



Zukunftsfähig?

Deutsch-französische Beziehungen und ESVP

Martin KOOPMANN

Leiter des Programms Frankreich/deutsch-französische Beziehungen
Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik (DGAP)

und

Hans STARK

Generalsekretär des Studienkomitees
für deutsch-französische Beziehungen (Cerfa)
Institut français des relations internationales (Ifri)

Note du Cerfa Nr. 8

Januar 2004

© Ifri – www.ifri.org

Cerfa

Institut français des relations internationales

27, rue de la Procession – 75740 Paris Cedex 15
Tél. : 33 (0)1 40 61 60 00 – Fax : 33 (0)1 40 61 60 60

Zukunftsfähig?

Deutsch-französische Beziehungen und ESVP*

Einleitung

Die deutsch-französischen Beziehungen zeichneten sich im letzten Jahr durch ein ambivalentes Erscheinungsbild aus. Einerseits schien seit Herbst 2002 vom alten Motor neue europapolitische Dynamik auszugehen. Es gelang Frankreich und Deutschland, sich noch vor dem Kopenhagener EU-Gipfel bei der umstrittenen Finanzierung der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) zu einigen und damit der Osterweiterung den Weg zu ebnen. Ihre weit auseinander liegenden Vorstellungen zur Institutionenreform führten sie in einem gemeinsamen Konventsvorschlag zusammen. Für ihre Initiative zur Bildung einer Europäischen Sicherheits- und Verteidigungsunion (ESVU) erhielten sie im Konvent in vielen Punkten breite Zustimmung. Die gemeinsame Erklärung zum 40.Jahrestag des Elysée-Vertrages enthielt begrüßenswerte Vorschläge zur institutionellen Verbesserung der bilateralen Kooperation.

Zugleich ist nicht zu übersehen, dass die Effizienz des deutsch-französischen Motors nachgelassen hat und seine Legitimität zunehmend in Frage gestellt wird. In der Agrarpolitik versäumten es Berlin und Paris, über den bilateralen Minimalkonsens hinaus Impulse für eine nachhaltige Reform zu geben, die auch im Rahmen der WTO-Verhandlungen hätte Bestand haben können. Zweitens hat die im November 2003 unter dem Druck Deutschlands und Frankreichs beschlossene Aussetzung des Stabilitätspakts nicht nur die Kommission geschwächt, sondern könnte beide Länder dazu verführen, unerlässliche Strukturreformen zu verschieben. Parallel zur Scheindebatte über eine bilaterale „Union“ wurde so das Image beider Länder als Antriebskraft der europäischen Integration beschädigt und erneut Ängste vor einem deutsch-französischen Direktorium geschürt.

* Das Manuskript wurde am 15. Dezember 2003 abgeschlossen.

Zu diesem widersprüchlichen Erscheinungsbild haben das Auftreten Deutschlands und Frankreichs in der Irak-Krise und die gemeinsamen Initiativen für die Ausgestaltung der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) sowie der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) wesentlich beigetragen. Die innereuropäische Spaltung im Irak-Konflikt hat dabei in mehrfacher Hinsicht wie ein Vergrößerungsglas gewirkt, das über die deutsch-französischen Beziehungen und ihre Rolle bei der Entwicklung der ESVP gehalten wurde. So stieß eine begrenzte Einführung von Mehrheitsentscheidungen in GASP und ESVP auf unmissverständliche Ablehnung durch Großbritannien und wurde im Verfassungsentwurf des Konvents nicht berücksichtigt. Darüber hinaus ist der deutsch-französische ESVU-Vorschlag spätestens seit dem Brüsseler Vierer-Gipfel im April 2003 von dem Vorwurf belastet, auf antiamerikanischem Nährboden entstanden zu sein. Entsprechend kritisch stehen ihm die osteuropäischen künftigen EU-Mitglieder gegenüber. Zugleich fanden sich jedoch mehrere konkrete deutsch-französische Vorschläge im Konventsentwurf wieder, die bei allen alten und neuen Mitgliedern unstrittig sind.

Aus den Entwicklungen im Irak-Konflikt und der anschließenden Debatte über die ESVP ergeben sich zwei wesentliche Anforderungen an die deutsch-französischen Beziehungen:

- *In der erweiterten Union – und insbesondere in der europäischen Außen- und Sicherheitspolitik – wird der deutsch-französische Motor einem konkreten Minorisierungsrisiko ausgesetzt sein. Um mehrheitsfähig zu sein, müssen Deutschland und Frankreich daher die ESVP auf einer permanenten trilateralen Basis mit Großbritannien gründen. Konstruktive Beziehungen zu den USA sind eine unerlässliche Bedingung für den Erfolg einer derartigen Trilateralisierung der Zusammenarbeit.*

Eine Weiterentwicklung der ESVP ist aus der Sicht der Mehrheit der EU-Mitgliedsländer (und insbesondere der anderen „großen Staaten“) nur akzeptabel und legitim, wenn sie auf einem Kompromiss zwischen Berlin, London und Paris beruht. Eine transatlantische Blockade zwischen Paris/Berlin und Washington schadet letztlich vor allem deutschen und französischen Interessen. Sowohl die osteuropäischen Staaten als auch mehrere alte EU-Mitglieder werden sich auf

absehbare Zeit in einem Prioritätenkonflikt zwischen europäischer Unabhängigkeit und transatlantischer Bündnissolidarität für die zweite Option entscheiden. Nur wenn Berlin und Paris künftig dazu beitragen, die Entstehung derartiger Konflikte zu verhindern, werden sie in der erweiterten EU Partner für eine eigenständige europäische Sicherheitspolitik finden.

- *Das bilaterale Verhältnis zwischen Paris und Berlin in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik ist gekennzeichnet durch konvergierende Bedrohungsanalysen und Streitkräfte-reformen sowie die gemeinsame Bereitschaft zur partiellen Vergemeinschaftung der ESVP. Dennoch gibt es weiterhin ernstzunehmende Hürden bei der Entwicklung einer tragfähigen bilateralen Grundlage für eine von allen Mitgliedstaaten gleichermaßen mitgetragene Sicherheitsstrategie der EU.*

So lag bis zum Jahresbeginn 2003 eine französische Beteiligung an einer amerikanischen Militärintervention im Irak durchaus im Bereich des Möglichen. Dies hätte die völlige Isolation Deutschlands in EU und NATO zur Folge gehabt und zu gravierenden Konsequenzen für die deutsch-französischen Beziehungen und ihre Rolle im Verfassungskonvent geführt. Um derartige Risiken, die mit kurzfristig schwer veränderbaren nationalen Traditionen in der Außen- und Sicherheitspolitik zusammenhängen, künftig zu minimieren, müssen Frankreich und Deutschland in einen ernsthaften Strategiedialog miteinander eintreten, um fortbestehende Differenzen zu reduzieren.

I. Sicherung deutsch-französischer Mehrheitsfähigkeit in der ESVP

Der „Brief der Acht“ und die hitzige Auseinandersetzung über die außenpolitische Rolle der Union zwischen Multipolarismus und Multilateralismus spiegelte nicht nur die Kritik am deutsch-französischen Motor wider, sondern auch den Willen der großen Mehrheit der EU-Länder, der Vertiefung von GASP und ESVP gewisse Grenzen zu ziehen, um die Kohäsion des transatlantischen Bündnisses nicht aufs Spiel zu setzen. Doch sollten diese Divergenzen nicht überbewertet werden. Das innereuropäische Zerwürfnis in der Irak-Frage und die Unfähigkeit der EU-15, eine gemeinsame Position dazu zu erarbeiten, haben nicht das Ende der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik eingeläutet. Fest steht, dass keine europäische Regierung bereit ist, die EU zu einer Gegenmacht zu den USA umzuformen und dafür die notwendigen finanziellen Opfer zu bringen. Eine so weitgehende Transformation der Europäischen Union entspricht auch nicht deutschen und französischen Interessen, wenngleich sich durch die anti-amerikanischen Untertöne während des Berliner Wahlkampfs 2002 und die französische Haltung im UN-Sicherheitsrat im Februar 2003 abzuzeichnen schien, dass Gerhard Schröder und Jacques Chirac eine solche Absicht hegten. Dies entbehrte jedoch in Wirklichkeit jeder Grundlage.

Die traditionell kritische Haltung Frankreichs gegenüber der NATO und das (inzwischen abgeschwächte) Beharren der Bundesregierung auf einer europapolitischen „Emanzipation“ gegenüber Washington belasten zwar weiterhin die Beziehungen zu den Ländern des „neuen Europa“. Die Perspektiven für einen tragbaren Kompromiss bei der Weiterentwicklung der ESVP sind heute jedoch so günstig wie nie zuvor, auch wenn die unter anderem von Deutschland, Frankreich und der italienischen Präsidentschaft im zweiten Halbjahr 2003 unterstützte Einführung von Mehrheitsentscheidungen in der GASP weiterhin auf die Ablehnung Großbritanniens stößt. Dennoch sind insbesondere von Spanien, Großbritannien und Italien positive Signale ausgegangen, die auf eine Annäherung schließen lassen, sofern Deutschland und Frankreich auf sie eingehen.

Noch im Frühjahr 2003 schienen die Gegensätze unüberwindbar. Die Brüsseler Erklärung zur ESVP, die die Regierungschefs Deutschlands, Frankreichs, Belgiens und Luxemburgs am 29. April abgegeben hatten, war vor allem ein politisches Signal an die übrigen EU-Mitglieder. Der Gipfel fand außerhalb des EU-Rahmens statt und hatte zu einem Zeitpunkt, als die deutsch-französisch-amerikanische UN-Krise noch in frischer Erinnerung war, die vier europäischen Gegner der amerikanischen Irak-Krise ostentativ zusammengebracht. Aber auch inhaltlich war die Erklärung brisant, denn die Vier überschritten die noch von Bill Clinton gezogene „rote Linie“ der Duplizierung der NATO-Strukturen, indem sie sich für die in der EU zu diesem Zeitpunkt nicht mehrheitsfähige Schaffung eines europäischen Generalstabs im Brüsseler Vorort Tervuren zur Planung und Durchführung von Operationen der künftigen europäischen Eingreiftruppe aussprachen.

Die Brüsseler Erklärung der Vier hatte sicher den Vorteil, dass Frankreich und Deutschland mit Belgien und Luxemburg zwei „kleine“ Partner mit ins Boot zogen und damit den latenten Gegensatz zwischen „kleinen“ und „großen“ EU-Mitgliedern entschärften. Aber die vorgesehene Duplizierung von NATO-Strukturen (wenn auch nur in sehr kleinem Maßstab) drohte die Zerwürfnisse in der EU zu verschärfen und weitere Fortschritte im Konvent in Bezug auf die ESVP zu blockieren, ganz zu schweigen davon, dass in Anbetracht der 1999 anvisierten Headline-Goals die sicherheitspolitische Zusammenarbeit im Kreis dieser Vier ohne einen nennenswerten britischen Beitrag kaum sinnvoll gewesen wäre.

Letztlich waren es aber wohl eher die Form und der Zeitpunkt des Vierergipfels, die zur Kritik Anlass gaben, als der Inhalt der Erklärung (mit Ausnahme des Tervurer EU-Hauptquartiers). Schließlich enthielt diese nicht nur eine transatlantische Solidaritätserklärung, sondern auch eine Reihe von Zielen, die bereits im Konvent diskutiert und weitgehend akzeptiert worden waren, wie etwa das Instrument der „strukturierten Zusammenarbeit“, die Weiterentwicklung der Petersberg-Aufgaben und die Schaffung einer Agentur für die Entwicklung und Bereitstellung militärischer Fähigkeiten. All diese Punkte waren mehrheitsfähig und konstruktiv und wurden unter anderem sowohl von Spanien und Italien als auch von Großbritannien begrüßt.

Die Gemeinsamkeiten, die sich hinter der Erklärung der Vier verbargen, gingen jedenfalls weit genug, um nach einem Dreiergespräch in Berlin zwischen Deutschen, Franzosen und Briten auf dem „Konklave“ der europäischen Außenminister am 29. November 2003 in Neapel einen realen Durchbruch zu erzielen. So sah der von Berlin, Paris und London ausgearbeitete Entwurf eine strukturierte Zusammenarbeit in der ESVP vor, von der grundsätzlich kein EU-Staat (auch die kleineren bzw. neutralen nicht) ausgeschlossen wird. Voraussetzung einer Teilnahme ist, bis 2007 über bestimmte militärische Fähigkeiten zu verfügen, die im Rahmen der internationalen Krisenbewältigung über einen festgelegten Zeitraum einsetzbar sind. In Neapel wurde ebenfalls eine gegenüber dem Konventsentwurf etwas abgeschwächte Solidaritätsklausel angenommen. Vor allem aber ist der Streit über ein europäisches Hauptquartier beigelegt worden. Auf dieses Projekt haben Deutschland und Frankreich einstweilen verzichtet, auch wenn der Keim eines Hauptquartiers im deutsch-französisch-britischen Kompromiss durchaus angelegt zu sein scheint. Aber das Prinzip der Schaffung einer organisatorischen Einheit beim Militärstab der EU, die die Verantwortung für Planung und Durchführung autonomer europäischer Kampfeinsätze übernehmen wird, wurde trotz vehementen Drucks aus Washington in Neapel angenommen. Allerdings ist der effektive Nutzen eines nur im Ansatz vorhandenen und nur von wenigen Offizieren geleiteten „EU-Hauptquartiers“ im Vergleich zu den mit 13.000 Stellen besetzten NATO-Stäben bei Shape unter Militärexperten sehr umstritten. Die Planung und Durchführung künftiger autonomer Militäroperationen der EU (wie z.B. im Kongo) werden in erster Linie den nationalen Hauptquartieren der EU-Mitgliedsstaaten vorbehalten bleiben.

Der erfolgreiche Abschluss der Verhandlungen über die ESVP darf jedoch nicht zu der Annahme verleiten, dass die übrigen EU-Staaten eine Führungsrolle von Berlin und Paris in der GASP/ESVP zu akzeptieren bereit sind. Das genaue Gegenteil scheint der Fall zu sein, auch wenn die Rolle des deutsch-französischen Tandems als Impulsgeber grundsätzlich begrüßt wird. Das Treffen in Neapel hat erneut bewiesen, dass die deutsch-französische Zusammenarbeit um ihrer Mehrheitsfähigkeit willen keinen exklusiven Charakter haben darf, sondern für weitere EU-Staaten offen bleiben muss. Führung können Deutschland und Frankreich nur beanspruchen, wenn sie gleichzeitig bereit sind, ihren

Führungsanspruch zu teilen bzw. zu relativieren. Folgende Schlüsse lassen sich daraus ziehen:

- An die Stelle bilateraler deutsch-französischer Initiativen zur ESVP sollten künftig ausschließlich zwischen Berlin, Paris und London ausformulierte trilaterale Vorschläge treten. Flexiblere Modelle bleiben indes eine Alternative im Fall einer vorübergehenden Blockadehaltung eines der drei Länder. Großbritannien aus der GASP/ESVP auszugrenzen ist ebenso unsinnig, wie weiland eine Währungsunion ohne Deutschland zu schaffen.

London verfügt über die meiste Erfahrung und die größten und modernsten Kapazitäten in Europa auf dem Gebiet der internationalen Krisenbewältigung. Darauf zu verzichten, bedeutet, Großbritannien an die USA zu ketten, Deutschland gegenüber Frankreich in der ESVP in eine Juniorpartnerschaft zu zwängen und vor allem die Spaltung zwischen „altem“ und dem „neuem“ Europa zu vertiefen. Denn wenn es einer weiteren Bestätigung der Notwendigkeit eines deutsch-französisch-britischen Trios bedurft hätte, dann hat das „Konklave“ in Neapel klar gezeigt, dass auf dem Gebiet der ESVP nur ein trilateraler Kompromiss für die übrigen EU-Mitglieder legitim und akzeptabel ist. Auch aus britischer Sicht ist ein Zusammengehen mit Deutschland und Frankreich wichtig. In der Handels- und Entwicklungspolitik etwa steht Großbritannien mit beiden Beinen in Europa. Außerdem erweist sich die britisch-amerikanische Sonderbeziehung für Tony Blair aus innenpolitischen Gründen als zunehmend problematisch. Die in Neapel erzielte Übereinkunft sowie auch die im Spätherbst lancierte britisch-französische Initiative, EU-Truppen (etwa 1 500 Soldaten) den Vereinten Nationen für internationales Krisenmanagement zur Verfügung zu stellen, erlauben es Tony Blair gegenüber Washington, einen gewissen Abstand zu wahren, ohne seine grundsätzlich proatlantische Orientierung in Frage zu stellen.

- Deutschland und Frankreich sollten das Hauptaugenmerk auf den Stabilitäts-export in geographisch an den EU-Raum grenzende Regionen legen, die von Staatszerfall, Bürgerkrieg und Terrorismus betroffen sind, für die EU eine potentielle Gefahr darstellen und in denen die NATO keine sicherheitspolitische Verantwortung zu übernehmen bereit ist. Die EU darf jedoch nicht den Anspruch erheben, sich zu einem kollektiven Verteidigungsbündnis zu entwickeln. Territoriale Verteidigung bleibt der NATO vorbehalten. Dafür fehlen der Union

heute und in Zukunft die finanziellen und militärischen Voraussetzungen. Sowohl die Irak-Krise als auch die jüngsten Bemühungen um eine Vertiefung der ESVP haben gezeigt, dass Fortschritte in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik nur unter der Berücksichtigung der Verpflichtungen möglich sind, die die europäischen NATO-Mitglieder in der Atlantischen Allianz übernommen haben. Dem Willen der großen Mehrheit der EU-Staaten entsprechend sollten die europäischen und transatlantischen Sicherheitsstrukturen so ausgestaltet werden, dass die ESVP eine sinnvolle Ergänzung und nicht eine Schwächung der NATO darstellt. Nur auf dieser Basis kann der in Neapel erzielte Kompromiss in eine ihren Namen verdienende Europäische Sicherheits- und Verteidigungsunion überführt werden.

- Aus deutscher und französischer Sicht bedeutet dies, dass die seit dem Sommer 2003 angestrebte Normalisierung des während der Irak-Krise stark belasteten Verhältnisses zu den USA weiter betrieben werden muss.

Deutschlands Rolle als „Brücke“ zwischen Paris und Washington sowie zwischen europäischer Integration und atlantischer Allianz gehört der Vergangenheit an. Die Bundesrepublik hat für Amerika nicht mehr die geostrategische Bedeutung, die sie im Kalten Krieg hatte. Als Bündnispartner im Kampf gegen Terrorismus, Staatszerfall und die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen fehlen ihr die militärischen und finanziellen Grundvoraussetzungen. Eine Rückkehr zum Status quo ante der deutsch-amerikanischen Beziehungen ist somit ausgeschlossen. Nichtsdestoweniger kann und sollte Berlin mäßigend auf den in erster Linie kulturell und nicht politisch bedingten französischen AntiAmerikanismus einwirken und gleichzeitig im Rahmen seiner Möglichkeiten (wie zum Beispiel in Afghanistan) die USA auch militärisch unterstützen. Die Entscheidung des Bundeskanzlers, keine deutschen Truppen in den Irak zu entsenden, steht dazu nicht im Gegensatz. Die Frage stellt sich aber, ob diese Position aufrechterhalten werden kann, falls es zu einem NATO-Einsatz im Irak kommen sollte. Eine Wiederannäherung an die USA, dem inzwischen wichtigsten Handelspartner der Bundesrepublik, ist im ureigensten Interesse Deutschlands.

Auch Frankreich gibt sich wieder konzilianter gegenüber den USA, nicht zuletzt weil sich die französische Skepsis gegenüber den ursprünglichen Motiven der amerikanischen Irak-Politik als berechtigt erwiesen hat, was inzwischen, wenn auch zögerlich, von den Amerikanern eingestanden wird. Paris ist nicht an einem

Scheitern der USA im Irak interessiert und hat die jüngsten Bemühungen der USA, ihre Irak-Politik durch den UN-Sicherheitsrat legitimieren zu lassen, nicht blockiert. Eine Annäherung Frankreichs an die NATO steht zwar nicht auf der Tagesordnung, aber immerhin beteiligt es sich an der NATO-Befehlsstruktur „Allied Command Transformation“ (ACT) in Norfolk, die über eine Umgestaltung der NATO nachdenkt. Außerdem wird sich Paris mit 1.700 Soldaten an der 21.000 Mann starken schnellen Eingreiftruppe der NATO beteiligen, die im Herbst 2003 geschaffen worden ist. Aus französischer Sicht ist die Anbindung an die erneuerten Strukturen der NATO ein Mittel, um das Projekt der ESVP zu stärken. Gleichzeitig führt dies aber auch zu einer Verflechtung der europäischen und transatlantischen Sicherheitsstrukturen, was im Interesse aller europäischen Regierungen ist und damit zur Überwindung der innereuropäischen Spaltung beiträgt. Ebenso wie die ESVP nicht in Konkurrenz zur NATO errichtet werden kann, können Deutschland und Frankreich nicht gegen den Willen Washingtons eine führende Rolle in Europa einnehmen.

- Sollte die Vertiefung der deutsch-französischen Zusammenarbeit hingegen als Keim einer gegen die amerikanischen Interessen gerichteten „Europe puissance“ gedacht sein und in einer „multipolaren“ Welt gegenüber Moskau, Peking, Washington und Neu Delhi auf Äquidistanz gebettet sein, würde dies auf den entschiedenen Widerstand der übrigen EU-Mitgliedsstaaten treffen und Deutschland und Frankreich in der EU isolieren. So schwierig der Dialog mit der jetzigen US-Administration auch ist (insbesondere aus britischer Sicht), so wenig lässt sich die Tatsache verleugnen, dass es den meisten Europäern viel leichter fällt, die amerikanische „Hyperpuissance“ (auch unter Bush jr.) zu akzeptieren als einen deutsch-französischen Führungsanspruch innerhalb der EU. Dies hat sich auch im Scheitern des EU-Gipfels vom 13. Dezember 2003 in Brüssel deutlich gezeigt.

II. Die europäische Sicherheitsstrategie: deutsch-französische Perspektiven

Im September 2002 legte die US-Administration eine neue Nationale Sicherheitsstrategie (NSS) vor, die die konzeptionelle Zerstrittenheit der Europäer in der Verteidigungspolitik einmal mehr deutlich an den Tag treten ließ. Die erste Anwendung des Konzepts der „Präemption“ im Irak-Krieg zeigte, abgesehen von Auseinandersetzungen über dessen völkerrechtliche Absicherung, welches Konfliktpotential unilaterale Entscheidungen über das Vorliegen einer unmittelbaren Bedrohung und die Durchführung vorbeugender militärischer Maßnahmen in sich tragen. Verbunden mit der Erkenntnis, keinen nennenswerten Einfluss auf den Entscheidungsprozess der Bush-Regierung zu haben, führte dies zum Auftrag des Europäischen Rats an den Hohen Vertreter der GASP, eine europäische Gesamtstrategie auszuarbeiten. In dem unter der Verantwortung von Javier Solana erarbeiteten Papier versucht die EU, wie zuvor die USA in der NSS, mögliche Antworten auf die neuen asymmetrischen Bedrohungen zu geben. Es trägt zwei charakteristische Züge: Zum einen ist es ein Konsenspapier, mit dem alle Mitgliedstaaten leben können. Nachhaltige präventive Maßnahmen (stärkere Konditionalisierung von Entwicklungspolitik, gezielte handelspolitische Maßnahmen, präventive Nichtverbreitungspolitik) stehen gleichberechtigt neben der Forderung nach erhöhten Verteidigungsausgaben und dem Bekenntnis dazu, dass der Einsatz militärischer Mittel in bestimmten Situationen erforderlich sein kann. Zum anderen ist es ein durchaus europäischer Entwurf, der als wesentliche Ziele die Stabilisierung eines demokratischen und prosperierenden Sicherheitsgürtels jenseits der Unionsgrenzen sowie die Etablierung eines „funktionsfähigen multilateralen Systems“ nennt.

Die Annahme der europäischen Strategie im Dezember 2003 war eine wichtige Etappe in der Entwicklung der noch jungen GASP/ESVP. Gleichwohl wird ein europäisches außen- und sicherheitspolitisches Konzept, trotz des Strebens nach einem Maximum an Kohärenz, noch auf lange Sicht ein Kompromiss nationaler Interessen bleiben. Gerade deswegen wird es in Zukunft bei internationalen Konflikten von der Größenordnung des Irak-Kriegs darauf ankommen, inwieweit die großen EU-Staaten ihre nationalen Traditionen und Reflexe dem Paradigma einer

gemeinsamen europäischen Außen- und Sicherheitspolitik unterordnen oder weiterhin als souveräne Nationalstaaten handeln.

Viel wird davon abhängen, ob sich Frankreich und Deutschland als verlässliche Förderer einer europäischen Strategie erweisen. Es gibt durchaus Indikatoren, die eine solche Perspektive als nicht ausgeschlossen erscheinen lassen. Dazu zählt an erster Stelle das Bekenntnis der Bundesregierung zur veränderten Risikolage und den daraus notwendigerweise zu ziehenden Konsequenzen. Von der Überzeugung ausgehend, dass das deutsche Staatsgebiet auf absehbare Zeit nicht mehr durch konventionelle Streitkräfte eines anderen Staates oder Bündnisses gefährdet sein wird, hat Berlin den Abschied vom Primat der Territorialverteidigung vollzogen und den Umbau der Bundeswehr zu einer flexiblen Kriseninterventionsarmee in Angriff genommen.

Damit hat die Bundesregierung eine fundamentale strategische Wende vollzogen, die in Frankreich allerdings bereits Mitte der Neunzigerjahre eingeläutet wurde. Aufbauend auf das Weißbuch von 1994, das der neuen geostrategischen Lage nach dem Ende des Kalten Krieges Rechnung trug, und dem Abschied von der Wehrpflicht zugunsten einer Berufsarmee wurden von Paris bereits mit dem Gesetz zur Streitkräfteentwicklung 1997-2002 konzeptionell die Weichen für die Zukunft gestellt. Im Zentrum der verteidigungspolitischen Neuausrichtung Frankreichs stehen, wie auch in Deutschland, die Verkleinerung und Professionalisierung der Streitkräfte sowie deren „Projektionsfähigkeit“. Auch Paris geht davon aus, dass militärische Einsätze zur Durchsetzung der Sicherheitsinteressen des Landes in Zukunft vorwiegend jenseits der französischen und europäischen Grenzen stattfinden werden. Die durch die Kohabitation lange Zeit nur begrenzt mögliche Umsetzung der notwendigen Streitkräftereform soll durch das im September 2002 verabschiedete Planungsgesetz für die Streitkräfteentwicklung 2003-2008 vorangetrieben werden. Die prekäre Haushaltslage setzt jedoch einige Fragezeichen hinter dieses ambitionöse Projekt, das 2015 abgeschlossen sein soll.

Darüber hinaus haben sich beide Länder bereits im November 2002 für eine Vergemeinschaftung der ESVP bei der Entwicklung militärischer Fähigkeiten, einer

europäischen Rüstungspolitik und multinationaler Streitkräfte ausgesprochen – ein Vorschlag, der im Konvent unter anderem an Großbritannien scheiterte.

Diese positiven Ansätze sind eine notwendige Voraussetzung für kohärentes gemeinsames Handeln – eine Garantie hierfür sind sie nicht. Trotz einer unbestreitbaren Annäherung bestehen wichtige Unterschiede zwischen beiden Partnern fort:

- Berlin akzentuiert deutlicher als Paris den zivilen präventiven Charakter seiner Sicherheitspolitik. In der Zivilmacht-Tradition der alten Bundesrepublik werden politische und diplomatische Initiativen sowie wirtschaftliche, entwicklungspolitische, rechtsstaatliche und humanitäre Maßnahmen auch künftig in der deutschen Sicherheitspolitik eine herausgehobene Rolle spielen. Auch wenn sich Frankreich ebenfalls grundsätzlich zu einer zivilen Präventionspolitik bekennt, wird der Begriff der Prävention auf französischer Seite militärischer interpretiert, etwa im Sinne verbesserter Aufklärung.

Es bestehen zweitens weiterhin divergierende Grundeinstellungen zum transatlantischen Bündnis. Zwar ist während des Irak-Konflikts der Eindruck einer deutschen Annäherung an französische Vorstellungen einer „Europe puissance“ entstanden. Und tatsächlich ist Berlin außenpolitisch flexibler geworden. Dennoch gilt der überwiegenden Mehrheit der politischen Akteure in Deutschland die transatlantische Partnerschaft weiterhin als Fundament eigener Sicherheit. Selbst innerhalb der Bundesregierung gibt es unterschiedliche Ansichten, wie das Dreiecksverhältnis Berlin-Paris-Washington austariert werden sollte. Dies betraf auch den erst im Spätherbst 2003 beigelegten Konflikt über ein militärisches Hauptquartier der EU.

- Frankreich arbeitet drittens seit mehreren Jahren an einer neuen Nukleardoktrin, die – in Analogie zur NSS – den veränderten Bedrohungsszenarien gerecht werden soll und deren genauere Ausrichtung erst im Oktober 2003 bekannt wurde. Die Anschaffung einer neuen Generation von Trägerraketen und nuklearen Sprengköpfen („mini-nukes“) ist Ausdruck des französischen Strebens nach strategischer und operativer Unabhängigkeit von den USA *und* den europäischen Partnern. Die Nukleardoktrin wurde weder mit den EU-Partnern insgesamt noch mit Deutschland allein abgestimmt.

Schließlich erweist sich die äußerst zähe Umsetzung der deutschen Streitkräftereform in zunehmendem Maße als Hemmschuh europäischer Militär-

kooperation. Im Mittelpunkt steht die viel diskutierte Reform der Wehrverfassung. Während Frankreich sich bereits 1996 für die Freiwilligenarmee entschieden hat, scheint die Abschaffung der Wehrpflicht in Deutschland zwar nur eine Frage der Zeit zu sein. Dennoch ist eine dafür ausreichende parlamentarische Mehrheit nicht in Sicht. Bei den zunehmenden Auslandseinsätzen der Bundeswehr, von denen Wehrpflichtige ausgeschlossen sind, führt dies zu Planungsproblemen und Verzögerungen. Eine weitere Konsequenz ist die mangelhafte Berechenbarkeit der deutschen Reformbestrebungen aus Sicht der europäischen Partner. Zusammen mit der unzureichenden finanziellen Ausstattung der Bundeswehr hat das eine Schwächung des neben Frankreich und Großbritannien wichtigsten ESVP-Akteurs zur Folge, die zügig behoben werden muss, wenn die europäische Strategie mehr sein soll als eine reine Absichtserklärung.

Welche Bedeutung kommt diesen Divergenzen zu? Zum einen ist nicht zu übersehen, dass bis zu einer wirklich *gemeinsamen* europäischen Strategie noch ein weiter Weg zurückzulegen sein wird. Die Übereinstimmung zwischen Frankreich und Deutschland in der Bedrohungsanalyse und der daraus folgenden Einsicht in die Notwendigkeit fundamentaler Streitkräfte-reformen lässt andererseits auf weitere Fortschritte hoffen. Diese werden sich aber nur dann einstellen, wenn bestimmte Bedingungen erfüllt sind:

- Frankreich und Deutschland müssen sich gemeinsam über europäische Interessen verständigen. Dazu zählt nicht nur die Ausgestaltung des transatlantischen Verhältnisses oder die Frage möglichst effizienter europäischer Ressourcenallokation. Das betrifft vor allem auch die Definition von Regionen, die für die europäische Außen- und Sicherheitspolitik von besonderem Interesse sind. Die demokratische Entwicklung und wirtschaftliche Prosperität des Maghreb ist für Deutschland (oder Polen) ebenso wichtig wie für Frankreich. Eine kohärente Nachbarschaftspolitik der EU gegenüber den neuen Nachbarn in Osteuropa betrifft Paris (oder London) in gleicher Weise wie Berlin. Gerade in der ersten Jahreshälfte 2004 könnten Frankreich und Deutschland bei der Implementierung des von der Kommission erarbeiteten Modells eines „Größeren Europa“ durch gemeinsame Stellungnahmen und Vorschläge konstruktive Arbeit leisten.
- Deutschland und Frankreich sollten künftig gemeinsame Beiträge zur Fortentwicklung der europäischen Sicherheitsstrategie leisten. Deutsch-

französische Europainitiativen waren in der Regel immer dann erfolgreich, wenn sie von unterschiedlichen Interessen beider Länder ausgingen. So sind Berlin und Paris geradezu verpflichtet, ihre strategischen Prioritäten von ziviler Prävention und militärischer Intervention zusammenzuführen. Ein gemeinsames Weißbuch der beiden Verteidigungsministerien könnte eine geeignete Klammer bilden, um die strategischen Konzeptionen und militärischen Planungen beider Länder zu harmonisieren. Ohne das Bild einer exklusiven Union erneut zu bemühen, würde so ein Mindestmaß an bilateraler Verbindlichkeit mit erkennbarem Mehrwert für die ESVP geschaffen. Transparenz und Offenheit gegenüber den Partnern sind in diesem Zusammenhang wichtige Erfolgsfaktoren.

- Um die Glaubwürdigkeit der ESVP zu stärken, müssen nationale und europäische Strategieentwicklung künftig stärker miteinander verbunden werden. Die reformierte Force de frappe wird nur dann ihre abschreckende Wirkung voll entfalten können, wenn sie von den europäischen Partnern als eine Option europäischer Sicherheitspolitik anerkannt wird. Die EU verfügt über alle notwendigen Instrumente, um von politischem Druck über wirtschaftliche Sanktionen bis hin zur Drohung eines Einsatzes konventioneller und nuklearer militärischer Mittel alle Stufen der Eskalationsleiter abzurufen. Dies kann in dem immer noch sehr heterogen strukturierten Gesamtrahmen von GASP/ESVP jedoch nur dann in effizienter Weise geschehen, wenn alle Instrumente auf EU-Ebene koordiniert und in eine gemeinsame Strategie integriert werden.
- In Deutschland muss die Bundeswehrreform (inklusive einer Abschaffung der Wehrpflicht) zügig realisiert werden. Es liegt im Interesse sowohl Berlins als auch seiner europäischen Partner, so bald wie möglich ein Maximum an Planungssicherheit hinsichtlich des deutschen Beitrags zu künftigen europäischen Verteidigungskapazitäten herzustellen. Hinsichtlich des finanziellen Aufwands für die europäische Verteidigung geht es mittelfristig zwar auch um eine Steigerung der absoluten Summe. Kurzfristig ist indes eine Umschichtung der vorhandenen Mittel etwa vom Personalbereich in die Sektoren „Forschung und Entwicklung“ und „Beschaffung“ anzustreben. Europäische Strategie-entwicklung ist nur dann glaubwürdig, wenn die operativen Voraussetzungen für die Umsetzung eines gemeinsamen Konzepts erfüllt sind.

III. Maximen des künftigen deutsch-französischen Bilateralismus

Frankreich und Deutschland werden sich künftig in der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik mit zwei wesentlichen Herausforderungen konfrontiert sehen:

- Die EU-25 steht ebenso wie Deutschland und Frankreich vor einem Dilemma. Einigen sich Paris und Berlin nicht, ist die weitere Entwicklung der Union blockiert. Andererseits regt sich gerade dann breiter Widerstand in den übrigen Mitgliedsländern, wenn beide Länder permanent europapolitische Einigkeit demonstrieren und mit dem Pfund ihres demographischen Gewichts wuchern. Auch dies kann den Integrationsprozess ernsthaft behindern und die Mehrheitsfähigkeit deutsch-französischer Positionen auf lange Sicht gefährden.
- Dem bilateralen Verhältnis zwischen Berlin und Paris fehlt trotz einer Annäherung in institutionellen Fragen der ESVP einerseits und der europäischen Strategieentwicklung andererseits noch die solide Basis eines gemeinsamen sicherheits- und verteidigungspolitischen Konzepts.

Um der latenten Schwäche der deutsch-französischen Beziehungen einerseits sowie dem Dilemma zwischen der Notwendigkeit deutsch-französischer Führung und den Sorgen der europäischen Partner vor einem bilateralen Direktorium andererseits begegnen zu können, sollten sich Paris und Berlin an drei Maximen orientieren, die über den Rahmen der ESVP hinausweisen und grundsätzlich auch auf andere Bereiche der europapolitischen Agenda anwendbar sind.

Reformierter Bilateralismus

Frankreich und Deutschland müssen ihre bilateralen Beziehungen öffnen für flexible Kooperationen. Im Unterschied zu den Konzeptionen eines „Kerneuropa“ (Schäuble-Lamers) oder einer „Avantgarde“ (Delors) ist hierbei nicht eine feste Gruppe von Mitgliedern gemeint, die generell allein vorangeht. Vielmehr wird, je nach Politikbereich, an unterschiedliche Partnerschaften mit steter deutsch-französischer Beteiligung als Kontinuum gedacht, die Impulse für mehrheitsfähige Positionen auf

EU-Ebene geben können. Hierfür kommen zum Beispiel folgende Formate in Frage: die Gruppe der sechs Gründerstaaten, die drei größten Mitglieder Deutschland, Frankreich und Großbritannien, das Weimarer Dreieck. Grundvoraussetzung für eine Weiterentwicklung der ESVP wird die Trilateralisierung des deutsch-französischen Motors durch die konsequente Einbindung Großbritanniens sein. Ferner gilt, dass sich die großen europäischen Partner des deutsch-französischen Motors ohne eine Entspannung des transatlantischen Verhältnisses nicht in eine konstruktive Kooperation einbinden lassen werden – was wiederum die unbedingte Voraussetzung für dessen Mehrheitsfähigkeit in Europa ist.

Dies bedeutet nicht, dass künftig auf die rein bilaterale Abstimmung verzichtet werden sollte. Gerade in Politikbereichen, in denen beide Länder traditionell entgegengesetzte Interessen vertreten (z.B. Agrarpolitik, Institutionen), ist eine vertrauliche Vorklärung und die Erarbeitung einer gemeinsamen Grundposition unverzichtbar. In der Frage einer deutsch-französischen „Union“ sollten Berlin und Paris indes behutsamer vorgehen. Die harsche Kritik am deutsch-französischen Vorgehen in der Krise um den Stabilitätspakt, aber auch das Scheitern des Brüsseler Gipfels im Dezember 2003 zur EU-Verfassung zeigen, dass sich in der EU inzwischen großer Unmut über das Tandem angestaut hat. Jede deutsch-französische Initiative wird künftig zunächst sehr kritisch betrachtet werden. Sollte die von Paris lancierte Unions-Idee als Warnung an die übrigen EU-Länder vor mangelnder Kompromisswilligkeit und als „Plan B“ für den Fall des Scheiterns der Regierungskonferenz entworfen worden sein, darf es nicht überraschen, wenn sie auf den entschiedenen Widerstand der übrigen EU-Mitgliedsstaaten trifft. Der Begriff „Union“ ist irreführend, erinnert er doch stark an den der „Staatenunion“. Nur wünscht weder Frankreich eine Fusion beider Staaten, noch ist die Bundesregierung zur Schaffung eines deutsch-französischen Bundesstaates bereit.

Weitere neue Institutionen sind in den deutsch-französischen Beziehungen verzichtbar. Die politisch Verantwortlichen treffen ebenso wie die Vertreter der politischen Administrationen in den unterschiedlichsten Gremien mehrmals im Jahr zusammen. Durch die seit Jahrzehnten bestehenden persönlichen Kontakte haben sich Netzwerke herausgebildet, die im internationalen Vergleich einzigartig sind. Die Einrichtung der Beauftragten für die deutsch-französische Zusammenarbeit und ihrer

jeweiligen Arbeitsstäbe eröffnet auf operativer Ebene neue Möglichkeiten konstruktiver Kooperation. Diese Instrumente müssen nur sinnvoll eingesetzt werden. So ist es sehr zu wünschen, dass die Arbeitsstäbe der Beauftragten, ergänzt durch externe Expertise, auch für die Sicherheits- und Verteidigungspolitik zukunftsorientierte Konzepte entwickeln.

Konsenspolitik

Deutschen und französischen Positionen in Angelegenheiten europäischer Sicherheit und Verteidigung darf künftig weder ein „deutscher Weg“ noch eine „indépendance française“ zugrunde liegen. Eine derartige Politik würde den Zusammenhalt nicht nur innerhalb der EU sondern auch zwischen Berlin und Paris bedrohen und damit den europapolitischen Interessen beider Länder schaden. Wichtigstes Kriterium für gemeinsame deutsch-französische Initiativen muss deren Mehrheitsfähigkeit unter den EU-Mitgliedern sein.

Trotz britischer Bedenken sollten sich Frankreich und Deutschland weiterhin für die Einführung von Entscheidungen mit qualifizierter Mehrheit in außenpolitischen Fragen einsetzen. Diese sollten, entsprechend der deutsch-französischen Konventsinitiative, auch den Prozess der verstärkten Zusammenarbeit auf sicherheits- und verteidigungspolitischem Terrain auslösen. Die europäischen Staaten werden ihren Interessen als internationale Akteure nur gemeinsam Geltung verschaffen können. Das Vetorecht jedes einzelnen Mitgliedstaates wird unweigerlich zur außen- und sicherheitspolitischen Lähmung der EU führen. Die Aufrechterhaltung des Einstimmigkeitsprinzips widerspricht den Interessen auch derjenigen Länder, die es weiterhin vehement verteidigen. Das Mehrheitsprinzip hingegen zwingt alle Mitglieder, ihren Einfluss zugunsten einer gemeinsamen Konsensposition einzusetzen. Bei einer reinen Verweigerungshaltung steigt für jeden Staat dagegen das Risiko, von einer Mehrheit überstimmt zu werden, ohne dass seine Interessen in ausreichendem Maße berücksichtigt worden wären.

Im Rahmen der ESVP bedeutet Konsensorientierung, dass Frankreich und Deutschland sich über eine gemeinsame Umsetzung der im Dezember 2003 beschlossenen europäischen Sicherheitsstrategie verständigen müssen. Durch ein

deutsch-französisches Weißbuch könnten unterschiedliche Traditionen, wie etwa das deutsche Selbstverständnis als Zivilmacht und die französische Bereitschaft zu globaler Intervention, zusammengeführt werden. Ein gemeinsames Weißbuch sollte von dem Grundsatz ausgehen, dass die Raison d'être europäischer Außen- und Sicherheitspolitik nicht darin liegt, Europa als Gegengewicht zu den USA zu etablieren. Die NATO muss weiterhin der wesentliche Garant europäischer Sicherheit bleiben. Zu einer unnötigen Doppelung von Strukturen darf es durch die Weiterentwicklung von GASP und ESVP nicht kommen. Wenn Frankreich und Deutschland diese Position gemeinsam vertreten, wird es ihnen leichter fallen, ihre europäischen Partner dafür zu gewinnen, von den USA die Einhaltung multilateraler Mechanismen und eine Kooperation „auf Augenhöhe“ einzuklagen.

Komplementarität

Konsensorientierung darf nicht zum Verzicht auf etablierte nationale Kompetenzen (politischer und militärischer Art) führen. Auf EU-Ebene sollte die Priorität auf Konfliktprävention und damit auf einen klassischen Kompetenzbereich deutscher Außenpolitik gelegt werden. Zugleich muss die EU jedoch in der Lage sein, regionale Konflikte durch den Einsatz eigener militärischer Mittel zu befrieden. Die Entsendung von Soldaten in Kriegsgebiete wird auf absehbare Zeit in Deutschland zu stärkeren innenpolitischen Auseinandersetzungen führen als in Frankreich. Ohne Deutschland der Pflicht zu einem größeren militärischen Beitrag zur ESVP zu entheben, ist es sinnvoll, die vorhandenen militärischen Mittel und politischen Möglichkeiten komplementär einzusetzen. Die Ausrichtung der Afghanistan-Friedenskonferenz auf dem Petersberg sowie die von Frankreich geführte EU-Eingreiftruppe im Kongo haben in diesem Zusammenhang durchaus Modellcharakter.

Hinsichtlich des transatlantischen Bündnisses bedeutet Komplementarität jedoch auch, dass die EU die militärische Überlegenheit der USA auf lange Sicht akzeptieren muss. Durch die notwendigen und sinnvollen Anstrengungen der Europäer, ihre militärischen Planungen zu koordinieren und ihre Kapazitäten zu poolen, wird der Rückstand auf die USA auf absehbare Zeit nur verkürzt, keinesfalls jedoch aufgeholt werden können. Dies muss weder für Frankreich und Deutschland noch für die EU insgesamt von Nachteil sein. Berlin und Paris sollten sich gegenüber

den europäischen Partnern dafür einsetzen, die gerade im Irak deutlich sichtbare Schwäche der Amerikaner beim Aufbau stabiler gesellschaftlicher und demokratischer Strukturen („nation building“) als Chance der Europäer zu begreifen. Die Bedrohung des Weltfriedens durch „failing states“ wird der EU auch in Zukunft noch genug Gelegenheit bieten, ihr Kapital als Zivilmacht einzusetzen und die eigene internationale Rolle, auch gegenüber den USA, aufzuwerten.