beiden anderen Länder übertragen werden soll.

Welche Kompetenzen sollten die E3 haben?

Die E3-Länder sollten eine Übersicht über alle internationalen außen- und sicherheitspolitisch relevanten Fragen erstellen und sie in drei Kategorien einordnen:

- Themen, bei denen sie gemeinsam handeln können;
- Themen, bei denen sich ihre Vorgehensweisen ergänzen;
- Themen, bei denen ihre jeweiligen Positionen im Widerspruch zueinanderstehen.

In die erste Kategorie gehören zweifelsohne alle sicherheitsrelevanten Querschnittsthemen: Abrüstung, Nichtverbreitung, Fragen im Zusammenhang mit neuen oder wachsenden Bedrohungen, etwa Cyberkriminalität, Bedrohungen im Raumfahrtbereich sowie Methoden der hybriden Kriegführung.

Unter die zweite Kategorie fallen die Urheber der Bedrohungen, seien es mächtige Staaten wie Russland oder sogar China, bzw. die Gefahr durch Terrorismus.

In die dritte Kategorie fallen die Krisengebiete, bei denen die Positionen der drei Staaten zwar in einigen Fällen übereinstimmen, in anderen aber auseinandergehen.

Nicht zuletzt müssen sich die E3 aufgrund ihrer unterschiedlichen strategischen Kulturen mit der Frage der einzusetzenden Mittel und der Vorgehensweisen befassen. Die Herangehensweisen können sich in einigen Fällen ergänzen: Auf der einen Seite stehen Frankreich und Großbritannien, die beim Einsatz militärischer Mittel weniger zurückhaltend sind, auf der anderen Seite Deutschland, das – wenn möglich – zivile Mittel vorzieht. Nicht zu vergessen sind auch jene Krisenfälle, bei denen die Länder vollkommen gegensätzliche Ansichten bezüglich der einzusetzenden Mittel haben: zum Beispiel 2003 im Irak, 2011 in Libyen oder – mit nur teilweise abweichenden Ansichten – gegenwärtig in der Sahelzone.

Das E3-Format sollte zwar nicht institutionalisiert, aber engmaschig gesteuert werden

Wenngleich das E3-Format nicht tiefgreifend institutionalisiert werden sollte, müssten sich die drei Länder auf eine engmaschige Steuerung einigen. An der Spitze stünden die drei Staats- und Regierungschef_innen, die jährlich zu Gipfeltreffen zusammenkommen würden. Ebenfalls sollten die Verteidigungs- und Außenminister_innen sowie die politischen Direktor_innen der drei Länder einbezogen werden. Zwischen den Ministerien der drei Länder könnten thematische Arbeitsgruppen eingerichtet werden. Diese engmaschige Steuerung sollte zwei Ziele verfolgen:

- die Festlegung von Themen der Zusammenarbeit, und zwar zugleich nach dem Bottom-up- und dem Top-down-Prinzip; sowie
- die entschlossene Umsetzung gemeinsamer Politiklinien im Einklang mit der Europäischen Union.

⁵ Sir Simon Fraser: Britain does the splits between the EU and America. In: *Chatham House* (online), April/Mai 2020; www.chathamhouse.org/publications/twt/britain-does-splits-between-eu-and-america

Das E3-Format und die EU sowie die künftigen Beziehungen zwischen der EU und Großbritannien

Zwar wurden die Leitlinien für die künftigen Beziehungen zwischen der EU und Großbritannien in der am 19. Oktober 2019 verabschiedeten Erklärung⁶ festgelegt, doch bleibt zu entscheiden, welche Gestalt diese künftigen Beziehungen annehmen könnten. Während die EU in dem vom Rat am 25. Februar 2020 angenommenen Verhandlungsmandat⁷ die Hauptlinien für die künftigen Beziehungen im Bereich Außen- und Sicherheitspolitik festgelegt hatte, ließ das am 27. Februar 2020 veröffentlichte britische Verhandlungskonzept diese Frage gänzlich außen vor.⁸

Die Brit_innen haben also die Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik bewusst von den im Rahmen des Brexits zu verhandelnden Themen ausgeschlossen. Damit machen sie deutlich, dass Großbritannien keine Notwendigkeit sieht, einen Sicherheitsvertrag mit der EU zu unterzeichnen, da das Land bereits über die NATO in die Sicherheit Europas eingebunden sei.⁹ Die britische Regierung will eng mit ihren Verbündeten zusammenarbeiten, einschließlich der EU, ihrer Überzeugung nach sei dafür jedoch kein Vertrag erforderlich.

Die britische Position hat also seit Beginn der Verhandlungen über den Austritt aus der EU im Jahr 2017 erkennbar eine Kehrtwende vollzogen. So hatten die Brit_innen ursprünglich den Wunsch geäußert, so eng wie möglich an der Entscheidungsfindung der EU in Verteidigungs- und Sicherheitsfragen beteiligt zu werden.¹⁰ Auch wenn die EU die Tür für Großbritannien nicht endgültig verschlossen hat, hat sie doch von Anfang an betont, dass bei einer Zusammenarbeit der Grundsatz der Souveränität der EU bei der Entscheidungsfindung gewahrt werden müsse und sich kein Land in diesen Prozess einmischen dürfe. Doch die Brit_innen, vor allem diejenigen, die sich für einen harten Brexit ausgesprochen und diesen mit der Wahl von Boris Johnson durchgesetzt haben, wollen im Sinne des *Global-Britain*-Ansatzes in allen Bereichen, vor allem in der Außen- und Sicherheitspolitik, frei über die Beziehungen des Landes

entscheiden können. Der Vorschlag der EU stieß daher vor dem Hintergrund der Wahrung der britischen Souveränität in London nicht auf Zustimmung.

Um das Dilemma der sogenannten »zwei Souveränitäten« zu lösen, hat Frankreich damit begonnen, einen alternativen bzw. ergänzenden Vorschlag zu entwickeln, nämlich die Schaffung eines Europäischen Sicherheitsrates unter Beteiligung Großbritanniens.¹¹ Der Vorschlag Emmanuel Macrons erfolgte im Anschluss an die deutsch-französische Erklärung von Meseberg im Juni 2018, in der die Schaffung eines Sicherheitsrates der EU angeregt wurde,¹² damals jedoch noch ohne Bezug auf Großbritannien. Seither ist dieser Vorschlag für einen Sicherheitsrat nicht mehr weiterentwickelt worden. Drei Lösungen wären hierfür möglich: zwei im Rahmen der EU und eine außerhalb dieses Rahmens.

Im ersten Fall wäre der Europäische Sicherheitsrat unter Beteiligung der Brit_innen Teil der europäischen Institutionen mit normativem Charakter. In diesem Fall müsste jedoch der Vertrag über die Europäische Union geändert werden und die GSVP würde zu einer Politik der Union der 28. Es ist jedoch schwer vorstellbar, dass Großbritannien wieder in die EU zurückkehren würde, um sich einer gemeinsamen Politik anzuschließen, oder dass die EU-Länder zahlreiche Gemeinschaftstexte, beginnend mit dem Vertrag über die Europäische Union, überarbeiten würden, nur um die Brit_innen in die GSVP aufzunehmen.

Das andere denkbare Szenario innerhalb der europäischen Institutionen bestünde darin, diesen Sicherheitsrat zu einem beratenden Gremium unter Beteiligung Großbritanniens zu machen. In diesem Fall ist jedoch schwer erkennbar, von welchem Interesse ein solcher Vorschlag für London wäre, da die EU ihre Entscheidungen weiterhin frei treffen könnte und die Souveränität Großbritanniens nicht gewahrt würde.

Das letzte Szenario bestünde darin, den Sicherheitsrat unter britischer Beteiligung, analog zur Europäischen Interventionsinitiative, außerhalb des institutionellen Rahmens der EU zu verankern. Insbesondere könnte der Sicherheitsrat in einen zwischen der EU und Großbritannien zu unterzeichnenden Sicherheitsvertrag aufgenommen werden. Dabei bestünde jedoch die Gefahr, dass eine solche Institution entweder zu schwach wäre oder im Umkehrschluss die außen- und sicherheitspolitische Souveränität der EU infrage stellen würde. Ein Europäischer Sicherheitsrat unter Beteiligung der Brit_innen wäre daher unabhängig von der gewählten Methode nur schwer umzusetzen.

6 HM Government: Political Declaration setting out the framework for the future relationship between the European Union and the United Kingdom, 19.10.2019; assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/840656/Political_Declaration_setting_out_the_framework_for_the_future_relationship_between_the_European_Union_and_the_United_Kingdom.pdf

7 Council of the European Union: Annex to Council Decision authorising the opening of negotiations with the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland for a new partnership agreement, 25.2.2020: www.consilium.europa.eu/media/42736/st05870-ad01re03-en20.pdf

8 HM Government: The future relationship with EU. The UK's approach to negotiations, Februar 2020; assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/868874/The_Future_Relationship_with_the_EU.pdf

9 Gabriela Baczynska: Britain refuses EU push for security treaty after Brexit, in: *Reuters* (online), 27.2.2020; de.reuters.com/article/uk-britain-eu-security-idUKKCN20L1GV

10 Department for Exiting the European Union: Foreign policy, defence and development – a future partnership paper, 12.9.2017; www.gov.uk/government/publications/foreign-policy-defence-and-development-a-future-partnership-paper

11 Emmanuel Macron: Pour une Renaissance européenne, 4.3.2019; www.elysee.fr/emmanuel-macron/2019/03/04/pour-une-rennaissance-europeenne

12 Déclaration de Meseberg – Renouveler les promesses de l'Europe en matière de sécurité et de prospérité, 19.6.2018; www.elysee.fr/emmanuel-macron/2018/06/19/declaration-de-meseberg-renouveler-les-promesses-de-l-europe-en-matiere-de-securite-et-de-prosperite

Hier kann jedoch das E3-Format von Nutzen sein – nicht als Alternative zu einem Europäischen Sicherheitsrat unter Beteiligung Großbritanniens, sondern als pragmatische Struktur, welche die Brit_innen in die künftige Sicherheitspolitik der EU einbindet und gleichzeitig die Souveränität der EU und Großbritanniens wahrt.

Vorteil des E3-Formats wäre zudem, dass dieses keine offizielle Verbindung mit der EU aufweist, weswegen sich die Frage der Souveränität der EU bzw. Großbritanniens erübrigt. Offen bleibt dann nur, welchen Einfluss Großbritannien auf der einen und Frankreich und Deutschland als EU-Mitglieder auf der anderen Seite jeweils hätten. Es handelt sich hier also um *soft power*, die in *soft law* ihren Niederschlag findet.

Konkret könnte ein pragmatischer Austausch zwischen den E3 und der EU ähnlich wie bei den Verhandlungen über das iranische Atomprogramm stattfinden. So könnten Frankreich und Deutschland die gemeinsamen Positionen, die sie mit Großbritannien im Rahmen der E3 erarbeitet haben, in die EU einbringen. Eine Vereinbarung der drei Länder hätte dann gute Chancen, bei allen Staaten der EU auf Zustimmung zu stoßen, da die E3 den Großteil der derzeit bestehenden sicherheitspolitischen Interessen in der EU abdecken. Damit bliebe die Souveränität der EU gewahrt, während Großbritannien einen spürbaren Einfluss hätte und eng in die Außen- und Sicherheitspolitik der EU eingebunden wäre.

Auf der anderen Seite spricht nichts dagegen, dass die EU auch einmal ein diplomatisches Vorhaben an eines oder mehrere Länder delegiert. Vorstellbar wäre es zum Beispiel, Frankreich und Deutschland – denen sich Großbritannien dann anschließen könnte – die Verantwortung für ein bestimmtes diplomatisches Dossier zu übertragen.

All dies kann nur funktionieren, wenn das E3-Format eine rein zweckorientierte Struktur bleibt, die keine völkerrechtlich verbindliche Form hat: Es ist unabdingbar, dass sich die anderen 25 Mitglieder der EU ihres Einflusses nicht durch die E3 beraubt fühlen. Im Gegenzug muss das E3-Format über eine starke Leitung verfügen, um effektiv zu sein und tatsächlich Einfluss nehmen zu können. Die E3 könnten daher künftig ein Format sein, mit dem Großbritannien auf ganz pragmatische Weise in Fragen der europäischen Sicherheit einbezogen wird und mit dem gleichzeitig seine Souveränität und die der Europäischen Union gewahrt bleiben.

ÜBER DEN AUTOR

Jean-Pierre Maulny ist stellvertretender Leiter des *Institut de Relations Internationales et stratégiques* (IRIS).

Das Büro der Friedrich-Ebert-Stiftung in Frankreich wurde 1985 in Paris eröffnet. Seine Tätigkeit zielt darauf ab, unterhalb der Ebene des Austauschs und der Zusammenarbeit zwischen den Regierungen Deutschlands und Frankreichs eine Vermittlerfunktion im deutsch-französischen Verhältnis zu erfüllen. Dabei steht im Mittelpunkt, Entscheidungsträgern aus Politik und Verwaltung sowie Akteuren der Zivilgesellschaft Gelegenheit zu geben, sich zu Themen von beiderseitigem Belang auszutauschen und die Probleme und Herausforderungen, die die jeweils andere Seite zu bewältigen hat, kennenzulernen. Deutsche und französische Partner der FES können dadurch zu gemeinsamen Positionen insbesondere zur europäischen Integration gelangen und bei der Formulierung von Lösungen für die jeweils eigenen Probleme auf vorhandene Kenntnisse und Erfahrungen des Nachbarlandes zurückgreifen. Langjährige Veranstaltungsreihen sind die Deutsch-französischen Strategiegespräche («Cercle stratégique») über aktuelle außen- und sicherheitspolitischen Themen, Jahreskonferenzen zu aktuellen wirtschaftspolitischen Fragen («Deutsch-Französischer Wirtschaftsdialog») und das Deutsch-französische Gewerkschaftsforum.

Morin, Chloé; Perron, Daniel

Für einen neuen Blick auf das Älterwerden

Überlegungen im Nachgang der Covid-Krise in Frankreich

Bellais, Renaud

Dienstpflicht statt Wehrpflicht

Der Service national universel in Frankreich

Le Bras, Hervé und Warnant, Achille

Ungleiches Frankreich

Radiografie der sozioökonomischen und regionalen Disparitäten

IMPRESSUM

Friedrich-Ebert-Stiftung Paris

41 bis, bd. de la Tour-Maubourg | 75007 Paris | France

www.fesparis.org

Kontakt:

fes@fesparis.org

Eine gewerbliche Nutzung der von der Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche Zustimmung durch die FES nicht gestattet.

Laurent, Éloi

Kommunen und sozial-ökologische Wende

Erfahrungen aus Frankreich

Bréchon, Pierre

Die Werte der Franzosen

Entwicklungen, die Anlass zu Optimismus geben
Paris, 2020

Rosignol, Laurence; Fourtic, Yseline

Politische Parität in Frankreich

Was ein Gesetz kann – und was nicht
Paris, 2020

Guillou, Antoine

Eine wirksame und gerechte CO₂-Steuer

Paris, 2020

Gliniasty, Jean de

Die Russlandpolitik Präsident Macrons

Paris, 2020

Rémi Lefebvre

Gelbwesten und politische Repräsentation

Paris, 2019

Fourquet, Jérôme; Manternach, Sylvain

Die »Gelbwesten«

Ein Zeichen der gesellschaftlichen Spaltung Frankreichs
Paris, 2019

Finchelstein, Gilles

Profil der Anhänger von La République en Marche

Paris, 2019

Finchelstein, Gilles

Profil der Anhänger der Sozialistischen Partei

Paris, 2019

EUROPÄISCHE SICHERHEITSPOLITIK NACH DEM BREXIT

Eine französische Perspektive



Frankreich unterhält in sicherheitspolitischen Fragen enge bilaterale Beziehungen sowohl mit Großbritannien als auch mit Deutschland. Mit Großbritannien teilt Frankreich eine ähnliche militärische Kultur, was eine enge Zusammenarbeit im operativen Bereich ermöglicht. Dagegen ist die Zusammenarbeit mit Deutschland vorwiegend politischer Natur und auf die Schaffung einer europäischen Verteidigungsunion ausgerichtet.



Vor dem Hintergrund einer fortschreitenden Schwächung des internationalen Sicherheitssystems entstand zu Anfang der 2000er-Jahre mit dem E3-Format ein neuer Rahmen für eine pragmatische Zusammenarbeit zwischen Frankreich, Großbritannien und Deutschland. Da die Bedrohungsanalysen der E3-Staaten weitgehend die Einstellungen sämtlicher EU-Staaten widerspiegeln, könnten Einigungen in Sicherheitsfragen zwischen den E3 gute Aussichten haben, auf Zustimmung innerhalb der EU zu stoßen.



Die E3 könnte ein Format sein, mit dem Großbritannien auch nach dem Brexit auf pragmatische Weise in Fragen der europäischen Sicherheit einbezogen bleibt und mit dem gleichzeitig seine Souveränität und die der Europäischen Union gewahrt bleiben. Dabei sollte das E3-Format aber auf eine reinzweckorientierte Struktur ohne völkerrechtlich bindende Form beschränkt bleiben sowie vermieden werden, dass bei den anderen EU-Mitgliedern der Eindruck entsteht, sie würden ihrer Einflussmöglichkeiten beraubt.

Weitere Informationen zum Thema erhalten Sie hier:

www.fesparis.org