

DGAPanalyse

Frankreich

Forschungsinstitut der
Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik

März 2008 N° 2
ISSN 1865-701X

Überfällig oder unnötig? Anmerkungen zur Annäherung Frankreichs an die NATO

von Dominique David



Deutsche Gesellschaft
für Auswärtige Politik e.V.

Die DGAPanalysen Frankreich erscheinen
mit freundlicher Unterstützung der

Robert Bosch Stiftung

Redaktion:

Dr. Martin Koopmann und Ulla Brunkhorst

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
© 2008 DGAP

Zusammenfassung / Summary

Dominique David

Überfällig oder unnötig? Anmerkungen zur Annäherung Frankreichs an die NATO

Die vollständige Wiedereingliederung Frankreichs in die NATO ist eines der außen- und sicherheitspolitischen Kernthemen des Präsidenten Nicolas Sarkozy. Heute unternimmt Frankreich einen neuen Anlauf, um die letzten Folgen des Beschlusses von Charles de Gaulle aus dem Jahr 1966 zu überwinden. Drei Aspekte werden diesen Prozess charakterisieren:

- Neue Rahmenbedingungen: Anders als 1995/1996 leistet Paris heute den zweitgrößten Beitrag an Personal und ist drittgrößter Beitragszahler der NATO. Seine Kommandozentralen sind von der NATO zertifiziert, und es hat an den meisten NATO-Einsätzen in der jüngeren Vergangenheit teilgenommen.
- Alter Prioritätenkonflikt: Sarkozy will die Annäherung an die NATO an eine Fortentwicklung und Stärkung der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik koppeln. Doch ist auch unter ihm nicht abzusehen, wie beide Ziele konstruktiv miteinander verbunden werden können.
- Langfristige Entwicklung: Aufgrund der neuen Rahmenbedingungen kann ein kurzfristiges Scheitern von Sarkozys Offensive ausgeschlossen werden. Da auch die gleichzeitige Überwindung von Widerständen in den USA und in Europa gegen eine Neuausrichtung der transatlantischen Sicherheitspolitik kaum möglich sein wird, ist das Szenario einer langfristigen, allmählichen Entwicklung das wahrscheinlichste. Wichtige Rollen in diesem Prozess könnten einem neuen amerikanischen Präsidenten und einem fortentwickelten europäischen Sicherheitskonzept zukommen.

Way Overdue or Unnecessary? Some Remarks about the French Rapprochement Towards NATO

In the French President's discourse about foreign and security policy one of the core subjects is the complete reintegration of France into NATO. Nowadays France is making a new effort, in order to overcome the last remaining consequences from Charles De Gaulle's decision in the year 1966. Three aspects will characterize this process:

- A new framework: Different from 1995/96 France today is providing the second largest troops contingent to NATO and pays the third largest financial contribution to NATO. Its command centers are certified by NATO, and it took an active part in most NATO operations in recent years.
- Old conflict of priorities: Sarkozy wants to peg the rapprochement to NATO to the development and strengthening of the European Security and Defense Policy. Yet under him, too, there is no obvious way, how both goals can be combined constructively.
- Long-term development: A failure of Sarkozy's initiative in the near future is improbable because of the new parameters. On the other hand, it is nearly impossible that the opposition in the USA as in Europe against a new orientation of the transatlantic security policy can be overcome simultaneously. Therefore the scenario of a long-term, gradual development is the most probable. A new American president and an advanced European security concept will play important roles in this process.

Inhalt

| | |
|---|----|
| Eine problematische Vergangenheit..... | 5 |
| Die Konsequenzen neuer Rahmenbedingungen..... | 7 |
| Die Eckpunkte der heutigen Debatte..... | 10 |
| Anmerkungen..... | 13 |

Überfällig oder unnötig? Anmerkungen zur Annäherung Frankreichs an die NATO

von Dominique David

Die französische Position zur NATO aus dem Jahr 1966 ist bekannt – oder scheint es zumindest zu sein. Dagegen weiß man üblicherweise weniger über die wirklichen Beziehungen zwischen Frankreich und der NATO, beispielsweise über die enge Zusammenarbeit während des Kalten Kriegs, auch auf operativer Ebene, und über die Entwicklung der Beziehungen seit Beginn der 1990er Jahre. In der derzeitigen Debatte über die »letzte Etappe« der vollständigen Wiedereingliederung in die Allianz, die Paris nun vorgeblich in Angriff nehmen will, geht es vor allem um das Erbe der in den 1960er bis 1980er Jahren zur Schau gestellten französischen Distanz zur NATO und der schrittweisen Wiederannäherung in den 1990er Jahren. Die Debatte bewegt in Frankreich die Politiker und Fachkreise. Sie ist einerseits – wie alle verteidigungspolitischen Debatten in Frankreich – begrenzt und andererseits vielleicht dennoch geeignet, für Aufsehen zu sorgen, da die Angelegenheit einen starken Bezug zum Symbolischen hat, das Frankreich stets sehr am Herzen liegt. Aber welcher sich aus historischen und aktuellen Bezügen ergebende Kontext gibt der in Frankreich geführten Debatte ihren Sinn?

Eine problematische Vergangenheit

Lassen wir die Zeit des Kalten Kriegs beiseite, wiewohl daran erinnert sei, dass es sich eher um ein scheinbares als um ein tatsächliches »Zerwürfnis« gehandelt hat. Es verhinderte weder Sonderabkommen zwischen den alliierten und den französischen Befehlshabern zur Einbeziehung französischer Truppen in die Einsatzpläne der NATO noch eine gewisse Annäherung unter der Präsidentschaft Valéry Giscard d'Estaings, der versuchte, bestimmten französischen Verteidigungskonzepten eine »atlantischere« Ausrichtung zu geben. Auch als es in den 1980er Jahren um die Mittelstreckenraketen auf europäischem Boden ging, stand die offizielle Distanz zur NATO nicht

einer Neuorientierung der Mittelmeer-Politik im Sinne atlantischer Positionen im Wege – und zwar gegen die in Deutschland herrschende Auffassung. Trotzdem ging Frankreich aus dem Kalten Krieg als »nicht integriertes« Land hervor, gegenüber der NATO eher unabhängig, was sich auch darin ausdrückte, dass es sich an bestimmten militärischen Planungs- und Kommandostellen nicht beteiligte.

Der Zusammenbruch des Sowjetblocks führte zu völlig neuen Rahmenbedingungen. Mitterands Regierung legte sich äußerst rasch auf ein neues Konzept zur politischen Gestaltung des Kontinents fest, in dem die NATO nur noch als eine nützliche Institution unter anderen gesehen wurde. Sie sollte weiterhin vor allem die Aufgabe einer Versicherung gegen Angriffe von außen übernehmen – in diesem Fall einer Rückversicherung, da keine unmittelbare Bedrohung mehr bestand. Die Europäer sollten sich um die Krisenbewältigung auf ihrem Kontinent kümmern, da sie mit dem Ende der bipolaren Ordnung selbst Verantwortung für die Probleme vor ihrer Haustür zu übernehmen hätten. Als vorläufig effizienteste Instanz in diesem Zusammenhang erschien die Europäische Gemeinschaft, die sich in dieser Zeit gerade zu einem politischen Akteur fortentwickelte.

Eine verstetigte KSZE sollte ein Forum für Verhandlungen und für die Stabilisierung des europäischen Kontinents bieten – möglichst ohne amerikanische Unterstützung: Dies war die damals so heftig kritisierte Formel der europäischen »Konföderation«. Außerhalb Europas sollten die UN die Aufgabe der Rechtsetzung übernehmen und sich darum bemühen – in Zusammenarbeit mit den regionalen Akteuren und Organisationen –, die Anwendung des internationalen Rechts zu kontrollieren. Dieses hier nur grob skizzierte Modell, das in der harten politischen Realität nicht funktionieren konnte, erklärt die Länge des Wegs, den Frankreich in den 1990er Jahren im Hinblick auf die NATO zurücklegte.

Die europäische Geschichte nahm, vor allem auf dem Balkan, einen für das rational geprägte Frankreich zu schnellen Verlauf. Angesichts des Zerfalls Jugoslawiens mussten die Franzosen und die anderen europäischen Staaten konstatieren, dass sie die Krise und die erforderlichen europäischen Reaktionen höchst unterschiedlich bewerteten (erinnert sei an die deutschen Vorstellungen) und – zweitens – ohne amerikanische Unterstützung machtlos waren: Dem vorsichtigen diplomatischen Vorgehen konnte kein spezifisch europäisches Militärendagement in Ex-Jugoslawien folgen. Die Öffentlichkeit und mancher Entscheidungsträger in Frankreich zogen daraus eine wichtige Lehre: Das einzige handlungsfähige militärische Kollektiv mit europäischer Beteiligung auf dem Kontinent ist die NATO. Diese Einsicht bewirkte eine schrittweise Veränderung der französischen Haltung. Von der schlichten Feststellung, dass die ursprüngliche Aufgabe der Allianz nicht mehr bestand und sie dabei war, ihre historische Bedeutung zu verlieren, gingen die Franzosen zu einer forcierten Zusammenarbeit mit der NATO als dem einzig verfügbaren militärischen Akteur über.

Frankreich vollzog seine Umorientierung also schon von 1993/1994 an.¹ Gleichwohl handelte es sich um eine begrenzte Neuorientierung: Paris war zum Beispiel bereit, wieder dem Militärausschuss anzugehören, allerdings nur bei Operationen außerhalb des Artikels 5 – womit aber zum ersten Mal gewissermaßen eingestanden wurde, dass die NATO-Missionen vielfältiger geworden waren.

Dieses Eingeständnis wurde auf dem Brüsseler NATO-Gipfel von 1994 festgeschrieben, auf dem auch das Konzept der »Combined Joint Task Forces« geschaffen wurde. Paris bemühte sich um eine pragmatische Haltung und die Umsetzung zweier Ziele. Das eine war taktischer Natur: Frankreich sollte die militärischen Potenziale der Allianz in Ermangelung von Alternativen nutzen. Das zweite war ein strategisches Ziel: Das Konzept der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungsidentität (ESVI), also eines europäischen Pfeilers innerhalb der NATO, sollte fortentwickelt werden. 1991 hatten die Vereinigten Staaten dieses Konzept widerstrebend akzeptiert, obwohl sie befürchteten, dass es möglicherweise schon bald zu einer Parallelstruktur neben dem Bündnis werden könnte.

Der neu gewählte Jacques Chirac versuchte zu forcieren, was er als den französischen Vorteil betrachtete: die französische Präsenz in den Balkan-Ländern und eine NATO-freundlichere Haltung, die offiziell zwar nichts an der Unabhängigkeit Frankreichs von der NATO änderte, das Verhältnis zum Bündnis jedoch in ein positiveres Licht rückte.² Er schloss zwar aus, dass die NATO sich nur um reines Krisenmanagement kümmern sollte – womit er die militärische Rolle der Allianz bekräftigte –, und verweigerte die Rückkehr der Franzosen in die integrierte Kommandostruktur, doch akzeptierte er eine stärkere Beteiligung Frankreichs am Militärausschuss. Darüber hinaus machte er seinen Willen deutlich, über eine weitergehende Wiedereingliederung in die Allianz zu verhandeln, sofern diese sich reformieren und den Europäern eine wichtigere Rolle einräumen würde – und sofern diese neue Haltung Frankreichs durch die Übertragung des bedeutenden Regionalkommandos in Neapel an einen Franzosen ausdrücklich gewürdigt würde.

Doch die französische Initiative geriet ins Stocken, und schon 1997 war ihr Scheitern besiegelt. Weder die Amerikaner noch die europäischen Alliierten sahen sich genötigt, die französische Politik in irgendeiner Weise zu honorieren; allein die Franzosen hatten ein solches Entgegenkommen für möglich gehalten. Paris war es nie gelungen, zugleich bester Botschafter der Amerikaner bei den Europäern und bester Botschafter der Europäer bei den Amerikanern zu sein – und nur in dieser Doppelfunktion hätte das Manöver Aussicht auf Erfolg gehabt. Zudem war es zweifellos etwas ungeschickt, zunächst die Rückkehrabsicht zu verkünden und erst dann über die Bedingungen für diese Rückkehr verhandeln zu wollen.

Derselbe Jacques Chirac stimmte jedoch, von einem seit 1997 offiziell unveränderten französischen Standpunkt aus, auf dem NATO-Gipfel in Prag im Jahr 2002 einer weiteren Annäherung zu. Frankreich beteiligte sich an der Einrichtung einer völlig neuen Eingreiftruppe, der NATO Response Force (NRF). Paris unterstützte von Beginn an das neue Kommando »Transformation« in Norfolk, Virginia. Und die französische Flagge weht wieder am Eingang des NATO-Hauptquartiers SHAPE in

Mons, wohin Paris eine Handvoll Offiziere abgestellt hat.

Die Frage »Soll und wird sich Frankreich wieder in die NATO eingliedern?« hat in dieser Form nicht nur wenig Sinn, sie steht auch in einem deutlich anderen Kontext als noch vor fünfzehn Jahren. Heute leistet Frankreich für NATO-Einsätze den zweitgrößten Beitrag an Personal und ist der drittgrößte Beitragszahler der Allianz. Paris hat mehrfach bewiesen, dass es sich die NATO-Verfahren zueigen machen kann, und es hat sich bereit gefunden, seine Hauptkommandozentralen von der NATO zertifizieren zu lassen. Frankreich gehört zu den wenigen europäischen Ländern, die ihre Rüstungsbemühungen aufrechterhalten haben, und es hat an den meisten gemeinsamen NATO-Operationen in jüngerer Vergangenheit teilgenommen (unter anderem an der Luftpolizei in den baltischen Staaten im Jahr 2007). Es beteiligt sich im Großen und Ganzen an der gesamten politischen und militärischen Struktur des Bündnisses, außer am Verteidigungsplanungsausschuss, der Nuklearen Planungsgruppe und der integrierten Kommandostruktur. Und da ebendiese Strukturen ein direktes Erbe des Kalten Kriegs sind, ist ihr konkreter Nutzen heute sehr fraglich.

Die Konsequenzen neuer Rahmenbedingungen

Die Debatte über die französische Position in der westlichen Gesamtarchitektur wird also von der gemeinsamen Geschichte bestimmt, aber auch und sehr stark von den Entwicklungen des internationalen Umfelds. Eine Besonderheit dieser Entwicklungen ist für die Mehrheit der Franzosen die – für manche unerwartete – nachdrückliche Bestätigung der politischen Relevanz des Bündnisses und zugleich der Verfall seiner militärischen Bedeutung.

Ob man es nun begrüßen mag oder nicht, die französische Vorhersage, die Allianz werde mit zunehmender historischer Distanz zum Kalten Krieg immer unwichtiger, ist nicht eingetroffen. Die NATO besteht fort, weil sie zum einen die amerikanische Präsenz auf dem alten Kontinent symbolisiert und garantiert, und das zu einem

Zeitpunkt, zu dem andere Prioritäten Washington dazu bewegen könnten, sich zurückzuziehen (es gibt derzeit nur noch einige Zehntausend GIs in Europa, in den letzten Jahren des Kalten Kriegs waren es über 300 000). Zum anderen stellt sie für die ehemaligen Mitglieder des Warschauer Pakts eine Sicherheitsgarantie dar oder wird zumindest als solche empfunden.

Über diese politische Rückversicherung hinaus ist ihr konkreter Nutzen jedoch deutlich unbestimmter. Niemand glaubt wirklich, dass die Demonstration militärischer Macht durch die NATO eine direkte Verteidigungsfunktion habe. Niemand denkt, die Allianz stehe bei der Bekämpfung der inzwischen offiziell definierten Bedrohungen – Terrorismus, Verbreitung von Massenvernichtungswaffen, Umweltzerstörung – in vorderster Linie. Und niemand glaubt, die in sechs Jahrzehnten aufgebaute schwere Kriegsmaschinerie sei besonders geeignet für die unübersichtlichen Krisen unserer Tage und ihre vielfältigen Erfordernisse. Niemand macht sich Illusionen über den politischen Zusammenhalt dieser Allianz im Falle von Krisen, deren allgemeines Destabilisierungspotenzial eher gering ist. Im Kosovo hatte die NATO, nach zuvor einhelliger Beschlussfassung, große Mühe, diese Einigkeit im Verlauf des Einsatzes aufrechtzuerhalten. Nach den Anschlägen des 11. September wurde die Solidaritätsbekundung der Allianz mit amerikanischer Missachtung beantwortet. Washington entschied sich für eine unilaterale Intervention in Afghanistan und rief die Verbündeten erst zum »Reparaturdienst«. Über ihre Haltung in der Irak-Krise 2003, von der sie als Institution nicht betroffen war, zerstritt sich die NATO politisch, auch über die wenigen in ihre Zuständigkeit fallenden Aspekte (z. B. die Türkei-Frage).

Obgleich dem äußeren Anschein nach politisch relevant,³ ist die NATO also in eine Dauerkrise geraten, in der sich vermutlich vor allem ihre mangelnde Anpassung an die Realitäten spiegelt. Die Veränderungen ihres strategischen Konzepts mögen nützlich sein, aber sie scheinen vor allem darauf abzuzielen, die Allianz für möglichst viele Szenarien für kompetent zu erklären und auf diese Weise ihr Überleben zu sichern. Die Mittel des Bündnisses sind in Wirklichkeit auf oft wenig

wahrscheinliche Hypothesen ausgerichtet. Die NATO kann handeln (doch wie effizient, wenn es sich beispielsweise um Afghanistan handelt?), aber häufig beschränkt sie sich auf Gesten (Unterstützung Amerikas nach den verheerenden Folgen des Wirbelsturms »Katrina«). Ist die NRF eine Antwort auf neue Krisenszenarien, die eine rasche Entsendung von Truppen erfordern? Wohl kaum, schließlich haben die europäischen NATO-Mitglieder ihre Zusagen noch nicht erfüllt, und es ist im Großen und Ganzen unklar, wie die NRF eingesetzt werden soll. Es ist nicht einmal sicher, dass die NATO-Mitglieder an den festgelegten Aufgabenkatalog glauben (insbesondere dann, wenn es um so große Herausforderungen wie einen raschen Ersteinsatz in einem Krisengebiet mit hohem Gewaltniveau geht). Zudem verfügt die Allianz nicht über die nötigen Mittel für zivile Maßnahmen, die heutzutage bei den meisten Krisen unabdingbar sind: Unterstützung beim politischen Wiederaufbau, bei der Wiederherstellung der lebensnotwendigen Einrichtungen der Zivilgesellschaften usw. Daher löst die heutige NATO in Frankreich paradoxerweise eine gewisse Ratlosigkeit aus. Paris hat ihre militärische Dimension immer unterstrichen, für die Franzosen ist die Allianz eine gemeinsame militärische Einrichtung und soll dies auch bleiben. Aber es ist nicht sicher, dass sie als militärischer Apparat realen Situationen gewachsen sein wird, in denen künftig unvermeidlich Macht ausgeübt werden muss.

Abgesehen von der Ungewissheit über den militärischen Apparat zeugt die politische Diskussion, welche die NATO derzeit bewegt, aus französischer Sicht auch von der Ungewissheit ihrer Zukunft. Die Debatte kreist um zwei fundamentale Fragen: Soll sich die Allianz über ihren klassischen Mitgliederkreis hinaus ausdehnen, um außerhalb Europas Unterstützung zu finden und de facto je nach Umständen zu einer allgemeinen Allianz von Demokratien werden? Soll sie sich die Mittel für eine allgemeinen Intervention im Krisenfall verschaffen, auf allen Ebenen und in allen Phasen, und dabei den Gebrauch militärischer mit dem Gebrauch ziviler Maßnahmen verknüpfen? Und wenn die Antwort »Ja« lautet: Wie soll sie diese Potenziale erhalten, sollen es NATO-eigene Potenziale sein oder soll sie sich vielmehr bei anderen

Institutionen die nötigen Mittel leihen? Je nachdem, wie diese Fragen beantwortet werden, die den Debatten bis zum 60. Geburtstag der NATO im Jahr 2009 zugrunde liegen werden, wird sich auch das Aussehen des Bündnisses ändern. Bekanntlich jedoch sind sich die Bündnispartner in diesen Fragen nicht einig.

Vorläufig ist also festzustellen: Eine Institution, über deren aktuelle Rolle die Mitglieder nur einen Minimalkonsens zustande bringen und über deren künftige Rolle noch weniger Einigkeit besteht, steckt in der Krise, auch wenn politische und bürokratische Argumente für ihr Fortbestehen sprechen. Für Washington bleibt die Allianz Zeichen der Solidarität mit einem über alle institutionelle Grenzen – insbesondere die Grenzen der EU – hinweg als Ganzes wahrgenommenen Europa. Und sie bleibt aus amerikanischer Perspektive ein unerlässliches Instrument der Einflussnahme: politischer Einflussnahme durch die Treue der europäischen Bündnispartner und wirtschaftlicher Einflussnahme über die mit der Allianz verbundenen Rüstungsmärkte. Doch die NATO erweist sich manchmal auch als ein wenig widerborstig – mit anderen Worten: Washington kontrolliert diesen Apparat zwar fast vollständig, kann ihn aber in konkreten Krisen nicht nach Belieben steuern. Das Beispiel des Kosovo ist in schlechter Erinnerung geblieben; damals musste sich das amerikanische Kommando den Verfahren eines »Krieges der Ausschüsse« unterwerfen, in dem alle Bündnispartner ihr Wort mitzureden hatten. In der Folge entwickelte sich die von der gesamten politischen Elite Amerikas weitgehend mitgetragene Vorstellung von der NATO als Kräfte-reservoir – einem Reservoir sowohl militärischer als auch politischer Macht, aus dem je nach Situation das geschöpft werden kann, was gerade benötigt wird, ohne sich den kollektiven Beschlussfassungsverfahren unterwerfen zu müssen. Eine Allianz, die ihre derzeitigen militärischen und politischen Mittel behielte, zu denen dann verschiedene, variabel gestaltbare Partnerschaften hinzukämen, entspräche daher am ehesten den amerikanischen Vorstellungen.

Angesichts dieser wenig berechenbaren amerikanischen Haltung erheben sich in Frankreich natürlich auch die klassischen Stimmen der NATO-

Befürworter, die ihre Trauer über die Beschlüsse von 1966 nie ganz überwunden haben. Hinzu kamen in der jüngsten Vergangenheit diejenigen, die das Bündnis als Symbol einer neuen westlichen Welt, als Festung der Demokratie verteidigen.⁴ Was jedoch die Meinung der großen Mehrheit der politischen Klasse Frankreichs zu bestimmen scheint, ist die Entwicklung der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP), die mit einem Schlag die nie konkretisierten Wunschbilder der ehemaligen ESVI vergessen ließ. Frankreich, das gemeinsam mit dem Vereinigten Königreich die ESVP initiierte, setzte sehr darauf, dass sich die EU das Politikfeld der äußeren Sicherheit mit dem Ziel zueigen macht, die europäischen Mittel zur Krisenbewältigung zusammenzuführen. Diese Zusammenführung der Instrumente wird mittlerweile von einem institutionellen Prozess sowie vom schrittweisen Entstehen einer gemeinsamen Sicherheitskultur getragen – als wichtigen Voraussetzungen dafür, dass künftig über ein einfaches Krisenmanagement hinaus vielleicht eine gemeinsame Verteidigungspolitik entstehen kann.

Frankreichs Verhalten in dieser Frage ist zugleich klar und ambivalent. Die Verteidigung der Europäer wird derzeit von ihren nationalen Armeen oder von der NATO gewährleistet. Gemäß dem EU-Vertrag und den entsprechenden Erklärungen der Union hat die ESVP ihre Aufgaben im Krisenmanagement, sofern sich nicht die Allianz selbst in der Pflicht sieht. Doch die Bewältigung von schweren Krisen setzt gewichtige Mittel – insbesondere militärischer Art – voraus, und die Zusammenführung dieser Instrumente im Dienste der EU stellt de facto die Schaffung eines gemeinsamen militärischen Instruments dar – eindeutig eine Neuerung in der Geschichte der europäischen Integration. Indem Frankreich sich klar für die ESVP engagiert, unterstützt Paris also eine Verknüpfung von NATO und ESVP und plant zugleich den Aufbruch der Union in die Autonomie.

Doch die ESVP stagniert. Die geplante Fortentwicklung lässt auf sich warten. Der Gewinn besteht in der Errichtung von Strukturen und Verfahren, die eine gemeinsame Steuerung relevanter militärischer Kräfte durch die Europäer ermöglichen.

Allerdings ist festzustellen, dass die Bedeutung der europäischen Einsätze bislang wenig beeindruckt.

Die Verteidigungsausgaben der meisten Mitgliedstaaten der Union lassen übrigens keinen Raum für Illusionen. Sie garantieren technische Ohnmacht und stellen die politische Lebensfähigkeit des Konzepts infrage: Auf 21 Staaten der Union entfallen nur 21% der gesamten EU-Verteidigungsausgaben. Die ESVP wird also, soweit es um die militärischen Mittel geht, von wenigen Staaten durchgeführt, was ihre politische Legitimität untergräbt.

Zusätzlich sind die – milde ausgedrückt – kleinen Differenzen zu berücksichtigen, die unter den Europäern über den erwünschten Grad an Autonomie gegenüber der NATO herrschen. Die Entwicklung vollzieht sich verständlicherweise langsam. Die – vergeblichen – Bemühungen der Europäischen Verteidigungsagentur, die praktisch keine Auswirkungen auf die Rüstungsplanungen haben, symbolisieren die Schwierigkeiten dieses Prozesses.⁵

Diese zwiespältige Einschätzung der ESVP-Fortschritte ist überaus wichtig, denn sie bildet zum Teil die Grundlage der derzeitigen französischen Überlegungen zur Allianz. Einer Allianz, deren Beziehungen zur ESVP nur scheinbar gut sind. Die Berlin-Plus-Vereinbarungen konnten das Problem, das politischer Natur ist und auf gegenseitigem Misstrauen beruht, nicht lösen. Frankreich, das sich einen kontinuierlichen Ausbau der Autonomie der ESVP wünscht, fürchtet den Reflex einer Allianz, die bestenfalls eine Aufgabenteilung ins Auge fasst: für die NATO das »ernsthafte« Militärische, für die Europäer das »leichtere« Militärische und der Wiederaufbau ziviler Strukturen im Kielwasser der Militäraktion. Umgekehrt könnte die Allianz Paris – und seinen belgischen und luxemburgischen Verbündeten – leicht unterstellen, ihre Position beruhe auf einem rein theoretischen Konstrukt. Wenn die EU daher im Rahmen der Berlin-Plus-Vereinbarungen über die militärischen Mittel der NATO verfügen darf, dann verlangt diese im Gegenzug, dass ihr im Bedarfsfall auch die zivilen Mittel der EU zur Verfügung gestellt werden. Ohne wirklich daran zu glauben, verkünden beide Seiten, die Mittel der beiden Institutionen ergänzten sich.

Die Eckpunkte der heutigen Debatte

In diesem Rahmen bestimmen vier Hauptparameter die französische Debatte über die gegenüber der NATO einzunehmende Haltung: 1) die in der Vergangenheit eingenommene und von viel Symbolik geprägte Haltung; 2) ein Entgegenkommen des neuen französischen Präsidenten gegenüber den Vereinigten Staaten, das sowohl innen- wie auch außenpolitische Gründe hat; 3) das Zusammentreffen einer ambivalenten Bilanz der ESVP mit den Sorgen über die Zukunft der NATO und 4) die zunehmende Gewöhnung an die militärische Zusammenarbeit sowohl innerhalb der EU als auch innerhalb der NATO.

Als Folge dieser vier Parameter hat der 2007 zum neuen französischen Präsidenten gewählte Nicolas Sarkozy ausdrücklich angekündigt, eine Revision der Haltung Frankreichs gegenüber der Allianz stehe auf der Tagesordnung. Ziel sei eine »Normalisierung« der Frankreich-NATO-Beziehungen, wobei jedoch an einigen Bedingungen festgehalten werde.⁶ Zwei Bedingungen wurden genannt: zum einen Fortschritte bezüglich der ESVP, das heißt ihre offizielle Anerkennung als Ausgleichsfaktor in den transatlantischen Beziehungen, was bedeuten würde, dass sie sich trotz der Bedenken Washingtons und seiner engeren europäischen Freunde fortentwickeln dürfte. Als zweite Bedingung wird ein Ausgleich zwischen den beiden Seiten des Atlantiks innerhalb der Allianz angeführt, der sich in einer Neuverteilung der Verantwortungsbereiche ausdrücken soll, von der vor allem Frankreich profitieren würde.

Unausgesprochen, aber klar ist zweierlei: Die ESVP wird nicht über die Positionen hinauskommen, die sie in einer Logik der Opposition oder der Konkurrenz gegenüber der NATO erringen konnte. Die Amerikaner würden es ablehnen, und ihre Freunde eine Verschleppungstaktik anwenden. Eine Annäherung zwischen ESVP und NATO ist nur dann möglich – damit es nicht nach einem Eingeständnis von Schwäche aussieht –, wenn in der Funktionsweise der Allianz eine echte Parität sichtbar wird, und zwar sowohl hinsichtlich der Verteilung der Verantwortlichkeiten als auch in der

Kodifizierung der Beziehungen zwischen den beiden Organisationen.

Die französische Debatte wird vor diesem Hintergrund von verschiedenen konkreten Argumentationslinien gekennzeichnet. Auf der die »Wiedereingliederung« befürwortenden Seite gibt es zunächst zwei »technische« Argumente, ein militärisches und ein ökonomisches. In »militärischer« Hinsicht wird darauf verwiesen, dass die Verbindung zwischen dem französischen Militärapparat, der an zahlreichen multinationalen Operationen beteiligt ist, und dem Apparat der Allianz – vor allem seit 2002 – so eng sei, und die Verpflichtung zur Interoperabilität zwischen allen Alliierten, die bei solchen Einsätzen zusammenarbeiten müssen, so groß, dass die Abwesenheit Frankreichs in bestimmten technischen Strukturen der Allianz im Widerspruch zu seinen erklärten politischen Absichten stehen würde. Zudem wird angeführt, dass die EU über kein etabliertes und funktionierendes »Truppenstellungsverfahren« verfüge, dass sie sich als unfähig erwiesen habe, die Ziele zu erreichen, die sie sich selbst in den »Headline Goals« gesetzt hat, und dass angesichts eines wirklich schwerwiegenden Ereignisses nur die NATO-Verfahren funktionieren würden. Das zweite »technische« Argument ist eher ökonomischer Natur: Eine klare Rückkehr Frankreichs ins atlantische Bündnis könnte einige durch Überschneidungen verursachte Kosten reduzieren. Neben der Frage nach den Materialkosten geht es hierbei etwa um das Problem unterschiedlicher Zertifizierungsstandards in den beiden Organisationen. Halblaut wird sogar der Gedanke geäußert, dass eine ausgeweitete Zuständigkeit der Allianz wie schon in anderen Bündnisstaaten auch in Frankreich zu – angesichts des leeren Staatsäckels willkommenen – Einsparungen führen könnte.

Es gibt noch eine weitere, eher politische Argumentation: Mit der Hilfe der NATO könne die Entwicklung der ESVP beschleunigt werden. Es gehe also um dasselbe Ziel, nur werde dies nicht klar ausgesprochen. Dass Frankreich in den atlantischen Strukturen relativ wenig präsent ist – heißt es in einer anderen Argumentation –, beschränke faktisch seinen Einfluss: In einer Allianz, die weitgehend zu einem politischen Forum geworden ist,

und zugleich über ein militärisches Gewicht verfügt, das ihr Gehör verschafft, sei es besser, von innen Einfluss auszuüben, als von außen zu kritisieren. Eine letzte Argumentation wird vor allem von französischen Militärkreisen getragen. Die Luft- und Seestreitkräfte traten immer schon für eine stärkere Integration ein, da sie in ihrer Tätigkeit auf ständige Interoperabilität mit den Alliierten angewiesen sind, die schon jetzt in höherem Maße realisiert ist als die der Bodentruppen. Bei den Landstreitkräften – die eine entscheidende Rolle bei der Weitergabe der militärischen Kultur Frankreichs spielen – scheint die Haltung zwiespältiger. Ein Teil der Führungsschicht, die Älteren, verharrt mehrheitlich auf den traditionellen Standpunkten, die von einem gewissen Antiamerikanismus gaullistischer Prägung inspiriert sind. Doch die jüngeren Mitglieder der militärischen Führung denken internationaler und sind wahrscheinlich empfänglicher für externe Einflüsse: für die politisch-militärische Kultur anderer Armeen, mit denen sie immer häufiger in Berührung kommen; für die technische Überlegenheit der Amerikaner; für einen gewissen Komplex gegenüber den die Verfahren beherrschenden »Integrierten«; für die natürliche Nähe der übrigen Alliierten und für die im NATO-Apparat zusätzlich sich eröffnenden Karrierechancen.

Die Argumente gegen eine erneute institutionelle Annäherung sind nicht minder zahlreich. Gewiss würde das Misstrauen einiger europäischer Bündnispartner gegenüber der französischen Strategie durch die Rückkehr Frankreichs in den Schoß der NATO besänftigt. Aber könnte dieses neue Vertrauen die ESVP wieder in Schwung bringen? Würden dadurch die nötigen – etwa finanziellen – Mittel freigesetzt? Hätte es im Hinblick auf die ESVP einen legitimierenden Effekt – oder ganz im Gegenteil? Könnte sich ein Frankreich, das die NATO ausdrücklich in den Mittelpunkt stellen würde, besser für europäische Autonomie oder eine europäische Sonderrolle in der Allianz einsetzen? Dann müsste bereits vor einer entsprechenden Initiative die konkrete Anerkennung dieser Besonderheit erreicht werden. Aber von wem? Von Washington? Von den europäischen Bündnispartnern? Ist die Vision einer atlantischen Allianz als großer »Unterstützerin« der europäischen Initiativen nicht eine alte Versuchung im neuen Gewand: sich auf

die amerikanischen Freunde zu verlassen, wenn es darum geht, Probleme zwischen Europäern zu lösen?

Ist die »Rückkehr« in die NATO, die ja konkret nicht viel ändern würde, überhaupt klug zu einem Zeitpunkt, in dem die militärische Effizienz der Allianz umstritten ist und ihr politischer Zusammenhalt nicht immer überzeugt? Würde eine Veränderung des französischen Standpunkts zu einer neuen Sachlage führen? Könnte Frankreich durch seinen politischen und militärischen Einfluss auf eine Lösung dieses Problems hinwirken? Würde sich Frankreich just in dem Augenblick am britischen Modell (einflussreiche Nähe zu den USA) orientieren, in dem die Briten selbst nicht mehr daran glauben, weil ihnen bei keiner amerikanischen Entscheidung ein nennenswertes Mitspracherecht eingeräumt wird?⁷ Das militärische Gewicht Frankreichs in der Allianz ist aufgrund seines Engagements bereits groß. Würde es die Dinge sehr ändern, wenn sich massenhaft französische Offiziere in die Militärbürokratie der NATO einreihen würden (was außerdem einige Personalprobleme nach sich zöge)? Und was Frankreichs politisches Gewicht angeht, so könnte es nur mit der Zustimmung Washingtons und seiner europäischen Bündnispartner wachsen – die Frage bedürfte also einer politischen Lösung, nicht jedoch einer institutionellen.

Frankreichs »Rückkehr« würde in den Augen der Kritiker auf eine echte Anpassung an Amerika hinauslaufen: eine technische Anpassung entsprechend den amerikanischen Normen und Konzepten, die in der NATO dominieren, und eine Anpassung an die amerikanische Industriemacht. Amerikas Wunsch und seine Fähigkeit, in der NATO und durch sie Einfluss auf seine Alliierten auszuüben, sind unverändert. Warum und wie sollte Frankreich dieser Maschinerie entkommen? Es ginge auch um eine politische Anpassung: Die Veränderung innerhalb der Allianz müsste schon enorm sein, damit Frankreich aus der Aufgabe seiner Sonderstellung, die vor allem außerhalb Europas den Kern seines diplomatischen Gewichts ausmacht, zumindest in Bezug auf sein Image einen Nutzen ziehen könnte. Der Verzicht auf die Sonderstellung wäre vielleicht auch imageschädigend für ganz Europa,

das dann noch größere Schwierigkeiten hätte, sich von den amerikanischen Entscheidungen abzusetzen. Und wäre dies – wie auch immer die Persönlichkeit und die Entscheidungen des nächsten amerikanischen Präsidenten beschaffen sein mögen – wünschenswert?⁸

Welche Rückschlüsse lässt dieser Austausch von Argumenten auf die künftigen NATO-Frankreich-Beziehungen zu? Anlässlich seiner Amerika-Reise erklärte Nicolas Sarkozy, er wünsche sich, dass Frankreich als Gründungsmitglied der Allianz, das bereits mit die größten Beiträge leiste, bei den Bemühungen um eine Erneuerung ihrer Instrumente und Mittel voll und ganz beteiligt sei und in diesem Zusammenhang seine Beziehungen zur Allianz parallel zur Entwicklung und Stärkung des Europa der Verteidigung weiterentwickle. Er fügte hinzu, je erfolgreicher das Europa der Verteidigung sich entwickle, desto entschlossener werde Frankreich sein, sich voll und ganz in die NATO einzubringen.

Doch es bleibt noch ein hochpolitisches Problem der Prioritätensetzung. Soll die Stärkung der ESVP an erster Stelle stehen, als Vorbedingung für ein Zugehen auf die NATO? Soll zuerst auf die NATO zugegangen werden, weil dieser Schritt eine wichtige Voraussetzung für europäische Fortschritte sein könnte? Oder soll beides gleichzeitig geschehen? Doch wer gibt dann – und mit welchen Argumenten – die Impulse, und wer kontrolliert diesen Prozess?

Den Rahmen für die kurzfristigen Entscheidungen bilden vier bereits feststehende Ereignisse: 1) der Abschluss des französischen Weißbuchs über Verteidigung und Sicherheit; 2) die französische EU-Präsidentschaft, zu deren vorrangigen Zielen die Fortentwicklung der ESVP gehört; 3) die Wahl des neuen amerikanischen Präsidenten; und 4) der Gipfel zum 60. Geburtstag der NATO im Jahr 2009. Es ist wenig wahrscheinlich, dass das nächste Weißbuch den eben beschriebenen Zwiespalt in der Prioritätensetzung zwischen europäischer und atlantischer Entwicklung überwinden kann. Frankreich wird diesen Zwiespalt nicht überwinden können, ohne selbst Schaden zu nehmen. Es darf, trotz der Absichten Frankreichs, daran gezweifelt werden,

dass die sehr kurze Spanne der EU-Präsidentschaft einen spektakulären Fortschritt ermöglicht. Dieser wäre nur durch eine Mobilisierung politischer und finanzieller Mittel zu erreichen, die so kurzfristig nicht freigesetzt werden können. Schließlich ist es wenig wahrscheinlich, dass zwischen der Einsetzung des neuen amerikanischen Präsidenten und dem NATO-Gipfel weit reichende Verhandlungen über die Allianz, ihre politische Logik und ihre Funktionsweise zu einem Abschluss gebracht werden können.

Von den drei vorstellbaren Szenarien – eine Neuauflage des Scheiterns von 1995/1996 (schnelle Offensive und Rückzug), eine gleichzeitige Überwindung der Widerstände zu beiden Seiten des Atlantiks und vollständige Neudefinition der transatlantischen Beziehungen in der Sicherheitspolitik oder aber eine langfristige, sehr allmähliche Entwicklung – ist das letzte das wahrscheinlichste.

Die zuständigen französischen Politiker haben ihren Bündnispartnern bereits eingeschränkte Maßnahmen zur Verbesserung der EU-NATO-Beziehungen angeboten. So schlägt Paris zum Beispiel vor, dass die Bilanz der französischen Ratspräsidentschaft auch der NATO vorgelegt wird; dass die Mitglieder der Führungsebene der einen Organisation häufiger bei der anderen Organisation auftreten; dass die Kontakte zwischen der Europäischen Verteidigungsagentur und der NATO sowie der Austausch zwischen den Krisenzentren beider Organisationen systematisiert werden.⁹ Es sind auch andere Fortschritte denkbar, wie etwa einzelne Initiativen zugunsten der Integration der europäischen Verteidigungsindustrie, Verbesserungen auf dem Gebiet der gemeinsamen Offiziersausbildung oder auch die Herstellung einer direkten Kommunikation zwischen der Europäischen Kommission und der NATO.¹⁰

All dies sind nützliche Maßnahmen, die jedoch weder das gemeinsame Problem der Beziehung zwischen den Strategien der EU und der NATO lösen noch die Frage beantworten werden, die sich Frankreich bezüglich seiner Position gegenüber der NATO stellt. Vernünftigerweise sollte davon ausgegangen werden, dass diese beiden Probleme aufgrund ihrer Komplexität keine einfache und

rasche Lösung finden werden. Die Aushandlung einer neuen euroatlantischen Beziehung könnte von der neuen amerikanischen Präsidentschaft profitieren oder auch von einem neuen europäischen Sicherheitskonzept. Aber es wird ein langer Weg sein. Und es ist sicher besser, wenn er weder durch ein überstürzt zusammen gebasteltes neues NATO-Konzept gestört wird noch durch einseitige franzö-

sische Maßnahmen vor dem Gipfel 2009, bei denen um der spektakulären Wirkung willen die Inhalte vernachlässigt würden.

Dominique David ist Exekutivdirektor des Institut français des relations internationales (Ifri), Paris; Übersetzung aus dem Französischen: Doris Heinemann.

Anmerkungen

- 1 Siehe zum gesamten Zeitraum: Hubert Védrine, *Les mondes de François Mitterrand – A l'Élysée 1981–1995*, Paris 1996.
- 2 Vgl. zur Diplomatie der Chirac-Zeit: Christian Lequesne, *Die Außenpolitik von Jacques Chirac oder: Frankreich ohne Überraschungen* (DGAPanalyse Frankreich, Nr. 2), Berlin, Oktober 2007.
- 3 Einige französische Ansichten spiegeln sich in: *Préparer les engagements de demain, 2035* (Ministère de la Défense, *Analyses et références*), Paris, Juni 2007.
- 4 Ein solcher Standpunkt spiegelt sich in dem von einem ehemaligen Generalstabschef mitverfassten Bericht wieder: *Toward a Grand Strategy for an Uncertain World—Renewing Transatlantic Partnership* (Noaber Foundation), Lunteren 2007. Ein weiterer Ansatz findet sich bei Edouard Balladur, *Pour une Union occidentale entre l'Europe et les États-Unis*, Paris 2007.
- 5 Zur Gesamtheit der Fortschritte und Grenzen der ESVP vgl. Jolyon Howorth, *Security and Defence Policy in the European Union*, Basingstoke, Hampshire [u.a.], 2007.
- 6 Vgl. Nicolas Sarkozy, Rede vor der XV. Botschafterkonferenz am 27. August 2007; Rede vor dem Kongress der Vereinigten Staaten am 7. November 2007.
- 7 Zu den britischen Überlegungen vgl. Jolyon Howorth, Tony Blair, *premier bilan stratégique*, in: *Politique étrangère*, Nr. 3/2007.
- 8 Zur Gesamtheit dieser Argumentationen vgl. Yves Boyer, *La France et l'Otan ou le retour à Canossa*, in: *Le Monde*, 24.9.2007, und: *Otan, UE et France: contre le conservatisme des apparences*, in: 2050, Nr. 6 / Dezember 2007.
- 9 Vgl. das Schreiben der französischen Regierung vom 15.10.2007 an die Vertreter der EU-Mitgliedstaaten, in: *Europolitique*, Nr. 3392, 15.10.2007.
- 10 Allgemeiner hierzu sei verwiesen auf John Shimkus' Bericht an die Parlamentarische Versammlung der NATO (Jahrestagung 2007), *La coopération opérationnelle entre l'Otan et l'Union européenne*.