

Dossier

Europas internationale Handlungsfähigkeit

Deutsche und französische Perspektiven

MICHAEL MEIMETH*

I. Einleitung

Das innereuropäische Zerwürfnis in der Irak-Frage, die Spaltung in Gegner und Befürworter der amerikanischen Interventionspolitik haben – entgegen allen Erwartungen – nicht das Ende der Gemeinsamen Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik eingeleitet. Im Gegenteil: 2003 hat im Hinblick auf die ESVP erstaunliche Fortschritte gebracht. Deutschland und Frankreich haben ihre Zusammenarbeit in diesem Bereich weiter intensiviert und mit einer Reihe gemeinsamer Initiativen die Fortentwicklung der ESVP forciert. Auch Großbritannien wollte und konnte in diesem Europäisierungsprozess nicht abseits stehen, hatte es doch schmerzlich erfahren müssen, dass sein Einfluss auf die Irak-Politik Washingtons nur sehr begrenzt ist. Seine anfangs skeptische bis ablehnende Haltung gegenüber der auf Betreiben Deutschlands und Frankreichs in den Konventsentwurf aufgenommenen Bestimmung zur strukturierten Zusammenarbeit in Verteidigungsfragen hat es letztlich aufgegeben.¹ Auch wenn die Verhandlungen noch nicht abgeschlossen sind, wurde anlässlich einer Zusammenkunft zwischen Bundeskanzler Schröder, Staatspräsident Chirac und Premierminister Blair am 20. September 2003 in Berlin die Möglichkeit einer strukturierten Zusammen-

arbeit faktisch beschlossen. Bei diesem Treffen haben sich die „großen Drei“ darauf verständigt, die EU mit Planungs- und Führungsfähigkeiten auszustatten, um ihr militärische Operationen ohne Rückgriff auf die NATO zu ermöglichen. Sollte hierüber im Rahmen der 25 keine Übereinstimmung zu erzielen sein, müsse dieser Plan notfalls von den interessierten Partnern realisiert werden.²

Zusätzlich beflügelt wurde das Projekt der ESVP durch den Beschluss, eine Europäische Agentur für Rüstung, Forschung und militärische Fähigkeiten einzurichten. Und schließlich verabschiedete der Europäische Rat am 12. Dezember 2003 in Brüssel eine Gemeinsame Europäische Sicherheitsstrategie – ein Dokument, das die Mitgliedstaaten der EU auf eine Reihe gemeinsamer sicherheitspolitischer Ziele festlegt und eine deutliche Alternative zu der amerikanischen Sicherheitsstrategie formuliert.

Die Europäische Union also auf dem besten Wege, ihre bislang selbstverschuldete außen- und sicherheitspolitische Unmündigkeit endgültig zu überwinden? Diese Frage kann weder mit einem klaren „Ja“ noch mit einem klaren „Nein“ beantwortet werden. Viel wird davon abhängen, ob es Deutschland und Frankreich künftig gelingen wird, eine konstruktive Führung bei der Weiterentwick-

* Dr. Michael Meimeth ist Geschäftsführer der ASKO EUROPA-STIFTUNG, Saarbrücken.

lung der ESVP auszuüben; eine Führung also, in der Berlin und Paris darauf verzichten, alleine die Imprimatur für die europäische Politik und die europäischen Entwürfe zu erteilen. Denn die Art und Weise, wie Deutschland und Frankreich im Kontext der Verfassungsdiskussion, vor allem aber in der Auseinandersetzung um den Stabilitäts- und Wachstumspakt agierten, nährte insbesondere bei den kleineren EU-Mitgliedstaaten die Furcht vor einer deutsch-französischen Hegemonie im erweiterten Europa.³

Ob der außen- und sicherheitspolitische Selbstfindungsprozess der EU weiter erfolgreich fortgesetzt werden können, hängt jedoch in gleichem Maße davon ab, ob der seit dem Irak-Krieg viel beschworene und viel beschriebene „ordnungspolitische Schulterchluss“⁴ zwischen Berlin und Paris dauerhaft sein wird und vor allem mit entsprechender Substanz gefüllt werden kann. Hierfür gibt es durchaus eine Reihe positiver Indikatoren. Gleichwohl bestehen hinsichtlich der konzeptionellen und operativen Konsequenzen, die aus diesem Schulterchluss zu ziehen sind, diesseits und jenseits des Rheins zum Teil noch erhebliche Unterschiede. Hierzu gehört zum einen die Frage, ob die europäische Selbstfindung letztlich in eine multipolare oder eine kooperative Weltordnung einmünden soll. Dies ist zwischen Deutschland und Frankreich bislang ebenso wenig geklärt wie die Frage, welchem außenpolitischen „Leitbild“ die Europäische Union verpflichtet sein soll. Gegenwärtig diskutiert man miteinander nur über die Instrumente und Institutionen, nicht aber die Ziele einer Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik.

II. Die neue Weltordnung: multipolar oder multilateral?

Frankreichs Vorstellungen darüber, wie die Sicherheit Europas nach dem Ende des Ost-West-Konflikts organisiert und in das trans-

atlantische Verhältnis eingebettet werden sollte, sind von bemerkenswerter Klarheit und Kontinuität bestimmt. So betonen französische Vertreter zwar gebetsmühlenartig, dass die NATO und damit das amerikanische Engagement für die Sicherheit Europas auch in Zukunft unverzichtbar bleibt. Zugleich stellt Paris die amerikanische Präsenz in Europa aber seit Beginn der 1990er Jahre immer wieder unter den Vorbehalt, dass diese die Entwicklung einer eigenständigen europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik in keinem Falle gefährden dürfe.⁵

Das Ziel einer eigenständigen Sicherheits- und Verteidigungspolitik wurde und wird in Paris zuerst und vor allem mit der Logik des europäischen Integrationsprozesses begründet. Die angestrebte Wirtschafts- und Währungsunion müsse notgedrungen ein Torso bleiben, wenn sie nicht auf lange Sicht durch eine politische Union – mit weit reichenden sicherheits- und verteidigungspolitischen Kompetenzen – ergänzt werde. So betonte Staatspräsident Jacques Chirac in einer Rede vor dem Institut für Nationale Verteidigungsstudien (IHEDN) im Mai 2000, dass Europa als Wertegemeinschaft und Weltmacht nur dann wahrgenommen werden könne, wenn es seine Werte und Interessen notfalls auch militärisch verteidige.⁶ Dahinter verbirgt sich die französische Vision einer multipolaren Welt, „in der Europa den ihm zustehenden Platz einnehmen wird, welcher nicht anders als herausragend sein kann“.⁷ Diese Konzeption ist bewusst als Kontrapunkt zur unipolaren Weltordnung mit den USA als „hyperpuissance“ (Hubert Védrine) gedacht.

Durch die neue Sicherheitsstrategie, die die Bush-Administration im September 2002 formuliert und dann wenige Monate später gegen den Irak auch erstmals angewendet hat, sahen sich die politisch Verantwortlichen in Paris in ihrer Konzeption bestätigt. Gegen die neue amerikanische Strategie, „die eine Neuordnung der Weltpolitik nach he-

gemonial-imperialen Prinzipien anstrebt“⁸, setzte Außenminister *de Villepin* in seiner Rede über Recht, Macht und Gerechtigkeit vor dem Londoner Institut für Strategische Studien die französische Perspektive einer neuen Welt, die „um stabil zu sein, [...] sich [...] auf verschiedene Pole stützen [muss, M.M.]“⁹

Diese klare und eindeutige Festlegung ist von der deutschen Politik lange Zeit vermieden worden. Anders als Paris verbindet Berlin mit den Initiativen zur Stärkung der europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik zunächst nur die mittelfristige Zielsetzung, europäische Handlungsfähigkeit zu ermöglichen, wenn militärisches Handeln im transatlantischen Kontext nicht beziehungsweise noch nicht möglich ist oder geboten erscheint. In dieser Perspektive wird die Stärkung der europäischen Eigenständigkeit nicht als Alternative, sondern als Ergänzung zur NATO und zum amerikanischen Engagement in Europa verstanden. Selbst wenn also die Europäische Union in naher Zukunft militärisch handlungsfähig sein sollte, ist aus deutscher Sicht kein Krisenszenario vorstellbar, bei dem die EU wirklich autonom, das heißt ohne Unterstützung der NATO und der USA handeln könnte.

Erst relativ spät, unter dem Eindruck des Kosovo-Krieges hat Bundeskanzler *Gerhard Schröder* in seiner Rede vor der Nationalversammlung in Paris am 30. November 1999 das französische Konzept „*Europe-puissance*“ auch für den Bereich der Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik ausdrücklich begrüßt.¹⁰ Ob dieses klare Bekenntnis für die deutsche Sicherheitspolitik realpolitisch bestimmend werden kann, ist zur Zeit allerdings noch offen. Bezeichnenderweise hat Bundeskanzler *Schröder* in einem Interview mit der Zeitschrift „*Internationale Politik*“ erklärt, Deutschland setze sich gemeinsam mit seinen Partnern für eine kooperative Weltordnung (und nicht eine multipolare Ordnung, M.M.) ein, zu der vor allem eine enge transatlantische Partnerschaft gehöre.¹¹

In dieser Perspektive kann daher mit einiger Berechtigung argumentiert werden, dass Deutschland durchaus bereit ist, ein nicht-balanciertes Amerika zu akzeptieren, wenn dieses zu einer multilateralen Politik zurückkehrt beziehungsweise sich in multilaterale Strukturen einbinden lässt.¹²

Dies entspricht freilich nicht der französischen Vision einer multipolaren Weltordnung, in der die Europäische Union in ein Gegengewicht zu den Vereinigten Staaten transformiert werden soll.¹³ Dass es zur Bildung eines solchen Gegengewichtes zuerst und vor allem eines festen deutsch-französischen Kerns bedarf, ist aus französischer Sicht angesichts der zunehmend atlantischen Neigungen in einer erweiterten EU evident. Derzeit spricht allerdings noch wenig dafür, das Deutschland dazu bereit sein könnte, das Sowohl-als-auch von europäischer und atlantischer Zusammenarbeit zugunsten einer eindeutigen europäischen Option aufzugeben.

III. Europa: Zivil- oder Militärmacht?

Auch hinsichtlich der Frage, welchem außen- und sicherheitspolitischen „Leitbild“ eine ESVP letztlich verpflichtet sein soll, besteht zwischen Paris und Berlin noch erheblicher Diskussionsbedarf. Soll Europa künftig auf internationaler Ebene als Zivilmacht agieren, weil es aufgrund seiner spezifischen Gegebenheiten und Möglichkeiten nicht zur traditionellen Großmacht taugt?¹⁴ Oder gehört zu der von den europäischen Staats- und Regierungschefs angestrebten weltpolitischen Handlungsfähigkeit der EU auch eine ausreichende machtpolitisch-militärische Fundierung?

Schon bald nach dem Ende des Ost-West-Konflikts hatten die Verantwortlichen in Paris erkannt, dass die militärischen Operationen in Zukunft nicht im Bereich der kollektiven Verteidigung, sondern der Kriseninter-

ventionen stattfinden würden. Sicherheitspolitik und Prävention werden – wie im Verteidigungsweißbuch von 1994 nachzulesen – vorrangig militärisch interpretiert.¹⁵

Die französische Militärpolitik hatte sich daher seit Beginn der 1990er Jahre konsequent an den Bedürfnissen des militärischen Krisenmanagements orientiert und die Modernisierung der konventionellen (wie auch seiner nuklearen) Streitkräfte trotz der bekannten Budget-Zwänge vorangetrieben.¹⁶

Unter dem Eindruck der Anschläge vom 11. September hat sich bei den politisch und militärisch Verantwortlichen in Paris dann sehr schnell die Auffassung durchgesetzt, dass es zu einer wirkungsvollen Bekämpfung des internationalen Terrorismus modernsten ausgerüsteter und bestens ausgebildeter Streitkräfte bedürfe und hierzu eine deutliche Steigerung der Verteidigungsausgaben notwendig sei: 2003 belief sich der Verteidigungshaushalt auf 31,07 Milliarden Euro, was eine Steigerung um 7,5 Prozent gegenüber dem Vorjahr bedeutete. Und für das Jahr 2004 wurde der Etat dann noch einmal um weitere 1,3 Milliarden Euro auf jetzt 32,4 Milliarden Euro angehoben. Es ist unverkennbar, dass Frankreich mit diesen Anstrengungen seine Führungsposition beim Aufbau einer gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik weiter zementieren will.

Demgegenüber weist der deutsche Verteidigungshaushalt für das Jahr 2004 einen Betrag von rund 24 Milliarden Euro aus und dieser Betrag wird sich in den kommenden Jahren nur unwesentlich erhöhen.¹⁷ Aller Bekundungen europäischer Solidarität zum Trotz wird Deutschland daher auf absehbare Zeit nicht in der Lage sein, gegenüber Frankreich (und auch Großbritannien) als gleichberechtigter Partner aufzutreten. Diese starke quantitative Beschränkung des Verteidigungshaushaltes ist jedoch nicht nur den budgetären Zwängen geschuldet. Sie entspricht auch einer Grundbefindlichkeit deutscher Sicherheitspolitik: Ungeachtet der Be-

teiligung deutscher Streitkräfte an internationalen Militäreinsätzen wird Deutschland auch in Zukunft einer sicherheitspolitischen Kultur verpflichtet sein, die eher auf Prävention und diplomatische Konfliktregulierung setzt als auf militärische Mittel.¹⁸ Das kategorische „Nein“ der Bundesregierung zu einem gemeinsamen Waffengang gegen den Irak belegt dies und ist gerade nicht auf eine Übereinstimmung mit Frankreich zurückzuführen, was das ordnungspolitische Leitbild einer außen- und sicherheitspolitisch handlungsfähigen Europäischen Union betrifft.

Diese fehlende Übereinstimmung wird in Paris mit wachsender Sorge zur Kenntnis genommen. Als Bundeskanzler Schröder in seiner Rede in Goslar einen Krieg gegen den Irak rundweg ablehnte, kritisierte man in Paris hinter verschlossenen Türen diese frühe einseitige Festlegung des deutschen Partners in ungewöhnlich scharfer Form.¹⁹ Immerhin gingen die politisch Verantwortlichen an der Seine offenkundig noch bis Anfang Januar 2003 davon aus, dass sich Frankreich mit eigenen Truppen an einer möglichen Militäroperation gegen den Irak beteiligen werde.²⁰ Durch Deutschlands frühe Festlegung, sich nicht an einem gemeinsamen militärischen Vorgehen zu beteiligen, hatte Frankreich jedoch erkennen müssen, dass die Europäische Union als Krisenmanager und Instrument zur Beeinflussung der USA praktisch bedeutungslos geworden ist. Trotz des neu gefundenen Einvernehmens mit Berlin besteht diese Sorge in der französischen Hauptstadt fort. In Paris erkennt man nach wie vor eine große deutsche Bringschuld, was die materielle Stärkung der militärischen Handlungsfähigkeit der EU anbelangt. Noch unlängst ging während des 6. Deutsch-Französischen Dialogs der ASKO EUROPA-STIFTUNG deshalb ein französischer Experte mit Deutschland hart ins Gericht, dem er mangelnden Gestaltungswillen und Kooperationswilligkeit im Rahmen der ESVP vorwarf.²¹

IV. Fazit

Was folgt aus diesen Überlegungen? Zunächst: Für die weitere europäische Entwicklung bleibt der ordnungspolitische Schulterschluss zwischen Deutschland und Frankreich eine „bewahrenswerte Errungenschaft“!²² Zwar ist in der jüngeren Vergangenheit wiederholt argumentiert worden, dass sich ein privilegierter deutsch-französischer Bilateralismus angesichts der Veränderungen in und um Europa überlebt habe; dass Deutschland und Frankreich nicht mehr der alleinige „Motor“ der europäischen Entwicklung sein könnten, ja nicht einmal mehr sein dürften. Beides ist unzutreffend. Die enge Zusammenarbeit der beiden Länder ist ein fester Bestandteil der europäischen Wirklichkeit geworden. Die wesentlichen Fortschritte in der europäischen Einigung waren nur mit deutsch-französischer Unterstützung zu erreichen, sicherlich niemals gegen den Widerstand der beiden! Dies ist im Übrigen auch von den anderen Mitgliedstaaten der EU immer stets anerkannt worden. Was freilich von Deutschland und Frankreich erwartet wird, ist eine konstruktive europäische Führung – eine Führung, die Gegensätze überbrückt, Gemeinsamkeiten herstellt, Orientierung vermittelt und vor allem andere EU-Mitglieder frühzeitig in einen gemeinsamen Abstimmungs- und Reflexionsprozess einbindet.

Um den gewünschten Erfolg zu erzielen, bedarf es jedoch auf beiden Seiten weiterer erheblicher Anstrengungen. Für die deutsche Politik heißt dies, dass sie sich klarer als bisher zugunsten einer europäischen Option entscheiden muss. Dies wird Berlin vermutlich leichter fallen, sollte George Bush im November dieses Jahres wieder gewählt werden und die USA ihre hegemonial-imperiale Politik weiter fortsetzen. Für den Fall eines Wahlsiegs des demokratischen Herausforderers Kerry und der dann zu erwartenden gemäßigten Hegemonialpolitik steht jedoch zu

befürchten, dass die deutsche Außenpolitik wieder in das traditionelle Sowohl-als-auch von atlantischer und europäischer Zusammenarbeit zurückfällt. Dies würde der europäischen Integration wie auch der deutsch-französischen Zusammenarbeit schweren Schaden zufügen. Dann nämlich könnte Frankreich versucht sein, angesichts des „schwankenden“ Partners seine Beziehungen zu Deutschland zu relativieren, wie dies Nicolas Sarkozy in einem Interview mit der „Frankfurter Allgemeinen Zeitung“ unlängst angedeutet hat.²³

Was das außen- und sicherheitspolitische Leitbild der Europäischen Union anbetrifft, sind die deutsche und französische Haltung nach wie vor von starken „nationalen“ Reflexen bestimmt – Reflexe, die eine große Beharrungskraft besitzen. Unter diesen Bedingungen ist ein weitergehender Souveränitätsverzicht, der Europa aus seiner selbstverschuldeten sicherheitspolitischen Unmündigkeit herausführen könnte, selbst für Deutschland und Frankreich nur schwer vorstellbar. Auch institutionelle Reformen, wie die Einführung von Mehrheitsentscheidungen in der ESVP helfen hier nur bedingt weiter, sind schlimmstenfalls sogar kontraproduktiv. Sicherheitspolitik sollte daher von Deutschland und Frankreich gemeinsam im Hinblick auf ihre Inhalte und Instrumente neu gedacht und neu konzipiert werden. Die Einrichtung eines Europäischen Kollegs für Sicherheit und Verteidigung, die für September 2004 geplant ist, ist ein erster Schritt in diese Richtung. Darüber hinaus könnten zivilgesellschaftliche Dialogforen wie der Deutsch-Französische Dialog zur Zukunftsfähigkeit Europas der ASKO EUROPA-STIFTUNG wichtige Beiträge zur Entwicklung und Verbreitung einer europäischen Sicherheitskultur leisten. Die politisch Verantwortlichen in Deutschland und Frankreich sind aufgefordert, diese Möglichkeiten in weitaus stärkerem Maße als bisher zu nutzen!

- 1 Vgl. *Yves Boyer*: The Next Phase of ESDP and the Key Role of the Military. A French View. In: The European Security Strategy – Paper Tiger or Catalyst for Joint Action? Perspectives from Germany, France, Great Britain and the United States. German Foreign Policy in Dialogue, Newsletter – Issue 13, S. 15–23, S. 20.
- 2 *Bertrand Benoît / Ben Hall*: Blair backs more EU defense co-operation. In: „Financial Times“, 22.9.2003.
- 3 Vgl. *Michaela Wiegel*: Gefährliche Zweisamkeit. In: „Frankfurter Allgemeine Zeitung“, 5.7.2004.
- 4 *Werner Link*: Grundlinien der außenpolitischen Orientierung Deutschlands. In: „Aus Politik und Zeitgeschichte“ B11/2004, S. 3–8, S. 8.
- 5 Hierzu mit weiteren Belegen *Michael Meimeth*: Frankreichs gewandeltes Verhältnis zur NATO – Alter Wein in neuen Schläuchen? In: Frankreich-Jahrbuch 1998. Hrsg. v. Deutsch-Französischen Institut u.a., Opladen 1998, S. 171–190.
- 6 „Frankfurter Allgemeine Zeitung“, 31.5.2000.
- 7 *Chirac* in seiner Ansprache vor der Versammlung der Atlantischen Gesellschaft am 19.10.1999 in Straßburg, zitiert nach: „Internationale Politik“, 3/2000, S. 90.
- 8 *Link*, a.a.O. (Anm. 4), S. 3.
- 9 Rede des französischen Außenministers *de Villepin* vor dem Internationalen Institut für Strategische Studien (IISS) am 27.3.2003 in London. In Auszügen abgedruckt in: „Internationale Politik“, 6/2003, S. 89–92, S. 92.
- 10 „Frankfurter Allgemeine Zeitung“, 1.12.1999.
- 11 „Für eine kooperative Weltordnung“. Interview mit Bundeskanzler *Gerhard Schröder*. In: „Internationale Politik“, 9/2003, S. 13–18, S. 15.
- 12 *David G. Haglund*: Has France finally said auf Wiedersehen to its German Problem? In: Orbis, Summer 2004, S. 381–395, S. 392ff.
- 13 *Bernard Guetta* zit. bei: *John Vinocour*: After the Iraq war, a new balancing act in U.S.-European relations. In: „International Herald Tribune“, 13.5.2003.
- 14 *Hanns W. Maull*: Europa als Weltmacht? Perspektiven für die gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik. In: *Thomas Jäger / Melanie Piepenschneider* (Hrsg.): Europa 2000. Szenarien einer politischen Entwicklung. Opladen 1997, S. 81–95.
- 15 Livre Blanc sur la Défense, Paris 1994.
- 16 Vgl. hierzu *Michael Meimeth*: Deutsche und französische Perspektiven einer Gemeinsamen Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik. In: „Aus Politik und Zeitgeschichte“, B 3–4/2003, S. 21–30, S. 26.
- 17 Vgl. *Karl Feldmeyer*: Wie vor 15 Jahren – und doch anders. Die Bundeswehr soll mit weniger Geld viel weiter ausgreifen. In: „Frankfurter Allgemeine Zeitung“, 17.7.2004.
- 18 *Martin Koopmann / Hans Stark*: Zukunftsfähig? Deutsch-französische Beziehungen und ESVP. DGAP-Analyse, Januar 2004, S. 10.
- 19 *Gerald Braunberger*: Auf den Spuren de Gaulles. In: „Frankfurter Allgemeine Zeitung“, 12.4.2003.
- 20 Vgl. *Justin Vaisse*: Making Sense of French Foreign Policy, <http://www.brook.edu/views/op-ed/fellows/vaisse20030702.htm>.
- 21 „Die atlantische Herausforderung – wie sollte sich die Europäische Union positionieren?“, Diskussionsbericht zum 6. Deutsch-Französischen Dialog am 13. und 14. Mai 2004, hrsg. von der ASKO EUROPA-STIFTUNG, Saarbrücken 2004 i.E.
- 22 *Link*, a.a.O. (Anm. 4), S. 8.
- 23 „Frankfurter Allgemeine Zeitung“, 5.7.2004.