SSOAR

Open Access Repository
www.ssoar.info

Herausforderung Sicherheit - französische Perspektiven zur Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik

Boyer, Yves

Veröffentlichungsversion / Published Version
Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
SSG Sozialwissenschaften, USB Köln

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:
Boyer, Y. (2009). *Herausforderung Sicherheit - französische Perspektiven zur Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik.* (DGAP-Analyse Frankreich, 3). Berlin: Forschungsinstitut der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik e.V.. https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-131184

Nutzungsbedingungen:
Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.
Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:
This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.
By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

gesis Leibniz-Institut für Sozialwissenschaften

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

DGAPanalyse
Frankreich

Forschungsinstitut der
Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik

Mai 2009 N° 3
ISSN 1865-701X

Herausforderung Sicherheit – Französische Perspektiven zur Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik

von Yves Boyer

DGAP Deutsche Gesellschaft
für Auswärtige Politik e.V.

Die DGAPanalysen Frankreich erscheinen
mit freundlicher Unterstützung der

Robert Bosch Stiftung

Redaktion:
Claire Demesmay, Katrin Sold

Herausgeber:
Forschungsinstitut der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik e. V. | Rauchstraße 17/18 | 10787 Berlin
Tel.: +49 (0)30 25 42 31-0 | Fax: +49 (0)30 25 42 31-16 | info@dgap.org | www.dgap.org | www.weltpolitik.net
© 2009 DGAP

Die DGAP trägt mit wissenschaftlichen Untersuchungen und Veröffentlichungen zur Bewertung internationaler Entwicklungen und zur Diskussion hierüber bei. Die in den Veröffentlichungen geäußerten Meinungen sind die der Autoren.

Zusammenfassung / Summary

Yves Boyer

Herausforderung Sicherheit – Französische Perspektiven zur Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik

- Der Realisierung einer gemeinsamen Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) steht neben der ungünstigen demografischen Entwicklung und dem sinkenden Interesse an Fragen der Verteidigungspolitik insbesondere die Schwierigkeit der Europäer im Wege, die EU als globalen strategischen Akteur anzuerkennen.
- Vor diesem Hintergrund zeichnet sich eine starke Divergenz zwischen den Erwartungen der Europäer und der Amerikaner an die europäische Verteidigungspolitik ab. Während die Europäer ihre Streitkräfte deutlich reduziert haben, fordern die USA eine stärkere Unterstützung durch europäische Streitkräfte bei internationalen Einsätzen. Insbesondere im Rahmen von NATO-Einsätzen stellt sich hierbei immer wieder die Frage der Kompetenzverteilung.
- Mit seiner Rückkehr in die integrierte Kommandostruktur der NATO möchte sich Frankreich aktiv am anstehenden Transformationsprozess des Bündnisses beteiligen und sich zugleich als einflussreiche Kraft in der europäischen Verteidigungspolitik profilieren, um die Reform der NATO mit der Entwicklung der ESVP zu verknüpfen.
- Die Entwicklung einer handlungsfähigen ESVP hängt grundsätzlich von vier Faktoren ab: der Modernisierung der nationalen Militärapparate der EU-Mitgliedstaaten, der Europäisierung ihrer Streitkräfte, der Interoperabilität der europäischen und der amerikanischen Streitkräfte sowie der Einrichtung eines europäischen strategischen Hauptquartiers.

The Challenge of Security – French Views about European Security and Defense Policy

- The implementation of a common European Security and Defence Policy is hindered by disadvantageous demographic developments, by a lessening interest in defence policy and, in particular, by Europeans' difficulty recognizing the EU as a strategic global player.
- In this context, a divergence is emerging between European and American expectations concerning the European defence policy. While Europeans have considerably reduced the size of their armed forces, the US requires increased European support for international involvements. In this respect, questions consistently surface regarding the allocation of rights and duties, in particular within NATO operations.
- By returning to the integrated NATO command structure, France intends to participate in the upcoming alliance transformation process. In addition, they wish to act as an influential force within the European defence policy in order to combine NATO reform with the evolution of the ESDP.
- The development of a capable ESDP depends on four fundamental criteria: the modernization of EU member states' national military apparatuses, the Europeanization of their armed forces, the interoperability of European and American armed forces, and the establishment of a strategic European headquarters.

Inhalt

Mangelndes Selbstverständnis der EU als globaler Akteur 5

Die NATO – Bündnispolitik mit Müh' und Not 6

Frankreich und die NATO 8

Die Zukunft der ESVP 9

Anmerkungen 12

Herausforderung Sicherheit – Französische Perspektiven zur Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik

von Yves Boyer

Frankreich entwickelt und gestaltet sein Sicherheits- und Verteidigungskonzept im Kontext des europäischen Integrationsprozesses. Der Umgestaltung der europäischen Sicherheitsarchitektur wird dabei größte Bedeutung beigemessen, denn es herrscht die Überzeugung, dass die nationale Sicherheit vor allem über Bündnisse erreicht werden kann, die »auf einer gemeinsamen Wertebasis gründen, wie etwa die EU und die NATO«.[1] So jedenfalls formulierten Angela Merkel und Nicolas Sarkozy in einem Anfang Februar 2009 veröffentlichten gemeinsamen Artikel. In logischer Konsequenz erklärte Frankreich das Thema Verteidigung zu einem der Schwerpunktthemen der französischen EU-Ratspräsidentschaft im zweiten Halbjahr 2008 und setzte sich zum Ziel, die europäischen Interventions-, Planungs- und Rüstungskapazitäten zu stärken. Vor dem Hintergrund dieser Überzeugung muss auch die Entscheidung Frankreichs gesehen werden, in die integrierte Kommandostruktur des nordatlantischen Verteidigungsbündnisses (NATO) zurückzukehren. Dieser zum 60. Jahrestag der NATO am 3. und 4. April 2009 vollzogene Schritt könnte in der Tat eine neue Dynamik schaffen, von der unter Umständen auch die europäische Verteidigung profitiert.

Der folgende Artikel widmet sich daher einer Analyse der europäischen Verteidigungsstruktur, wobei einleitend die grundsätzlichen Schwierigkeiten der Europäer erörtert werden sollen, die Union als globalen strategischen Akteur anzusehen, der seinen Einfluss auf der internationalen Bühne geltend machen kann. Anschließend werden die zum Teil divergierenden Erwartungen der Europäer und Amerikaner an die NATO näher beleuchtet, wobei ein besonderes Augenmerk auf die französische Position gelegt wird. Abschließend soll ein Ausblick auf die Zukunft der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) unternommen werden, der auch die Hindernisse, die gegenwärtig eine Entwicklung in diesem Bereich beeinträchtigen, nicht ausklammern wird.

Mangelndes Selbstverständnis der EU als globaler Akteur

Auch nach einer möglichen Verabschiedung des Vertrages von Lissabon, der neue Regelungen innerhalb der EU etablieren soll, wird die Funktionsweise der Europäischen Union äußerst komplex bleiben. Dies ist der Tatsache geschuldet, dass bei Entscheidungsprozessen zwischen den oft widersprüchlichen Interessen vieler, vielleicht zu vieler Akteure sowohl auf Ebene der Staaten als auch auf Ebene der Gemeinschaftsinstitutionen und des Europäischen Parlaments vermittelt werden muss. Einige Staaten möchten daher den Integrationsprozess intensivieren und dabei den neuen Vertrag nutzen, der die Zusammenarbeit all derer stärkt, die »schneller« als andere im Integrationsprozess vorankommen und die endlosen Verfahren nicht mehr ertragen wollen, die oftmals einer effizienten Entscheidungsfindung im Weg stehen. Insbesondere im Bereich der ESVP scheint ein solches Vorgehen angebracht, denn »ein Europa der Verteidigung mit 27 Mitgliedern ist illusorisch. Die Schaffung einer Struktur mit variabler Geometrie scheint der bevorzugte Weg zu sein.«[2]

Gegenwärtig scheinen noch zahlreiche Hindernisse den Weg zu einer Stabilisierung und Vertiefung der innereuropäischen Beziehungen zu erschweren. Gleiches gilt für die Entwicklung der Union zu einem eigenständigen Machtfaktor auf internationaler Ebene mittels ihrer zahlreichen Aktionsinstrumente, zu denen nicht zuletzt auch die ESVP zählt. Als erstes dieser Hindernisse ist die demografische Entwicklung in Europa zu nennen. Das Wachstum der EU-Bevölkerung stagniert, ihr relativer Anteil an der Weltbevölkerung wird bald spürbar

zurückgehen. Um auf der internationalen Ebene daher nicht an Präsenz und Einfluss zu verlieren, muss sich die EU um eine größere Geschlossenheit bemühen. Der spürbare Rückgang der Geburtenrate wird sich auf unterschiedliche Bereiche auswirken, darunter auch auf die Rekrutierung von Streitkräften, von der auch eine künftige Gestaltung der ESVP abhängen wird. Die zweite Hürde, welche die EU zur Sicherung ihrer internationalen Position überwinden muss, ist eine ideologische: Die Europäer nehmen mit deutlicher Verzögerung die aktuelle Rückkehr zu einer auf Kräfteverhältnissen basierenden Geopolitik zur Kenntnis. Nach wie vor bestimmen in erster Linie Themen wie Menschenrechte, Human Security, Entwicklungshilfe und Handelsliberalisierung die internationale Strategie der EU. Zudem ist die Vorstellung einer unmittelbaren militärischen Bedrohung Europas angesichts der internationalen Wirtschafts- und Finanzkrise in den Hintergrund getreten; vielmehr verstärkt sich der Eindruck, dass die künftigen Herausforderungen und Krisen nicht mehr zwangläufig militärischer Natur sein werden. Diese Entwicklung vollzieht sich zudem in einer Zeit, in der – und dies soll selbstverständlich nicht beklagt werden – ein halbes Jahrhundert des (relativen) Friedens in Europa eine Generation hervorgebracht hat, der Verteidigungsfragen weitgehend fern liegen. Die Erinnerung an eine immer weniger bekannte und oft als zu militaristisch empfundene Vergangenheit verstärkt das Misstrauen und vielleicht sogar die Abneigung der öffentlichen Meinung gegenüber allem Militärischen. Langfristig wird eine solche Haltung auch im politischen Handeln zweifellos tiefe Spuren hinterlassen.

Die junge Elite scheint sich in ihrer großen Mehrheit für eine militärische Laufbahn immer weniger zu interessieren, die Verteidigungsbudgets lassen sich immer schwerer rechtfertigen, in Teilen des Militärs lässt sich ein Vertrauensverlust konstatieren und das Konzept einer Berufsarmee findet zunehmend Verbreitung. Besonders pessimistische Beobachter teilen sogar die Ansicht des britischen Militärhistorikers Michael Howard, demzufolge in Europa »die militärischen Tugenden, die das Ergebnis jahrhundertelanger Erfahrungen sind, letztendlich in Vergessenheit geraten werden«.[3] Auch die politische Führungsebene entzieht sich dieser Entwicklung nicht. In einem französischen Leitartikel zum Verhältnis der Politiker zum Krieg während des Kosovo-Konflikts war zu lesen: »Wenn die Generation der Achtundsechziger Krieg führt, verhält sie sich wie bei ihrer Revolution: Es fehlt der Ernst.«[4] Auch auf die gegenwärtige Situation trifft diese Bemerkung zu.

In Europa entfernen sich die Konzepte Armee und Nation auf gefährliche Weise voneinander. Diese Loslösung geht um so leichter vonstatten, als sich in der Postmoderne die alten »historischen Nationen« Europas allmählich in multikulturelle »Bürgernationen«[5] verwandeln, in deren Mittelpunkt Themen wie Pluralismus, Menschenrechte und internationale Solidarität stehen. In diesem Gesellschaftsmodell entsteht durch das Verblassen der nationalen Geschichte eine Leerstelle; die Sorge um die eigene Verteidigung tritt in der Wahrnehmung der Bürger zunehmend in den Hintergrund. Die Entstehung von Strukturen wie der NATO gehen zum Teil auf die Notwendigkeit zurück, diese Leerstelle neu zu besetzen. Dies geschieht, indem den Streitkräften im Rahmen eines Bündnisses eine Agenda, ein Handlungsrahmen sowie ein Verteidigungsgegenstand gesetzt werden. Der Preis dafür ist jedoch hoch: Die europäischen Streitkräfte laufen Gefahr, zu reinen Hilfstruppen ihrer Bündnispartner zu werden. So überträgt Europa im Rahmen der NATO, die seit etwa zehn Jahren in Umstrukturierung begriffen ist, jedoch nach wie vor nicht auf einer echten Partnerschaft zwischen den beiden Seiten des Atlantiks beruht, wesentliche Teile seiner Verteidigungskompetenzen an ein außereuropäisches Verteidigungsbündnis. Zwar handelt es sich im Fall der amerikanischen Partner um einen sehr engen Freund; dennoch müssen dessen Interessen nicht unbedingt immer mit denen der Europäer übereinstimmen.

Die NATO – Bündnispolitik mit Müh' und Not

Fast alle europäischen Mitgliedsstaaten der NATO haben gegenwärtig ihre militärischen Ausgaben reduziert und nur noch einen Bruchteil ihrer Streitkräfte erhalten (in 19 der 27 EU-Mitgliedsstaaten ist die Personalstärke der Streitkräfte auf weniger

als 50 000 Mann gesunken). Die meisten Staaten haben sich mit der Doppelrolle, die sich aus ihrem gleichzeitigen Engagement in der NATO und in der EVSP ergibt, durchaus angefreundet. Sie bietet ihnen zu einem geringen Preis Sicherheit und einen Platz am Verhandlungstisch, selbst wenn dieser nur am Katzentisch sein mag. Die Vereinigten Staaten haben zugleich mit dem militärischen Rückzug aus Europa begonnen: Im Jahr 2012 werden in Europa 80 Prozent weniger amerikanische Soldaten stationiert sein als im Jahr 1990, hinzu kommt eine Verlegung von Streitkräften nach Osteuropa, von wo aus die Vereinigten Staaten verbesserte Interventionsmöglichkeiten in Zentralasien und im Nahen Osten haben.

Die NATO ist also hin und her gerissen zwischen den Europäern, die ihre Streitkräfte deutlich reduziert haben, und den Vereinigten Staaten, welche die europäischen Streitkräfte im Rahmen ihrer internationalen Strategie einsetzen möchten und das beunruhigend geringe militärische Engagement vieler ihrer europäischen Partner und Verbündeten beklagen. Aus amerikanischer Sicht müssen die NATO-Mitglieder akzeptieren, dass der Einsatz ihrer Streitkräfte nicht auf Europa beschränkt bleiben kann, dessen Interessen vom rein amerikanischen Standpunkt aus betrachtet durch das NATO-Kommando (ACO) und das amerikanische Kommando für Europa (EUCOM) bereits doppelt abgesichert sind. Stattdessen befürworten die Amerikaner eine Ausweitung des europäischen Engagements auf andere geografischen Kommandos der Amerikaner, insbesondere das CENTCOM. Diese Forderung stellt in doppelter Hinsicht ein Grundsatzproblem dar, das sowohl von Politikern als auch von militärischen Führungskräften häufig ignoriert oder als bereits gelöst dargestellt wird. Wie lassen sich im Falle eines Engagements der NATO außerhalb ihres traditionellen geografischen Aktionsbereiches die politisch notwendige Truppenkontrolle und die Eingliederung dieser Truppen in eine amerikanische Struktur (CENTCOM, AFRICOM, PACOM), in der keinem europäischen Entscheidungsträger eine Kontrollfunktion oder Machtbefugnis zukommt, in Einklang bringen? Die aktuelle Situation in Afghanistan spiegelt die Problematik einer derartigen Konstellation und die aus ihr resultierenden Probleme wider: Obwohl die Einsatzkräfte der ISAF (International Security Assistance Force) direkt der operativen Kontrolle eines in Brunsum in den Niederlanden stationierten, dem Allied Command Operation (ACO) zugeordneten NATO-Hilfskommando (JFC – Joint Forces Command) unterstellt sind, liegt die allgemeine Operationsführung in den Händen mehrerer amerikanischer Kommandos, die mit der Durchführung der militärischen Aktionen im afghanischen Einsatzgebiet betraut sind: das CENTCOM und, allerdings nur für die Amerikaner, das Kommando für die Spezialeinheiten (SOCOM) im Rahmen der parallel laufenden Operationen Enduring Freedom. Der gegenwärtige Oberkommandeur des CENTCOM, General David Petraeus, hat eine ganze Reihe von möglichen Wegen aufgezeigt, um in Afghanistan zu bestehen. Diese Vorschläge werden sich mit Sicherheit auf die Art des Engagements der ISAF-Kräfte auswirken. Nur: Wo, wann und in welcher Form fanden die Vorschläge von General Petraeus die Unterstützung der verantwortlichen Politiker Europas?

Eine zweite Problematik ergibt sich aus der Tatsache, dass die amerikanischen Truppen unter direkter Kontrolle des EUCOM sowie die ihm aus der Reserve zugeteilten, in den Vereinigten Staaten stationierten Streitkräfte stetig reduziert worden sind, was dazu führt, dass der relative Einfluss des EUCOM auf die amerikanische Militärarchitektur zurückgeht. Dieser Trend kommt den beiden großen geografischen Kommandos, dem PACOM für den Pazifikraum sowie dem CENTCOM zugute, deren Aktionsgebiet sich vom Arabisch-Persischen Golf bis zur afghanischen Grenze erstreckt. Beide Kommandos spielen eine bedeutende Rolle für die Stationierungsentscheidungen des Pentagons und die Auswahl vorrangiger Einsatzgebiete. Die Reduzierung der Streitkräfte unter Kontrolle des EUCOM bedeutet auch, dass die Verbindung auf personeller wie normativer Ebene, die durch den ständigen Austausch zwischen einem Teil des amerikanischen Militärapparats und den europäischen Partnern entstehen konnte, in den kommenden Jahren deutlich an Intensität verlieren wird.

Frankreich und die NATO

Unter diesen Bedingungen kann das nordatlantische Bündnis nur Bestand haben, wenn es sich endlich von den Denkmustern des 20. Jahrhunderts verabschiedet. Dem Beschluss des französischen Staatspräsidenten, Frankreich in die integrierte Kommandostruktur der NATO zurückzuführen, liegt dieser Erkenntnis zu Grunde. In seiner Rede vor der Botschafterkonferenz hatte Nicolas Sarkozy im August 2007 klar seinen Wunsch formuliert, die Beziehungen Frankreichs zur NATO zu »modernisieren«. Er stellte eine Reihe von Bedingungen, um die Ausgestaltung der französischen Rückkehr zu steuern und zugleich die Akzeptanz dieses Schrittes bei der Bevölkerung zu erhöhen: »Die NATO darf nicht zu einer globalen Organisation werden, die Missionen an der Grenze zum humanitären und militärischen Bereich sowie internationale Polizeiaktionen ausführt; die NATO ist nicht dazu berufen, an die Stelle der UNO zu treten, sondern muss geopolitisch klar in Europa verankert sein und rein militärische Aufgaben wahrnehmen.«[6] Der französische Vorstoß zielt damit klar darauf ab, eine neue Dynamik in der Entwicklung der NATO in Gang zu setzen.

Darüber hinaus beabsichtigt Frankreich durch seine vollständige Rückkehr in die NATO, eine aktive Rolle im längst nicht abgeschlossenen Erneuerungsprozess der NATO und bei der Neukonzeption ihrer zivilen und militärischen Strukturen zu spielen. Letztere zeigen sich nach wie vor als schwerfällig und bedürfen ganz offensichtlich einer weiteren Rationalisierung. Die Ernennung eines französischen Generals an die Spitze eines der beiden strategischen NATO-Kommandos, in diesem Fall des ACT (Allied Command Transformation), das bisher in Norfolk in den Vereinigten Staaten stationiert war, sollte in dieser Hinsicht beurteilt werden. Die Tatsache, dass die Vereinigten Staaten auf die Führung von einem der beiden großen strategischen Kommandos der NATO zugunsten Frankreichs verzichten, ist ein weiterer Ausdruck dieser in vielerlei Hinsicht bedeutenden Entwicklung.

Im Falle seiner Umsetzung wird dieser Schritt vor allem Ausdruck für die explizite amerikanische Anerkennung der zentralen Rolle sein, die Frankreich heute neben Deutschland und Großbritannien in den Instanzen der Militärorganisation spielt. Mehr noch: Diese Entscheidung geht, obwohl sie von den NATO-Mitgliedern gemeinschaftlich getroffen wurde, in starkem Maße direkt auf die Vereinigten Staaten zurück. Hier wird eine häufig wenig beachtete Entwicklung offenbar, die – neben der Veränderung der politischen Rahmenbedingungen in Frankreich nach der Wahl Nicolas Sarkozys zum Staatspräsidenten – zweifellos eine nicht zu unterschätzende Rolle für die veränderte amerikanische Haltung sowohl gegenüber Frankreich als auch gegenüber der NATO und der ESVP gespielt hat: Seit einigen Jahren haben sich in so sensiblen und komplexen Bereichen wie der militärischen Nutzung der Atomenergie oder des Weltraums zwischen Washington und Paris Kooperationen etabliert, von denen beide Seiten profitieren. Insbesondere im nuklearen Bereich zeichnet sich hierbei eine Art Parität ab: Es sind Programme mit einem gemeinsamen Interessenschwerpunkt entstanden, die zwar getrennt voneinander, aber doch in enger Abstimmung konzipiert und realisiert wurden. Im Rahmen der EU eröffnet einzig Frankreich den USA derartige Perspektiven. In gleicher Weise konnte Paris auf dem Gebiet der militärischen Nutzung des Weltraums spezifische Segmente besetzen, was ebenfalls zur Entwicklung einer intensiven Beziehung zwischen beiden Ländern zu beiderseitigem Nutzen geführt hat. Es scheint also, als würden in einigen strategischen Themenbereichen die speziellen Beziehungen zwischen Washington und London zunehmend durch eine intensivierte Kooperation und eine damit verbundene Annäherung zwischen Washington und Paris ergänzt. Frankreich profitiert damit heute nicht zuletzt von der Förderung der Spitzentechnologie, die es seit mehreren Jahrzehnten konsequent betreibt.

Hinzu kommt die Tatsache, dass fast gleichzeitig die Verantwortung für das NATO-Kommando für Anpassungsprozesse (ACT) an Frankreich übertragen wurde, was einen weiteren Wendepunkt in der Haltung der Vereinigten Staaten gegenüber der NATO und der europäischen Sicherheitsarchitektur im Allgemeinen darstellt. In Europa scheint die Gefahr des Ausbruchs von Kriegen oder Konf-

likten gegenwärtig gering; Krisen bleiben hier meist begrenzt, und es existiert eine Vielzahl von Strukturen (EU, NATO, OECD usw.) und Mechanismen, um auf einen ausbrechenden Konflikt sofort zu reagieren. Die geostrategischen Interessen der Amerikaner liegen gegenwärtig außerhalb Europas, und die amerikanische Militärorganisation passt sich wie bereits erwähnt diesen neuen Gegebenheiten an, indem sie die Kommandos CENTCOM und PACOM den Vorrag einräumt. Diese Entwicklung könnte noch schneller vorangetrieben werden, wenn die Regierung Obama vor allem in den Bereichen Raketenabwehr und NATO-Erweiterung Mittel und Wege fände, konstruktivere Beziehungen zu Moskau herzustellen.

Die Übertragung eines der beiden großen NATO-Kommandos an einen europäischen General bedeutet letztlich aber auch, dass die Osmose zwischen den amerikanischen und den europäischen Streitkräften, d. h. die Übertragung und Anpassung der amerikanischen Konzepte und Doktrinen auf bzw. an die Europäer in Washington nicht mehr die gleiche Priorität wie früher haben wird. Zwar können die Amerikaner diese Osmose mit einigen europäischen Staaten (Frankreich, Deutschland und Großbritannien) über informelle Kooperationsbeziehungen wie den MIC (Multinational Interoperability Council) auch weiterhin aufrecht erhalten und sogar vertiefen. Die neue Ausrichtung Amerikas ist aber zugleich Ausdruck dafür, dass die ESVP akzeptiert wird und sich damit die Hoffnung verbindet, dass Europa künftig militärische Instrumente auch außerhalb des Rahmens der Petersberg-Missionen zur Verfügung stellt. Unter diesen Bedingungen ist die Rückkehr Frankreichs in die NATO nur sinnvoll, wenn sie von ernsthaften und gemeinschaftlichen Anstrengungen der Europäer begleitet wird, sich den Herausforderungen des 21. Jahrhunderts voll und ganz zu stellen und die Entwicklung der ESVP, deren Ziele im Vertrag von Maastricht formuliert sind, zu vollenden. Für den französischen Präsidenten geht es darum, »der Ambivalenz unserer Ziele ein Ende zu setzen, indem das für die Entwicklung einer starken und autonomen europäischen Verteidigung notwendige Vertrauen hergestellt wird«.[7] Mit seiner neuen Haltung zur NATO will Frankreich zwei Ziele erreichen: Einerseits verleiht es klar und ohne Umschweife seiner Entschlossenheit Ausdruck, aktiv am internen Transformationsprozess der NATO teilzuhaben. Es will in diesem Prozess eine treibende Kraft sein, was durch die Ernennung eines Franzosen an die Spitze des ACT gelingen dürfte. Andererseits will sich Paris als politische Kraft profilieren, die dem Geschehen durch eigene Vorschläge Dynamik verleiht, um so die Umgestaltung der NATO eng mit der Entwicklung der ESVP zu verknüpfen. Der Aufbau eines politischen Europa ist bereits im Gange, wird aber so lange unvollendet bleiben, wie die Europäische Union über keine Entscheidungsautonomie verfügt und nicht in der Lage ist, militärisch außerhalb ihrer Grenzen zu agieren. Aus der Perspektive Frankreichs führt der Weg dorthin über die Nutzung militärische Potenziale, die es, gemeinsam mit der NATO, für Europa in den Bereichen Planungs- und Kommandostrukturen sowie Umfang und Ausstattung der Streitkräfte zu entwickeln gilt.

Die Zukunft der ESVP

Bis ins Jahr 1990 herrschte in der europäischen Sicherheits- und Verteidigungsarchitektur das Gesetz der Notwendigkeit: Die Verteidigung Europas durch die NATO hatte Vorrang vor dem Ziel einer unabhängigen militärischen Handlungsfähigkeit Europas. Die militärische Dimension des europäischen Integrationsprozesses rückte zum ersten Mal mit dem Maastrichter Vertrag ins Blickfeld. Darin heißt es, die Union strebe danach, eine gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) zu entwickeln, die alle Bereiche der Außen- und Sicherheitspolitik abdeckt. Im Jahr 1997 legte der Vertrag von Amsterdam die juristischen Grundlagen, um im Rahmen dieser gemeinsame Außenpolitik auch militärische Handlungsfähigkeit zu schaffen, indem die Europäische Union zur »schrittweisen Festlegung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik« aufgerufen wird, »die zu einer gemeinsamen Verteidigung führen könnte«. Innerhalb eines Zeitraums von etwa zehn Jahren bot sich den Europäern somit zweimal die Gelegenheit, die europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) entscheidend voranzubringen. In einem ersten Schritt wurden die politischen, rechtlichen und organisatorischen Rahmenbedin-

gungen für die Bildung eines Europas der Verteidigung geschaffen. Die konkrete Ausgestaltung erfolgte anschließend, indem ein Entwicklungsprozess angestoßen wurde, den der damalige französische Verteidigungsminister als »ersten Konvergenzzyklus«[8] bezeichnete und der letztendlich zur – zunächst noch rein theoretischen – Aufstellung einer schnellen Eingreiftruppe sowie insbesondere der »Battle Groups 1500« führte. Diese erste, wenn auch noch recht bescheidene Dynamik führte die ESVP aus ihrem Anfangsstadium heraus und ermöglichte erste konkrete, allerdings noch stark begrenzte Aktionen.

So kommt die europäische Verteidigungspolitik schrittweise voran, obwohl ihre vollständige Realisierung nach wie vor in weiter Ferne liegt. Sei es im nationalen Rahmen oder auf Ebene der Gemeinschaftsinstitutionen – Europa entwickelt nach und nach zentrale Instrumente zur Erlangung der angestrebten Autonomie, die unabdingbare Voraussetzung dafür ist, eine eigenständige Position auf der internationalen Bühne einzunehmen. Im Bereich der Raumfahrt beispielsweise werden die Europäer in den kommenden fünf Jahren über etwa fünfzehn zivile und militärische Aufklärungssatelliten verfügen. Im Bereich der Satellitennavigationssysteme wird die Weiterentwicklung des europäischen Navigationssystems Galileo einer europäischen Unabhängigkeit deutliche Impulse verleihen. Überdies wird das von der Europäischen Kommission entwickelte Programm GMES (Global Monitoring for Environment and Security) die EU-Mitgliedstaaten in die Lage versetzen, Krisensituationen weltweit besser einschätzen zu können, was für jegliche abgestimmte Aktion der EU, diplomatischer oder sicherheitspolitischer Art, eine unabdingbare Voraussetzung ist. Im Zuge dieses Bemühens um unabhängige strategische Beobachtung von Krisensituationen müssen die Europäer darüber hinaus über die Entwicklung eines Frühwarnsystems nachdenken. Wenn nicht jeder europäische Staat auf seiner eigenen Position besteht, müsste auch hier gemeinschaftliches Handeln möglich sein. So könnten beispielsweise unter Nutzung der beiden Probesatelliten »Spirales«, die Frankreich im Februar 2009 gestartet hat, gemeinschaftliche operative Programme entwickelt werden. Festzuhalten ist allerdings, dass das aktuelle französische »Weißbuch zur Verteidigung und nationalen Sicherheit« mit Blick auf die französische Verteidigungsindustrie ganz klar darauf abzielt, die nationale Unabhängigkeit in den Bereichen ballistische Flugkörper, Nuklearsprengköpfe und Kommunikation beizubehalten, während es für die übrigen Bereiche der Verteidigungsindustrie zu einer Europäisierung aufruft.

Das Kernwaffenpotenzial wird auch weiterhin im Mittelpunkt der französischen Verteidigungspolitik stehen. Der französische Präsident hat mit Nachdruck darauf hingewiesen, dass die Rückkehr Frankreichs in die NATO keinerlei Auswirkungen auf die französischen Atomwaffen habe und dass folglich Paris auch nicht in der Nuklearen Planungsgruppe (NPG) vertreten sein werde. Die Franzosen müssen jedoch über die Konsequenzen nachdenken, die sich aus den gegenwärtigen gesellschaftlichen, politischen, strategischen und militärischen Veränderungen für die nukleare Abschreckung ergeben. Potenzielle Gegner könnten möglicherweise darauf spekulieren, dass die Ablehnung der Atomwaffen durch einen großen Teil der europäischen Bevölkerung nicht ohne Konsequenzen bleiben wird und die Debatte um Atomwaffen so zu einem entscheidenden Störfaktor in der Europa-Politik werden könnte. Ein nicht unbedeutender Teil der europäischen Bevölkerung lehnt das Prinzip nuklearer Abschreckung nicht nur ab, sondern empfindet es geradezu als absurd. Läuft aber dieses Prinzip der Abschreckung angesichts einer Bewegung des zivilen Ungehorsams, die ganz Europa erfasst, nicht generell Gefahr, völlig bedeutungslos zu werden? Angesichts der großen Dynamik postmoderner Gesellschaften scheint es die schlechteste Entscheidung, die gegenwärtigen strategischen und gesellschaftlichen Veränderungen zu ignorieren, die das Konzept nuklearer Abschreckung sowohl im nationalen Rahmen als auch im Rahmen des transatlantischen Bündnisses und letztlich auch innerhalb der Europäischen Union untergraben könnten.

Zu diesen politischen und gesellschaftlichen Faktoren, die zu einer Anpassung an die veränderten Verhältnisse sowie einem neuen Diskurs über nukleare Abschreckung im europäischen Kontext aufrufen, gesellt sich unmittelbar die Frage nach

der Entwicklung einer erweiterten amerikanischen Abschreckungsstrategie im Rahmen der NATO. Bereits zum jetzigen Zeitpunkt muss genau hinterfragt werden, um welche Form der Abschreckung in Europa es sich hier im Detail handeln soll. Werden neue Waffen stationiert, um veraltete zu ersetzen? Oder wird diese Abschreckung vielmehr ohne Stationierung von Waffen auf europäischem Boden erfolgen? In welchem Maße wird die letztgenannte Form der Abschreckung die europäischen Staaten einbeziehen? Ist es vorstellbar, dass eine Neuausrichtung in diesem Bereich innerhalb des atlantischen Bündnisses zu einer neuen Rollenverteilung zwischen Amerikanern einerseits und Franzosen und Briten andererseits führen wird? Wird Deutschland weiterhin auf eine Beteiligung verzichten oder wird es bereit sein, sich am Konzept der Abschreckung zu beteiligen, wobei hierfür der Besitz von Atomwaffen nicht unbedingt erforderlich wäre?

Werden, ganz allgemein gesprochen, die führenden Politiker der drei genannten Länder in der Lage sein, ihre alten, bereits viel zu lange bestehenden Meinungsverschiedenheiten beizulegen? Sind sie in der Lage, genügend Einfallsreichtum zu entwickeln, um der Versuchung einer rein nationalen Perspektive zu widerstehen und im Bereich der Verteidigung mutige Maßnahmen zu ergreifen, ohne die die ESVP gegenwärtig nicht vorangebracht werden kann? Die Weiterentwicklung der ESVP setzt eine Spezialisierung in bestimmten Bereichen voraus. Es handelt sich hierbei um eine wahrhaft revolutionäre Option, doch nur sie allein kann dazu führen, ein glaubwürdiges militärisches Systems in Europa zu schaffen und nationale Hemmungen zu überwinden. Es wird angesichts stagnierender bzw. sogar schrumpfender Militärhaushalte, aber auch aufgrund der komplexen und kostenintensiven neuen Waffensysteme in der Tat immer schwieriger, eine kohärente und glaubwürdige militärische Struktur aufrecht zu erhalten. Die führenden Militärstrategen der einzelnen Länder stehen einer Veränderung von dieser Größenordnung allerdings mehrheitlich ablehnend gegenüber. Denn letztendlich müssten militärische Karrieren von der Ausbildung bis zur Beförderung in einem weitgehend vereinheitlichten und nicht länger rein nationalen System vollkommen neu konzipiert werden. Ungeachtet dessen ist diese Entwicklung, die gegenwärtig noch als Utopie dargestellt wird, rational betrachtet der einzige Weg, der sich den Europäern bietet. Seine Realisierung allerdings setzt auf Seiten der verantwortlichen Politiker ausreichend Mut und visionäre Fähigkeiten voraus, um innerhalb des jeweiligen nationalen Militärapparats die notwendigen Veränderungen durchzusetzen, ohne die Europa ein Geltungsverlust und funktionale Abrüstung drohten. Es erfordert also Mut und Visionen, wie sie einst die Gründungsväter des gemeinsamen europäischen Projektes auszeichneten, obwohl deren damalige Aufgabe nach zwei kriegerischen Auseinandersetzungen, aus denen Europa gespalten und blutbefleckt hervorging, schier unlösbar erschien.

Der Weg zu einer gemeinsamen, effizienten ESVP ist steinig und voller Hindernisse. Es versteht sich von selbst, dass jeder Mitgliedstaat der EU das gleiche Recht hat, sich zur weiteren Entwicklung der europäischen Verteidigung zu äußern. Dabei ist jedoch, folgt man insbesondere einer in Frankreich weit verbreiteten Haltung zur Entwicklung der ESVP, davon auszugehen, dass nur einige Unionsmitglieder in der Lage sein werden, militärische Operationen strategisch wie operativ zu planen und auszuführen. Das bedeutet, dass die Verantwortung dafür, dass Fortschritte in diesen Bereichen erzielt werden, zunächst bei den drei bedeutendsten militärischen Akteuren in Europa, d. h. bei Frankreich, Deutschland und Großbritannien liegen wird. Mehrere Ziele müssen dabei zugleich in Angriff genommen werden. Zunächst müssen die jeweiligen nationalen Pläne für eine Anpassung und Modernisierung des eigenen Militärapparats vorangetrieben werden, um die Einsatzkapazitäten der Streitkräfte aufrecht zu erhalten und um davon ausgehend Operationen auf verschiedenen Ebenen der Kriegsführung planen zu können. Das zweite Ziel muss angesichts immer komplexerer und kostenintensiverer moderner Waffenausrüstung in der »Europäisierung« der nationalen Streitkräfte bestehen. Das dritte Ziel schließlich stellt die Aufrechterhaltung der Interoperabilität der europäischen und der amerikanischen Streitkräfte dar. Darüber hinaus existiert eine vierte Zielsetzung, die für die Lebensfähigkeit der ESVP von großer Bedeutung ist, wenn diese keine Billigvariante der Verteidigungsarchitektur darstellen soll: die Einrichtung

eines europäischen strategischen Hauptquartiers (OHQ – Operational Headquarter). Ein solches spielt eine entscheidende Rolle, indem es alle im Rahmen der ESVP geknüpften Kooperationsbeziehungen zusammenführt. Ein Generalstab wird heute und in Zukunft mehr denn je die »Schaltzentrale« einer Armee darstellen. Erst die Ergänzung dieses fehlenden Kettenglieds in den militärischen Entscheidungs- und Handlungsstrukturen der Europäischen Union ermöglicht eine Vollendung der europäischen Sicherheits- und Verteidigungsarchitektur. Nur ein europäisches OHQ nämlich kann den bislang ergriffenen Initiativen auf dem Gebiet der europäischen Verteidigung Sichtbarkeit verleihen. Den Europäern böte sich so zudem die Möglichkeit, im Bedarfsfall umfassende eigene Militäroperationen zu planen, vorzubereiten und durchzuführen. Auf diese Weise könnte die ESVP auch für die Öffentlichkeit, deren wachsendes Desinteresse an Verteidigungsfragen bereits konstatiert wurde, sichtbarer werden. Auch für die USA wäre die Schaffung eines europäischen OHQ und die daraus resultierende Dynamisierung der europäischen Verteidigung von Interesse. Denn dies könnte der Beginn einer grundlegenden Erneuerung der transatlantischen Partnerschaft auf militärischem Gebiet sein. Demnach wäre es auch nicht verwunderlich, wenn in Kürze auch von der anderen Seite des Atlantiks unterstützende Stimmen für dieses Projekt zu vernehmen wären. Es ist die Aufgabe der Europäer, sich dieser Verantwortung zu stellen.

Die unabdingbare Voraussetzung, um auf diesem Gebiet zu Veränderungen und Entwicklungen zu gelangen, bleibt auch weiterhin ein starkes deutsch-französisches Tandem, das zusammen sowohl politisch als auch materiell die notwendige kritische Masse aufbringt (33 Prozent der europäischen Bevölkerung und 48 Prozent des Bruttosozialprodukts der Eurozone), um die Europäische Union weiter voran zu bringen. Nach einer sicherlich notwendigen Anpassungsperiode hat das Tandem Angela Merkel–Nicolas Sarkozy seine eigene Dynamik gefunden. Sie können sich nun verstärkt auf ihre strategischen Übereinstimmungen konzentrieren und so gemeinsam vorangehen. In Deutschland und Frankreich muss, so schreiben beide in ihrer Erklärung vom Februar 2009, »Sicherheitspolitik in einem neuen erweiterten Sinn verstanden werden. Dazu gehören neben den Fragen der militärischen Sicherheit Fragen der weltweiten Finanzarchitektur ebenso wie die der Energieversorgung oder der Migration«.[9]

Yves Boyer, Professor für Geopolitik und Strategie an der École polytechnique; stellvertretender Direktor der Fondation pour la recherche Stratégique, Paris.
Übersetzung: Barbara Hahn.

Anmerkungen

1 Angela Merkel und Nicolas Sarkozy, Wir Europäer müssen mit einer Stimme sprechen, in: Süddeutsche Zeitung, 3.2.2009.

2 Yves-Thibault de Silguy und Philippe Esper, Europe de la défense: une chance à saisir, in: Le Figaro, 24.3.2009.

3 Michael Howard, War in European History, Oxford 1984.

4 Alain Finkielkraut, in: Liberal, Mailand, 17.4.1999.

5 Javier Barraycoa, De la nation historique à la nation civique, in: Catholica, Sommer 2008.

6 Redes des französischen Staatspräsidenten Sarkozy zur Eröffnung der 15. Botschafterkonferenz, Paris, 27.8.2007.

7 Rede des französischen Staatspräsidenten Sarkozy auf dem von der Stiftung für strategische Forschung organisierten Kolloquium »La France, la défense européenne et l'OTAN au XXIème«, École Militaire, Paris, 11.3.2009.

8 Alain Richard, Rede vor der EuroDefense-Konferenz am 16. Juni 2000. (Anm. d. Ü.: Übersetzt aus dem Französischen).

9 Angela Merkel, Nicolas Sarkozy, a. a. O. (Anm. 1).