

« Le couple franco-allemand et l'Europe : légitime, efficace ? »

Dr. Matthias DEMBINSKI (Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung)

Obwohl die Debatte über vertieften Formen der Zusammenarbeit wie Avantgarde oder Kerneuropa in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik in Deutschland seit langem geführt wird, ist sie meines Erachtens bis heute merkwürdig schillernd und amorph geblieben. Ich werde deshalb im folgenden nicht versuchen, alle offenen Frage aufzuklären. Ich will stattdessen erstens kurz die Hintergründe und große Linie dieser Debatte darstellen und zweitens die Entwicklungen des letzten Jahres reflektieren und vielleicht erklären.

Hintergründe und Motive der deutschen Debatte

Der entscheidende Anlass für das Interesse an vertieften Formen der Zusammenarbeit bildet die Sorge um die Handlungsfähigkeit der Union der 25 gerade in der Außen- und Sicherheitspolitik. Hier zieht sich bei allen Unterschieden eine Linie vom Positionspapier von Wolfgang Schäuble und Karl Lamers 1994¹ über Fischers Humboldt Rede 2000² bis zu dem Papier von Karl Lamers und Jürgen Rüttgers von 2003³. Die Grundidee dieser Ansätze ist auf einen ersten Blick bestechend einfach: Wenn sich die föderalen Vorstellungen im Kreis der 15 oder 25 nicht durchsetzen lassen, gelingen vielleicht zunächst im kleineren Kreise engere und integrativere Formen der Zusammenarbeit. Bezogen auf die Sicherheits- und Verteidigungspolitik plädieren die deutschen Beiträge für eine engere Verzahnung der Entscheidungsfindung, das Zusammenlegen von Kapazitäten, eine stärkere

¹ Wolfgang Schäuble/Karl Lamers, Überlegungen zur Europäischen Politik. Positionspapier der CDU/CSU Bundstagsfraktion vom 1. September 1994, abgedruckt in Blätter für Deutsche und Internationale Politik, 1994, S. 1271-1280.

² Joschka Fischer, Vom Staatenverbund zur Föderation – Gedanken über die Finalität der europäischen Integration, Humboldt-Universität in Berlin, 12. Mai 2000.

³ Jürgen Rüttgers/Karl Lamers, Deutschland und Frankreich – Verantwortung für Europa.

Koordinierung der Sicherheitspolitik bis hin zur Integration der Streitkräfte. Dieser Staatengruppen könnten sich andere später anschließen. Indem sie in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik vorausgeht, würde sie nicht nur ein Beispiel setzen, sondern gleichzeitig eine kohärent auftretende Handlungseinheit schaffen.

Auf einen ersten Blick erscheint dies Konzept als überzeugend. Allerdings ergaben sich dann in der Praxis schnell eine Reihe von Fragen und Widersprüchen. Um nur einige zu nennen:

- Wie lässt sich die Legitimität des Kerns oder der Avantgarde sichern, und wie lassen sich Spaltungen vermeiden?
- Mit wem soll der Kern gebildet werden? Konsens besteht zwischen den Teilnehmern der deutschen Debatte lediglich in der Überzeugung, dass Frankreich dabei sein muss. Darüber hinaus gibt es aber erhebliche Unterschiede. Einige scheinen primär auf das deutsch-französische Tandem zu setzen. Andere sehen in der Ergänzung des deutsch-französischen Tandems um Großbritannien eine Konstruktion, die sowohl Effizienz als auch Legitimität verspricht.⁴ Dritte setzten auf einen 5er Club (Deutschland, Frankreich sowie die Belex-Staaten), vierte auf die ursprünglichen EWG-Mitglieder.
- Wozu soll der Kern dienen? Das Tandem Deutschland-Frankreich bezog in der Vergangenheit seine Dynamik und seine Legitimität nicht aus starken Gemeinsamkeiten, sondern aus Unterschieden. Die Legitimität des Tandems beruhte auf dem Argument, dass wenn diese ungleichen Partner, die zugleich erhebliche Verantwortung für Europa tragen, sich auf gemeinsame Positionen verständigen, diese für andere wahrscheinlich akzeptabel sein werde. Entsprechend wurde die Frage nach dem wozu zunächst negativ beantwortet. Ein enges Verhältnis zwischen Deutschland und Frankreich sei nötig, um der Gefahr einer Re-Nationalisierung und eines Instabilitätsimport durch nicht genügend koordinierte Außenpolitiken vorzubeugen. Auch das Euro-Korps war aus deutscher Sicht zunächst ein Symbol des Bekenntnisses zu dieser historischen Partnerschaft. Aber steht Europa bzw. zunächst der Kern, positiv gewendet für

⁴ Vgl. Martin Koopmann/Hans Stark, Zukunftsfähig? Deutsch-französische Beziehungen und ESVP, DGAP-Analyse Nr. 27, Januar 2004.

eine spezifische Mission in der Welt? Sicherlich wird hierzu aus deutscher Sicht einiges genannt: Zivilmacht, europäische Integration als Modell für andere Regionen, nach dem 11. September auch die Notwendigkeit einer strategischen Orientierung. Nur scheint es mir, dass Deutschland trotz dieser Rhetorik nach wie vor damit beschäftigt ist, seine außen- und sicherheitspolitischen Interessen erst noch zu definieren. Vor allem führt die Frage nach der Mission unweigerlich zu einer weiteren, für Deutschland unangenehmen Frage.

- Was bedeutete ein Kern in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik für das transatlantische Verhältnis und die NATO? Die allgemeinen Bekundungen, dass ein starkes Europa auch gut für die NATO sei, brach sich bisher in der Realität schnell an den von den USA gezogenen roten Linien.

Diese Widrigkeiten führten dazu, dass sich die deutsche politische Klasse zwar grundsätzlich zur Idee einer wie auch immer benannten und konzipierten vertieften Kooperation bekannte, eine Konkretisierung aber gerade in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik schwer fiel.

Aktuelle Ausprägungen der deutschen Debatte

Das Handeln Deutschlands in dieser Frage wurde im letzten Jahr von weiteren Anstößen bestimmt. Zu nennen sind hier a) die transatlantische und die dadurch provozierte inner-europäische Krise, b) das Scheitern der Regierungskonferenz, und c) die Notwendigkeit der Rüstungskooperation.

Zu a) Mittlerweile haben sich die transatlantischen Wogen zwar wieder geglättet. Aber die außenpolitische Elite Deutschlands spürt doch deutlich – im Kanzleramt vielleicht am ausgeprägtesten –, dass amerikanische und deutsche Interessen nicht immer deckungsgleich sind und die strategische Bedeutung Deutschlands aus Sicht der USA abnimmt. Die Bereitschaft Schröders, die Einladung zu dem Vierer-Gipfel anzunehmen und dem Aufbau europäischer Führungskapazitäten zuzustimmen, war auch von den damaligen transatlantischen Spannungen motiviert. Diese Entscheidung war damals in Deutschland nicht unumstritten. Nicht nur die Opposition kritisierte die Entscheidung des Kanzlers vehement. Auch von Seiten des Auswärtigen Amtes und des Verteidigungsministeriums wurden gewisse Vorbehalte

angemeldet. Dennoch schließt sich an diese Erfahrung die Frage an, ob der französisch-deutsche Gleichklang in der Irak-Krise Ausgangspunkt für eine dauerhaftere und engere französisch-deutsche Zusammenarbeit in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik sein kann.

Zu b) Das Scheitern des Konvent ließ in Deutschland einige kurzfristig mit der Kerneuropa-Option spielen - oder wie Schröder im Januar sagte, eines Europas der zwei Geschwindigkeiten.⁵ Andere Teilnehmer an der Debatte zogen aus dem Scheitern eine andere Lehre. Das Scheitern bestärkte sie nur in der Auffassung, dass in Europa nur wenig gegen die USA geht und dass Kerneuropa als Drohung nicht taugt. Tatsächlich griff Deutschland im Herbst 2003 das britische Gesprächsangebot gerne auf. Der in Neapel ausgehandelte Kompromiss über die Frage der europäischen Führungskapazität und die sicherheitspolitischen Bestimmungen im Konventsentwurf wird von der deutschen Politik insgesamt sehr begrüßt.

Allerdings nehme ich hier graduelle Unterschiede wahr. Im Kanzleramt sieht man zwar durchaus die Vorteile des trilateralen Gesprächsrahmens. Die Einbeziehung Großbritanniens scheint nicht nur aufgrund seiner Fähigkeiten geboten. Ein trilateraler britisch-französisch-deutscher Rahmen könnte auch gemäß der Logik der Differenz die Legitimität der Vorschläge dieses Trios sichern und Misstrauen gegen eine enge deutsch-französische Kooperation abzufangen. Der trilaterale Rahmen eröffne die Möglichkeit für eine Reihe von Initiativen. Um die europäische Integration in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik voranzubringen, und die Bedingungen dafür zu schaffen, dass sich eine handlungsfähige Union erfolgreich den neuen strategischen Herausforderungen stellen kann, bleibe die engere Kooperation mit Frankreich unverzichtbar. Dieses Verhältnis habe eine besondere Qualität. Es gehe in der Zukunft folglich darum, zu prüfen, welche gemeinsamen deutsch-französischen Projekte sich mit welchen weiteren Partnern realisieren ließen. Im Bereich Lufttransport ist man bereits ein gutes Stück vorangekommen. Daneben gibt es eine Reihe von Vorschlägen, die von deutschen und französischen Think Tanks in die Diskussion eingebracht wurden.⁶

⁵ Vgl. BUNDESREGIERUNGonline - Bundeskanzler Schröder im Gespräch mit dem Spiegel, 05.01.2004.

⁶ Vgl. etwa Christoph Bertram/Yves Boyer/Francois Heisbourg/Joachim Schild, Starting Over. For a Franco-German Initiative in European Defense, SWP Studie, 2002.

Dagegen beobachte ich im Verteidigungsministerium eine gewisse Abkühlung der Diskussion um eine Europäisierung der Streitkräfte bzw. als ersten Schritt eine weitgehende Zusammenlegung von Kapazitäten und eine Rollenspezialisierung innerhalb eines Kernes. Stattdessen scheint man sich hier eher eine strukturierte Zusammenarbeit bei einzelnen Vorhaben vorstellen zu können, wobei diese Zusammenarbeit nicht nach der Logik der Kernbildung, sondern nach der Logik funktionaler Vorteile erfolgte.

Im Auswärtigen Amt ist ebenfalls eine Desillusionierung mit den hier ohnehin nie besonders beliebten Kerneuropakonzepten feststellbar. Zumindest der Planungsstab denkt eher in Richtung auf ein funktionales patchwork vertiefter Kooperation. Außenminister Fischer selbst hat in einem Interview mit der Berliner Zeitung die Abkehr von Kerneuropakonzepten eingeläutet. Er sieht zwar, dass eine EU der 25 oder 30 Mitgliedstaaten und ihre angesichts der globalen Gefährdungen neue strategische Ausrichtung einen Zwang zur Integration bedeuten, der weit über das bisher Versuchte hinausgeht. Nur sieht er den Schlüssel zur größeren Leistungsfähigkeit und Legitimität in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik in der Europäischen Verfassung.⁷

Zu c) Schließlich bleibt als weiterer Anstoß die Notwendigkeit der Rüstungskoooperation. Die Rollenspezialisierung, das Poolen von Kapazitäten, die Integration nationaler Rüstungsmärkte und der Verzicht auf eine starre Anwendung des juste retour-Prinzips, all dies setzt ein erhebliches Vertrauen voraus. Wahrscheinlich lässt sich ein solches Vertrauen in einem Kerneuropa eher herstellen als im Europa der 25. Dies würde es nahe legen, über die Bildung einer Kerngruppe innerhalb der Rüstungsagentur nachzudenken. Aber das ist noch Zukunftsmusik. Zumindest im Verteidigungsministerium wird konzeptionell bisher kaum in diese Richtung gedacht.

⁷ Vgl. www.auswaertiges-amt.de/www/de/archiv_print?archiv_1d=5434