

# Europa versus Amerika?

## Divergierende Ansätze deutscher und französischer Sicherheitspolitik

DANIEL GÖLER UND HANS-MARTIN SIEG\*

Bestand in Deutschland in der Vergangenheit immer weitgehender Konsens über die großen Leitlinien der Außenpolitik, war in den letzten Jahren eine Polarisierung festzustellen. So wurde seit dem Bundestagswahlkampf 2002 von Seiten der SPD und der Grünen immer wieder eine Dichotomie von „europäischer/deutscher Friedensmacht“ und „amerikanischer Interventionspolitik“ angedeutet, wobei der Opposition mehr oder weniger offen eine Affinität zu Letzterer unterstellt wurde. Auch wenn diese Konfrontation zu einem großen Teil dem Wahlkampf geschuldet war, zeigten sich in den zurückliegenden Jahren nicht unerhebliche Divergenzen in den sicherheitspolitischen Konzeptionen der beiden politischen Lager, die sich verkürzt auf die Vorstellung einer eigenständigen europäischen Zivilmacht einerseits und einer festen Einbindung in das transatlantische Bündnis andererseits bringen lassen. Für eine große Koalition stellt sich damit das Problem, welches dieser Modelle als Leitbild der künftigen deutschen Sicherheits- und Verteidigungspolitik dienen soll.

Zuerst ist hierbei zu fragen, ob die oft genannte Dichotomie zwischen europäischer Zivilmacht und amerikanischer Militärmacht

der Realität entspricht, wobei als erstes auffällt, dass es eine geschlossene europäische Sicherheitspolitik bis heute nicht gibt. Dies wurde im Irak-Krieg deutlich, wo die Trennlinie zwischen Interventionsbefürwortern und Interventionsgegnern quer durch Europa lief und in der Auseinandersetzung um die offene Solidaritätserklärung von acht Staats- und Regierungschefs mit den USA<sup>1</sup> und der anschließenden harschen Reaktion des französischen Präsidenten Jacques Chirac gipfelte.<sup>2</sup> Dennoch herrscht in weiten Teilen – gerade der deutschen Bevölkerung – die Vorstellung von einer „europäischen Alternative“ zur amerikanischen Sicherheitsstrategie vor. Jürgen Habermas und Jacques Derrida gingen im Zeichen des Irak-Krieges sogar so weit, eine europäische Politik des Balancing gegenüber den USA zu fordern, bei der Deutschland und Frankreich die Avantgarde darstellen sollten.<sup>3</sup> (Siehe auch DOKUMENTE 4/2003, S. 30–36.)

Diese Alternative beruht auf zwei unausgesprochenen Prämissen. Vorausgesetzt wird, dass französische und deutsche Positionen erstens weitgehend deckungsgleich sind sowie zweitens, dass zwischen ihnen und der sicherheitspolitischen Strategie der USA ein

\* Daniel Göler, M.A., ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Europäische Politik, Dr. Hans-Martin Sieg ist Politikwissenschaftler und Historiker.

grundlegender Unterschied besteht. Beide Annahmen sollen im Folgenden anhand der grundlegenden sicherheits- und verteidigungspolitischen Konzepte hinterfragt werden. Geschehen soll dies anhand folgender drei Kriterien: 1. der jeweiligen Bedrohungsanalyse, 2. der Ansätze, insbesondere der Rolle militärischer Instrumente und 3. dem internationalen Handlungsrahmen, der dabei in Rechnung gestellt wird.

### **Frankreich und die USA: Mehr Übereinstimmungen als erwartet**

1. Die Bedrohungsanalyse: In diesem Bereich finden sich weitgehende Übereinstimmungen. Das jüngste französische Militärplanungsgesetz nennt – ganz ähnlich wie die amerikanischen Strategiepapiere – asymmetrische Szenarien in Verbindung mit der Proliferation von Massenvernichtungswaffen und einem zunehmend grenzüberschreitenden Terrorismus als wichtigste sicherheitspolitische Herausforderungen des 21. Jahrhunderts.<sup>4</sup> Insbesondere mit terroristischen Bedrohungen hat Frankreich, das sich mit diesen zuletzt infolge der Algerienkrise in größerem Umfang konfrontiert sah, langjährige Erfahrungen; seine Antiterrorgesetze zählen zu den schärfsten in der westlichen Welt. Mittel des Terrorismus wie asymmetrische Kriegsführung, so das französische Konzept, seien nicht nur von nichtstaatlichen, sondern auch von staatlichen Akteuren zu erwarten. Dem Sinn nach kommt dies dem US-amerikanischen Verständnis von „Schurkenstaaten“ nahe. Darüber hinaus wird die asymmetrische Bedrohung im „Loi de Programmation Militaire“ nahezu identisch wie in ihrem amerikanischen Pendant, der „Quadrennial Defense Review“, oder den einschlägigen Proliferationsberichten des Pentagon<sup>5</sup> beschrieben: „La suprématie militaire occidentale rend l'affrontement direct peu probable. Les adversaires potentiels s'attache-

ront dorénavant, afin de contourner nos défenses, à développer toutes les capacités possibles de nuisance, hors de toute contrainte du droit international.“ In dieser grundsätzlichen Problembeschreibung besteht jedoch nicht nur weitgehende Übereinstimmung mit dem amerikanischen Konzept, sondern ebenso mit der Europäischen Sicherheitsstrategie (ESS)<sup>6</sup>, die im Übrigen auch von der Bundesregierung nicht infrage gestellt wird. Wenngleich auf deutscher Seite eine latente Abneigung festzustellen ist, sich mit der Thematik öffentlich auseinanderzusetzen, was nicht zuletzt daran deutlich wird, dass das letzte Weißbuch zur sicherheitspolitischen Lage 1994 erschienen ist.

2. Die Ansätze: Die Einschätzung der Mittel zur nichtmilitärischen Krisenprävention, auf welche der insbesondere von deutscher Seite als Eigenart europäischer Sicherheitspolitik in Anspruch genommene „erweiterte Sicherheitsbegriff“ abhebt, unterscheidet sich von französischen Konzepten oder der Nationalen Sicherheitsstrategie der USA (NSS)<sup>7</sup> allenfalls in den Akzentsetzungen, nicht aber im Grundsatz. Politische Brisanz birgt hingegen die Funktion militärischer Instrumente, wo dem Grundsatz nach weitgehende Übereinstimmungen zwischen den USA und Frankreich bestehen. Im französischen Militärplanungsgesetz zeugt bereits das für die Streitkräfteentwicklung gesetzte, mit dem Dreiklang der Schlagworte „Dissuasion“, „Prévention“ und „Projection – Action“ umschriebene Aufgabenspektrum davon, dass herkömmliche, auf Abschreckung und die Fähigkeit zur militärischen Reaktion beruhende Konzepte nicht nur von Washington, sondern auch von Paris als unzureichend angesehen werden. Insbesondere die nukleare Abschreckung, deren Bedeutung von neuem bekräftigt wird, wird explizit nur mehr auf Groß- und Mittelmächte bezogen, von denen ihrerseits eine Bedrohung mit Massenvernichtungswaffen ausgeht – also

auf Konstellationen, die ihrer Grundstruktur nach symmetrisch sind. Gegenüber asymmetrischen Bedrohungen wird hingegen auf Prävention gesetzt, wozu neben zivilen beziehungsweise diplomatischen Maßnahmen auch militärische Ansätze gezählt werden. Gefordert werden im Militärplanungsgesetz Fähigkeiten, „qui permettent de prévenir ou d'empêcher une agression dans le cadre de la prévention et de la projection“.

Aus diesem Grund behält sich Frankreich ebenso wie die USA präemptive konventionelle Militärschläge prinzipiell vor – auch wenn dabei letztlich offen bleibt, ob der Begriff in einem ähnlich weiten, tatsächlich präventiven Sinne zu verstehen ist wie in der NSS. Im Loi de Programmation Militaire heißt es hierzu: „Dans ce cadre, la possibilité d'une action préemptive pourrait être considérée, dès lors qu'une situation de menace explicite et avérée serait reconnue“. Gerade in diesem Punkt besteht jedoch ein Unterschied zu deutschen Vorbehalten, die sich beispielsweise in den Beratungen über die ESS zeigten, wo vor allem die Bundesregierung auf die Auslassung des im Entwurf noch enthaltenen Begriffs „preemptive Engagement“ drängte.<sup>8</sup>

Damit bestehen hinsichtlich der militärischen Komponenten der Sicherheitsstrategien zwischen Deutschland und Frankreich weit größere Differenzen als zwischen Paris und Washington. Auf deutscher Seite ist dafür weniger eine alternative Strategie als vielmehr ein Fehlen an Strategie verantwortlich. Der von der rot-grünen Bundesregierung immer wieder apostrophierte Leitbegriff einer Friedensmacht beschreibt in seiner Vagheit weit eher eine Disposition als ein strategisches Konzept. Nicht zuletzt daher ist die deutsche Haltung im Irak-Konflikt von französischer Seite nicht unkritisch gesehen worden. Dies betraf nicht nur die frühzeitige Weigerung, selbst eine von den UN mandatierte Militäroperation mitzutragen. Auch nachdem Paris offen gegen einen Krieg Par-

tei ergriffen hatte, distanzierte sich Präsident Chirac von seinem deutschen Partner implizit mit der Erklärung, Frankreich sei kein pazifistisches Land.<sup>9</sup>

3. Der internationale Handlungsrahmen: Auch hinsichtlich der Vorstellungen über den internationalen Handlungsrahmen lassen sich keine grundsätzlichen Trennlinien zwischen den USA und Frankreich feststellen, eher schon zwischen ihnen und der Bundesrepublik. Dies zeigt sich beispielsweise an dem Kommentar des Auswärtigen Amtes, dass der ESS zufolge militärische Gewalt nur „auf der Grundlage der UN-Charta (Kap. VII, Art. 51) Anwendung finden“ könne.<sup>10</sup> Diese Stellungnahme ist umso bezeichnender, als sie bestenfalls als eigenwillige Interpretation zu werten ist. Denn selbst die als Kompromisspapier entstandene und entsprechend zurückhaltende ESS spricht von der UN-Charta lediglich als dem „fundamental framework of international Relations“<sup>11</sup>, und die Strategie zur Bekämpfung von Massenvernichtungswaffen begnügt sich gar mit der unverbindlichen Formulierung „the Security Council should play a central role“. Auch die strategischen Konzepte der USA und Frankreichs relativieren die alleinige Maßgeblichkeit von UN-Regeln in lediglich unterschiedlichem Maße. Paris betont zwar die Bedeutung der Weltorganisation stärker als Washington – und damit seine eigene Verantwortung als ständiges Mitglied des Sicherheitsrates, hat jedoch seine eigene Tradition unilateraler Interventionen in Afrika. Ein Umdenken hat erst das missglückte französische Eingreifen in der Elfenbeinküste eingeleitet. Grundsätzlich behält sich Frankreich allerdings nach dem Loi de Programmation Militaire, ebenso wie die USA, weiterhin alle Optionen vor: „préservé notre autonomie de décision et d'action afin de conserver la liberté de choisir de nous engager ou non dans des opérations avec nos partenaires ou alliés, ainsi que la capacité d'agir seuls lorsque cela est nécessaire“.

## Konsequenzen für die deutsche Sicherheitspolitik

Im Ergebnis ergibt sich ein differenziertes, von Widersprüchen nicht freies Bild: Frankreichs Außenpolitik zielt zwar auf Eigenständigkeit von den USA, jedoch ohne eine vom Konzept her wirklich alternative Sicherheitspolitik zu verfolgen. Das von der rot-grünen Bundesregierung als Alternative apostrophierte Konzept der Friedensmacht ist damit nicht nur mit der strategischen Ausrichtung von EU-Staaten mit einer stärker atlantischen Orientierung, sondern auch mit französischen Vorstellungen inkompatibel. Gemeinsame Positionen zwischen Paris und Berlin, wie sie sich im Falle des Irak-Krieges ergaben, resultierten aus einer kritischen Distanz zur Politik der USA, die jedoch unterschiedlichen Motiven entsprang. Diese Divergenzen zeigen sich auch in den unterschiedlichen Vorstellungen der jeweiligen Regierungen zur europäischen Integration der Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Denn während Deutschland dazu tendiert, insbesondere die militärische Komponente der Sicherheitspolitik nicht in den Rahmen nationaler Interessen, sondern einer gemeinsamen europäischen Verantwortung einzubetten, verfolgt Paris in gaullistischer Tradition das Ziel einer strategischen Autonomie Europas, um hierdurch nicht zuletzt französische Positionen zu stärken. Auf französischer Seite besteht hierbei jedoch ein grundlegendes Dilemma: Anders als die USA verfügt Frankreich nicht über die Mittel, um seine strategischen Postulate umsetzen zu können. Die im Vergleich zu den USA weitaus moderater erscheinende französische Sicherheitspolitik resultiert demnach weniger aus einer grundlegend anderen strategischen Ausrichtung, als vielmehr aus materiellen Begrenzungen. Nur oberflächlich lässt sich diese Kluft zwischen Konzeption und Fähigkeiten durch anspruchsvolle, aber oft nicht realisierbare Zielvorgaben in den Militärplanungsgesetzen überbrücken.

An dieser Lagerung von Motiven und Möglichkeiten zeigt sich, dass sowohl französische Hoffnungen, nach denen eine gemeinsame europäische Sicherheitspolitik sich von den USA absetzen soll, als auch deutsche Vorstellungen von einer alternativen europäischen Sicherheitspolitik wenig realistisch sind – jedenfalls in Form einer grundsätzlichen strategischen Orientierung. Beide Konzepte vermögen eine europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik nicht zu tragen. Für die Bundesrepublik hat dies unterschiedliche Auswirkungen.

1. Die Fähigkeiten Deutschlands und Frankreichs sowie der EU insgesamt entsprechen nicht einmal annähernd der Globalisierung der Bedrohungslagen, die von allen Seiten konstatiert wird. Auf dem Papier mögen die Verteidigungsausgaben der EU-Staaten wie auch die Mannschaftsstärken ihrer Streitkräfte durchaus eindrucksvoll sein, in der Realität entsprechen ihre militärischen Fähigkeiten aber nur einem Bruchteil der amerikanischen. Beschlüsse zum Ausbau europäischer Kapazitäten, wie beispielsweise das „Helsinki Headline Goal“, sind über die Form von Absichtserklärungen bislang kaum hinausgekommen. Angesichts gewaltiger innenpolitischer Aufgaben wird die Sicherheits- und Verteidigungspolitik der neuen Bundesregierung keine Priorität, zumindest kein Feld besonderer finanzieller Anstrengungen sein. Das dürfte auch für ihre Neigung gelten, sich mit Kontroversen zu belasten, die mit einer konzeptionellen Abwendung von der sicherheitspolitischen, insbesondere militärischen Zurückhaltung verbunden wären. Aus diesen Gründen bleibt eine strategische Autonomie Europas auf absehbare Zeit eine Illusion. Dementsprechend bezeichnet der Koalitionsvertrag zwischen CDU/CSU und SPD die NATO als „stärksten Anker unserer Sicherheits- und Verteidigungspolitik“<sup>12</sup> und erteilt allen Bestrebungen, nach denen die ESVP in Konkurrenz zum Bündnis entwickelt werden soll, eine klare

Absage. Das transatlantische Bündnis bleibt grundsätzlich unverzichtbar.

2. Die Integration in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik muss stärker beim Ausbau der Instrumente ansetzen. Sie bleibt hinsichtlich einer entscheidenden Voraussetzung auf Sand gebaut, wenn sie sich auf Institutionen und Entscheidungsprozesse konzentriert. Dies gilt auch für eine Duplizierung militärischer Planungs- und Führungsstrukturen gegenüber der NATO, wie sie der „Pralinengipfel“ von Laeken angeregt hat. Dies kann eine Handlungsfähigkeit suggerieren, die nur bei kleineren Einsätzen wie der Operation Artemis im Kongo – und dabei bereits im Rahmen nationaler Kapazitäten – gegeben ist, bei größeren jedoch nicht existiert. Die europäische Außen- und Sicherheitspolitik muss auch daher komplementär zum transatlantischen Bündnis angelegt sein, um einen verstärkten Beitrag zur Bewältigung der gemeinsam gesehenen Bedrohungen zu leisten, im Einzelfall aber auch selbstständig agieren zu können. Die Voraussetzungen dafür sind bereits im Rahmen von Vereinbarungen mit der NATO (Berlin plus) gegeben. Defizite bestehen weit mehr im Bereich der militärischen Fähigkeiten. Ihr Ausbau würde von deutscher Seite eine erhebliche Aufstockung der Verteidigungsausgaben und den überfälligen Umbau der Bundeswehr zur Berufsarmee erfordern. Auf französischer Seite stellt das Festhalten an einer in entscheidenden Teilen national bestimmten Rüstungsindustrie ein Hemmnis dar.

3. Versuche, die europäische Position grundsätzlich eigenständig oder gar gegen die USA zu definieren, werden auch künftig aufgrund der starken „atlantischen Fraktion“ innerhalb der EU nur zu deren Spaltung und Selbstblockade führen. Von den möglichen Konsequenzen haben die Verwerfungen im Umfeld des Irak-Krieges einen eindrucksvollen Vorgeschmack gegeben. Abgesehen davon, dass einer deutsch-französischen „Avantgarde“ nicht nur die Kapazitäten feh-

len, um die Funktion eines Sicherheitsgaranten für sich oder andere zu übernehmen, sondern eine solche auch nicht die erforderliche Akzeptanz fände, hat die vorangegangene Analyse gezeigt, dass beide Länder keineswegs übereinstimmende sicherheitspolitische Strategien verfolgen (siehe auch DOKUMENTE 4/2004, S. 40–43). Dabei könnte sich auf deutscher Seite für die Protagonisten einer „europäischen Alternative“ zu den USA ein Dilemma ergeben: Solange Europa nicht über die nötigen Kapazitäten verfügt, kann eine solche alternative Politik nur sehr begrenzte Wirkung entfalten. Gelingt es aber, die nötigen Kapazitäten aufzubauen, würden auf französischer Seite die zuvor genannten materiellen Handlungsbeschränkungen entfallen, womit die Gefahr gegeben wäre, dass die konzeptionellen Divergenzen zwischen Deutschland und Frankreich in vollem Umfang zu Tage treten.

Eine neue Bundesregierung sollte sich daher der Grenzen ihres konstruktiven Handlungsspielraums bewusst sein. Für die Entwicklung der ESVP ist Großbritannien aufgrund seiner militärischen Kapazitäten unverzichtbar. Mit London und nicht mit Berlin hat Paris daher im Abkommen von St. Malo den Impuls für eine verstärkte militärische Zusammenarbeit in Europa gegeben. Zugleich muss in der erweiterten Union aber auch die Zustimmung der neuen Mitgliedstaaten gesichert werden. In dieser Hinsicht ist eine Reaktivierung insbesondere des inzwischen fast bedeutungslos gewordenen Weimarer Dreiecks wünschenswert, weil Lösungen, auf die Warschau, Paris und Berlin sich einigen können, gute Aussichten auf Akzeptanz in der gesamten EU hätten. All dies wird jedoch Kompromisse erfordern und – von Frankreich in höherem Maße als von Deutschland – auch eine strategische Umorientierung. Nicht nur zwischen Paris und Washington, sondern auch innerhalb der vergrößerten EU wird Deutschland zu einer vermittelnden Rolle zurückfinden müssen.

- 1 Vgl. *Jan Reckmann*: Außenpolitische Reaktionen der Europäischen Union auf die Terroranschläge vom 11. September 2001. Münster 2004, S. 132.
- 2 Vgl. ebd., S. 135.
- 3 Vgl. *Jacques Derrida / Jürgen Habermas*: Nach dem Krieg: Die Wiedergeburt Europas. In: „Frankfurter Allgemeine Zeitung“, 31.5.2003.
- 4 Vgl. Loi de Programmation Militaire 2003–2008 unter [http://www.defense.gouv.fr/portal\\_repository/1677007505\\_\\_\\_0001/fichier/getData](http://www.defense.gouv.fr/portal_repository/1677007505___0001/fichier/getData).
- 5 Vgl. U.S. Department of Defense: Quadrennial Defense Review Report. Washington, 30.9.2001, unter <http://www.defenselink.mil/pubs/qdr2001.pdf>; Office of the Secretary of Defense: Proliferation: Threat and Response. Januar 2001, unter <http://www.defenselink.mil/pubs/ptr20010110.pdf>, vgl. darin insbesondere S. I.
- 6 Vgl. A Secure Europe in a Better World. European Security Strategy unter <http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/78367.pdf>.
- 7 Vgl. The National Security Strategy of the United States. September 2002, unter <http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.pdf>.
- 8 Vgl. den Entwurf der ESS: A Secure Europe in a Better World unter [http://ue.eu.int/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressdata/EN/reports/76255.pdf](http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/reports/76255.pdf).
- 9 Vgl. das Interview „France is not a Pacifist Country“. In: „Time Magazine“, 16.2.2003, unter <http://www.elysee.fr/actus/archo302/030216/interview.htm>.
- 10 EU-Sicherheitsstrategie (ESS), Mitteilung des Auswärtigen Amtes, Stand: Dezember 2003, unter [http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/eu\\_politik/gasp/ess.html](http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/eu_politik/gasp/ess.html).
- 11 A Secure Europe in a Better World, a.a.O. (Anm. 6), S. 10.
- 12 Vgl. den Koalitionsvertrag zwischen CDU/CSU und SPD, 11.11.2005, unter [http://www.cdu.de/doc/pdf/05\\_11\\_11\\_Koalitionsvertrag.pdf](http://www.cdu.de/doc/pdf/05_11_11_Koalitionsvertrag.pdf).