

Deutsche und französische Sicherheitsstrategien im Vergleich

Konzepte für Europa?

ANDREAS MARCHETTI*

Mit dem Zusammenbruch des Ostblocks nahm der Kalte Krieg ebenso ein Ende wie die relative Stabilität, die dieser gewährleistet hatte. Besonders für Europa, das über Jahrzehnte die Schnittstelle zwischen Ost und West gebildet hatte, bedeutete dies eine grundlegende Veränderung der sicherheitspolitischen Koordinaten. Die NATO, die mit dem Ende der Blockkonfrontation die wesentliche Grundlage ihrer Legitimation verloren hatte, musste auf die veränderte Sicherheitslage reagieren, wollte sie nicht das Schicksal des Warschauer Paktes teilen, der sich offiziell am 1. April 1991 aufgelöst hatte. Die NATO versuchte folglich, ihre Rolle neu zu definieren und verabschiedete am 8. November 1991 ein neues strategisches Konzept, in dem sie von vielfältigeren Bedrohungen als bisher ausging und neben der kollektiven Verteidigung nunmehr auch Maßnahmen zum Krisenmanagement und zur Konfliktprävention vorsah. Dementsprechend sollten neben den Hauptverteidigungskräften auch Krisenreaktionskräfte geschaffen werden. Mit dem Wegfall der massiven Bedrohung aus dem Osten ging eine Erweiterung des Sicherheitsbegriffs einher, wodurch neben militärischen Aspekten verstärkt politische, wirtschaftliche, soziale und ökologische Dimensionen hervortraten.¹

Sah sich die NATO nach 1989/90 gezwungen, ihren Standort und Auftrag neu zu formulieren, so galt dies auch für die nationalen Verteidigungspolitiken. Deutschland und Frankreich definierten in den 1994 fast zeitgleich erschienenen Verteidigungsweißbüchern ihre Verteidigungspolitik neu.² Diese Weißbücher bilden weiterhin den Referenzrahmen für die jeweiligen Verteidigungspolitiken, wobei sie vor dem Hintergrund aktueller internationaler Entwicklungen zusammen mit neueren Dokumenten gesehen werden müssen, die im Sinne weiterer Ausdifferenzierung als Fortsetzung der Leitlinien der Weißbücher zu verstehen sind. Für Frankreich sind hier die jeweils auf sechs Jahre geltenden „Lois relatives à la programmation militaire“ von 1996 und 2003 von entscheidender Bedeutung, während für Deutschland mit den im Mai 2003 von Bundesverteidigungsminister Peter Struck erlassenen Verteidigungspolitischen Richtlinien ein aktuelles grundlegendes Dokument zur deutschen Verteidigungspolitik vorliegt.

Einheitliche Einschätzung der Sicherheitslage

In seinem Vorwort zum deutschen Verteidigungsweißbuch von 1994 betont der damali-

* *Andreas Marchetti* ist Junior Fellow am Zentrum für Europäische Integrationsforschung (ZEI), Bonn.

ge Bundesverteidigungsminister Volker Rühle, dass die Ausarbeitung der Weißbücher Deutschlands und Frankreichs in enger Abstimmung zwischen ihm und seinem französischen Amtskollegen, François Léotard, stattfand. Entsprechend verwundert es nicht, dass die Einschätzungen der Sicherheitslage in beiden Grundsatzdokumenten weitgehend übereinstimmen. Aufgrund des Wegfalls der Bedrohung durch den Warschauer Pakt gehen beide Verteidigungsweißbücher davon aus, dass eine unmittelbare militärische Bedrohung des nationalen Territoriums nicht mehr gegeben ist.

Andererseits stellen beide Dokumente fest, dass sich durch den Wegfall der bipolaren Auseinandersetzung eine gewisse Unsicherheit und Instabilität in der Staatenwelt eingestellt hat. Während sich einerseits Westeuropa stärker integriert, sind in vielen anderen Regionen entgegengesetzte Tendenzen auszumachen, da Konflikte nicht mehr durch den Ost-West-Antagonismus eingehegt werden. Somit müssen die vor ethnischem beziehungsweise nationalem Hintergrund stattfindenden Konflikte auf dem Balkan und im Kaukasus als die Kehrseite des Endes des Kalten Krieges begriffen werden. Die Weißbücher stimmen weiterhin darin überein, dass Europa auf diese Art von Krisen und militärischen Auseinandersetzungen noch keine adäquate Antwort gefunden habe. Diese gelte es in Zukunft zu formulieren und die Politik wie auch die Streitkräfte auf die neuen Herausforderungen vorzubereiten.

Unterschiedlicher Fokus

Trotz dieser relativ übereinstimmenden Beurteilung der Sicherheitslage in beiden Weißbüchern ist ein Unterschied in der Gewichtung einzelner Faktoren zu erkennen. Zunächst ist der Tenor des deutschen Weißbuchs deutlich positiver als der des französischen, weshalb die allgemeine Sicherheitslage dort in einem optimistischeren Licht

erscheint. So kommt beispielsweise dem Nahen und Mittleren Osten im deutschen Weißbuch zwar eine „Schlüsselbedeutung für das künftige Verhältnis Europas zur islamischen Staatenwelt“ zu, doch stellt es in der Entwicklung bis 1994 bereits einen Durchbruch auf dem Weg zu Frieden im Nahen Osten fest, eine Einschätzung, die damals zwar vielerorts geäußert wurde, sich letztlich aber nicht bestätigt fand.

Da schablonenhafte Ansätze wie zur Zeit des Kalten Krieges nicht mehr greifen, bemühen sich beide Dokumente, umfassendere Analysen an deren Stelle treten zu lassen. Als Hauptfaktoren zukünftiger Sicherheitsbedrohung werden neben der zunehmenden Fragmentierung des Staatensystems der weiterhin wachsende Unterschied zwischen armen und reichen Ländern und das rasante Bevölkerungswachstum in weiten Teilen der wenig entwickelten Länder benannt, da diese zu Verteilungskämpfen und damit zu Migrationsströmen führen könnten. Seitens Frankreichs wird hierbei hauptsächlich die Frage nach der Verteilung von Ressourcen angesprochen, wogegen sich das deutsche Weißbuch darüber hinaus besonders der Menschenrechtsfrage und den Konfliktpotenzialen widmet, die durch die Belastungen der Umwelt entstehen können, da diese sich zu einer „globalen Gefährdung der natürlichen Lebensgrundlagen aller Menschen“ entwickelten.

Auf militärischer Ebene wird seitens der Franzosen die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen ausführlich thematisiert und als großes Gefahrenpotenzial eingestuft, wobei Frankreich besonders auf die Nichtverbreitung von Nuklearwaffen bedacht ist. Im deutschen Weißbuch wird die Bedrohung durch ballistische Flugkörper und Massenvernichtungswaffen für Deutschland deutlich geringer eingeschätzt als für seine süd- und südwesteuropäischen Verbündeten.

Unter den weiteren, primär nicht militärischen Gefahren betrachtet das französische Weißbuch den internationalen Terrorismus, der in der deutschen Lageanalyse nicht einmal *expressis verbis* genannt wird, als eine der größten Bedrohungen der Zukunft. Damit schätzte Frankreich die zunehmende internationale Bedeutung des Terrorismus bereits Mitte der 1990er Jahre sehr realistisch ein. Als dessen Nährboden werden Nationalismus beziehungsweise religiöser Extremismus identifiziert, wobei besonders dem Islamismus ein hohes Gefahrenpotenzial zugeordnet wird.

Divergierende Antworten

In der Gegenüberstellung der Lageanalysen zeigt sich, dass die deutsche und die französische Identifizierung internationaler Gefahrenpotenziale zwar in weiten Teilen übereinstimmt, gleichwohl aber relevante Unterschiede in der Beurteilung und Gewichtung der als Gefahren eingestufteten Faktoren bestehen. Entsprechend unterschiedlich fallen auch die Antworten aus, die auf die neuen Herausforderungen gegeben werden.

Mit dem Ende der bipolaren Auseinandersetzung verringerte sich zunächst die Bedeutung des Militärs, da die unmittelbare Verteidigung des nationalen Territoriums nicht mehr das wahrscheinlichste Szenario einer militärischen Auseinandersetzung darstellte. Die Fähigkeit zur Landesverteidigung sollte zwar weiterhin erhalten bleiben, doch wurden im Sinne einer Friedensdividende beiderseits des Rheins die Streitkräfte reduziert. Halten sowohl Deutschland als auch Frankreich 1994 noch an der Wehrpflicht fest, so wird diese in Frankreich mit der 1996 eingeleiteten Reform der Streitkräfte unter Präsident Jacques Chirac zu einem Auslaufmodell. Frankreich baut nunmehr auf eine hochqualifizierte Berufsarmee und folgt damit einem europäischen Trend, der weg von Armeen mit hohen Mannschaftsstärken hin zu

professionellen und vielseitig einsetzbaren Kontingenten führt. Deutschland hält – trotz der begrenzten Einsatzfähigkeit der Wehrpflichtigen und sinkendem Bedarf, der die Wehrgerechtigkeit zunehmend infrage stellt, – an der Wehrpflicht fest.

Erklärbar werden diese Unterschiede in der Reaktion auf die neuen Herausforderungen aus Eigenheiten der sicherheits- und verteidigungspolitischen Kulturen und Erfahrungen beider Länder. Deutschland hebt aus diesem Grund im Weißbuch besonders die Sicherheitsvorsorge hervor: Da die meisten Bedrohungen diffus und in vorab schwer zu identifizierenden Regionen entstehen, müsse ein Hauptanliegen deutscher Verteidigungspolitik sein, „Risiken schon am Ort ihres Entstehens und vor ihrer Eskalation zu einem akuten Konflikt mit einer vorbeugenden Politik aufzufangen“. Der Entwicklungszusammenarbeit fällt bei der frühzeitigen Konflikterkennung und der vorausschauenden Krisenprävention eine zentrale Rolle zu. Damit sieht Deutschland einen zunehmenden Teil seiner Verteidigungspolitik in den vor- beziehungsweise nicht-militärischen Bereich verlagert, während Frankreich zwar auch die Notwendigkeit entsprechender Vorsorgemaßnahmen erkennt, gleichzeitig aber auch weiterhin auf das Militär als zentrales Element seiner Sicherheits- und Verteidigungspolitik baut. Hierzu zählt nach 1989/90 weiterhin die Möglichkeit atomarer Abschreckung. Aufgrund der Diversifizierung des Bedrohungspotenzials setzt Frankreich allerdings nicht mehr auf die territorial gebundenen Atomwaffen, die inzwischen abgebaut wurden, sondern unterhält ausschließlich noch die mobilen Einheiten der Marine und der Luftwaffe weiter.

Mit der Frage der Mobilität militärischer Einheiten ist grundsätzlich auch die Frage nach dem geographischen Rahmen gestellt, in dem diese nach der Vorstellung der nationalen Verteidigungspolitiker eingesetzt werden sollen. Deutschland sieht sich im Rah-

men seiner Sicherheits- und Verteidigungspolitik zwar weltweit verpflichtet, doch blieben hierbei auch nach 1989/90 militärische Mittel zunächst ausgeschlossen. Die Bestimmungen des Grundgesetzes zum Einsatz der Bundeswehr wurden bis zur Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom Juli 1994 äußerst restriktiv ausgelegt. Doch trotz der Feststellung, dass „out-of-area“-Einsätze unter bestimmten Bedingungen durchaus mit dem Grundgesetz vereinbar seien, ist die Frage solcher Einsätze in Deutschland weiterhin von höchster politischer Brisanz. Im Ernstfall kann in Deutschland nämlich nicht mit einem breiten Konsens der politischen Parteien und der Öffentlichkeit gerechnet werden, da weiterhin ein eng definierter Verteidigungsbegriff vorherrscht. Ein Einsatz auf rein nationaler Basis erscheint vor diesem Hintergrund undenkbar, weshalb Deutschland auch innenpolitisch ein fundamentales Interesse an der Selbsteinbindung in multilaterale Strukturen besitzt, um Einsätze leichter rechtfertigen zu können.³

Demgegenüber definiert Frankreich gerade nach 1989/90 seine Interessen wieder zunehmend global und schließt darin auch ausdrücklich eine militärische Komponente ein, schließlich gelte es neben den vitalen und strategischen Interessen auch jene zu verteidigen, die sich aus dem Rang Frankreichs in der Welt ableiteten. Daraus folgte schließlich auch der mit dem 1996 verabschiedeten Programmgesetz eingeleitete Umbau der französischen Streitkräfte in eine Berufarmee, schließlich sei nur eine dergestalt reformierte Armee in der Lage, im Zweifelsfall auch selbständig die vier „grandes fonctions opérationnelles“ – nämlich: Abschreckung, Vorbeugung, Machtprojektion und Landesverteidigung – wahrzunehmen.

Deutschland und Frankreich in EU und NATO

Vor dem skizzierten Hintergrund zeichnen sich deutliche Unterschiede in der Bedeutung multinationaler Einbettung für die deutsche und die französische Verteidigungspolitik ab. Ist Deutschland auch aufgrund historischer Befindlichkeiten gerade im verteidigungspolitischen Bereich stark an einer Einbindung in die Integrationsverbünde von NATO und EU interessiert und begreift deren Ausbau als eines seiner zentralen Interessen, so versteht Frankreich die eigene Einbindung häufig vornehmlich als Vektor, mittels dessen das eigene Potenzial erhöht werden kann. Eine Stärkung europäischer Strukturen erscheint aufgrund der empfundenen amerikanischen Dominanz innerhalb der NATO daher als erstrebenswerte Alternative zur Atlantischen Allianz, deren militärischen Strukturen Frankreich seit 1966 nicht mehr angehört. Diese nicht konvergenten, aber doch komplementären Interessen an der eigenen Selbsteinbindung wurden bereits in den deutsch-französischen Initiativen zum Vertrag von Maastricht zusammengeführt, in denen sich Deutschland und Frankreich zusammen für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) einsetzten.

Waren die beiden Weißbücher von 1994 bereits miteinander abgestimmt, so verabschiedete der Deutsch-Französische Verteidigungs- und Sicherheitsrat in dem Bewusstsein, dass durch die fortschreitende europäische Integration die „Sicherheitsinteressen [...] zunehmend miteinander verflochten“ sind, am 9. Dezember 1996 ein Gemeinsames deutsch-französisches Sicherheits- und Verteidigungskonzept. Das Papier beinhaltet auf den ersten Blick weniger einen Ansatz zu einer einheitlichen Strategie als vielmehr eine Zusammenführung der jeweiligen nationalen Grundsätze.⁴ Dennoch finden sich einige entscheidende Neuerungen in dem Dokument: Es bezeugt einerseits den Willen Frankreichs, den noch unter François

Mitterrand betriebenen offenen Konfrontationskurs gegenüber der NATO aufzugeben, und unterstreicht andererseits den Willen Deutschlands und Frankreichs, den Ausbau einer europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik im Rahmen von EU und WEU voranzutreiben. Jacques Chirac hatte erkannt, dass die Opposition gegenüber der NATO jegliche Pläne zum Aufbau EU-eigener Strukturen für viele Staaten unannehmbar machte. Mit der gezielten Annäherung an die Allianz – Frankreich verfolgte damit zwar weniger seine Selbsteinbindung als vielmehr die Europäisierung der NATO⁵ – wurde dies nunmehr erreichbar. Somit gelang es Frankreich schließlich anlässlich des britisch-französischen Gipfels von St. Malo Ende 1998 auch, Großbritannien für seine Pläne zu gewinnen. Damit wurde der Weg frei zur Entwicklung der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP), deren Ziel darin besteht, die EU zur Durchführung der bereits in den Amsterdamer Vertrag aufgenommenen „Petersberg-Aufgaben“⁶ zu befähigen.

Anspruch und Wirklichkeit

Um die Jahrtausendwende bestätigte sich, dass Deutschland und Frankreich mit ihren Einschätzungen der Sicherheitslage von 1994 grundsätzlich richtig gelegen hatten:

1. Die Zerfallsprozesse im ehemaligen Jugoslawien erreichten einen neuen Kulminationspunkt im Kosovo, doch erneut musste sich die EU eingestehen, dass sie immer noch nicht angemessen auf derartige Konflikte reagieren konnte, so dass sich die NATO – mit deutscher Beteiligung – genötigt sah, militärisch einzugreifen. Dies führte zu einem weiteren Ausbau der ESVP, für die die EU 1999 nunmehr klare „headline goals“ definierte, um eigenständig Einsätze – auch außerhalb Europas – durchführen zu können.

2. Die 1994 bereits von Frankreich gesehene Bedrohung durch den internationalen

Terrorismus unter islamistischen Vorzeichen fand sich ebenfalls aufs Dramatischste bestätigt, auch wenn im Vorfeld kaum mit Angriffen wie denen auf das World Trade Center und den daraus resultierenden Konsequenzen gerechnet werden konnte.

Beide Entwicklungen fanden ihren Niederschlag im aktuell geltenden Programmgesetz vom Januar 2003 beziehungsweise in den Verteidigungspolitischen Richtlinien vom Mai 2003. Das internationale Umfeld wird weiter in einem Zustand der Transformation gesehen, wobei nunmehr der Terrorismus und die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen mehr als zuvor als eine zentrale Bedrohung eingeschätzt werden. Damit muss auch Deutschland anerkennen, dass seine Sicherheit zunehmend außerhalb Europas verteidigt werden muss, da viele der Gefahren nicht auf dem europäischen Kontinent entstehen.

Diese Einsichten und Schlussfolgerungen finden sich auch in der am 12. Dezember 2003 erstmalig vom Europäischen Rat verabschiedeten Europäischen Sicherheitsstrategie (ESS). Dort kommt ein umfassender strategischer Ansatz zum Ausdruck, der neben der klassischen Außenpolitik unter anderem auch die Handels- und Entwicklungspolitik umfasst. Die ESS fordert eine Strategiekultur, „die ein frühzeitiges, rasches und wenn nötig robustes Eingreifen fördert.“ Damit wird neben den zivilen Möglichkeiten explizit die militärische Komponente mit einbezogen, die auch außerhalb Europas einsetzbar sein müsse, da „[b]ei den neuen Bedrohungen [...] die erste Verteidigungslinie oftmals im Ausland“ liegen werde. Eine Bewältigung dieser Aufgaben könne nur in einem multilateralen Rahmen bewerkstelligt werden. Somit finden sich in der ESS zahlreiche Elemente wieder, die bereits in den deutschen oder den französischen Dokumenten zu den nationalen Verteidigungspolitiken formuliert wurden. Sie stellt daher inhaltlich eine Synthese aus beiden strategischen Kulturen dar,

da sie beispielsweise sowohl die Wichtigkeit der Sicherheitsvorsorge betont, wie auch den Willen bekundet, im Ernstfall auf militärische Mittel zurückzugreifen. Damit empfehlen sich Frankreich und Deutschland mit ihren durchaus unterschiedlich gesetzten Schwerpunkten in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik auf dem Feld der ESVP für die Übernahme einer Motorfunktion. Ein Zusammenführen ihrer Standpunkte im Sinne eines ausgewogenen Kompromisses scheint auch für die anderen EU-Mitgliedstaaten tragfähig zu sein. Allerdings existieren weiterhin vor allem zwei grundlegende Defizite, die erschweren, dass Deutschland und Frankreich diese Motorfunktion tatsächlich übernehmen:

1. Deutschland, das sich besonders im Rahmen der zivilen Vorsorge hervortut, muss sich dem gesamten Spektrum globaler Herausforderungen stellen wollen und dem Anspruch gerecht werden mitzugestalten. Die bisherige deutsche Politik zeugt aber weniger von einem eigenen gestalterischen Willen, als vielmehr davon, dass Deutschland nur *nolens volens* internationale Verantwortung übernimmt. Ein aktiver Wille, auch eine Führungsrolle zu übernehmen, müsste sich stär-

ker in den Streitkräftestrukturen und den verfügbaren Fähigkeiten zur Übernahme internationaler Verantwortung niederschlagen.

2. Frankreich muss seinen bisherigen Kurs gegenüber der NATO und damit gegenüber den USA überdenken. Die weiterhin ambivalente Haltung Frankreichs gegenüber den USA stellt ein Haupthindernis auf dem Weg zur Weiterentwicklung der GASP/ESVP dar, da sich viele europäische Partner nicht darauf einlassen wollen, nochmals – wie in der Irak-Krise – zwischen EU und NATO wählen zu müssen.⁷ Vielleicht führt die Spaltung, die in der Irak-Frage quer durch Europa verlief, zu einem grundsätzlichen Umdenken, schließlich waren alle Beteiligten in ihrer Gestaltungsfähigkeit massiv eingeschränkt, da sie sich wieder auf ihre eigenen – unzureichenden – nationalen Möglichkeiten beschränkt sahen. Daher sollte auch seitens Frankreichs ein ehrliches Neben- und Miteinander von EU und NATO angestrebt werden. Dazu gehört zunächst die Klärung der Frage, ob Frankreich zukünftig tatsächlich an stärker integrierten Formen der Zusammenarbeit interessiert ist.

-
- 1 Zur französischen Kritik an dieser zunehmenden „Politisierung“ der NATO und der Ausweitung der Bündniskompetenz auf „out-of-area“-Einsätze vgl. *Michael Meimeth*: Frankreichs Sicherheitspolitik nach dem Ende des Ost-West-Konflikts (Interne Studien und Berichte). KAS, Sankt Augustin 1993, S. 23ff.
 - 2 Weißbuch 1994. Bundesministerium der Verteidigung, Bonn 1994 ; Livre Blanc sur la Défense. Ministère de la Défense, Paris 1994.
 - 3 Vgl. hierzu *Valérie Guérin-Sendelbach*: Frankreich und das vereinigte Deutschland. Interessen und Perzeptionen im Spannungsfeld (Schriften des Forschungsinstituts der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik). Leske + Budrich, Opladen 1999, S. 293ff.
 - 4 Vgl. hierzu und im folgenden *Joachim Schild*: Durchbruch in der deutsch-französischen Sicherheitskooperation? Das gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungskonzept (Aktuelle Frankreich-Analysen, 6). DFI, Ludwigsburg 1997.
 - 5 Die Loi relative à la programmation militaire von 1996 lässt hieran keinen Zweifel: „Notre vision de l'Alliance atlantique elle-même est européenne.“
 - 6 Diese umfassen „humanitäre Aufgaben und Rettungseinsätze, friedenserhaltende Aufgaben sowie Kampfeinsätze bei der Krisenbewältigung einschließlich friedensschaffender Maßnahmen“ (Art. 17 II EU i.d.F. Amsterdam).
 - 7 Vgl. „Frankfurter Allgemeine Zeitung“, 23.6.2004, S. 8.