

Deutsch-französische
Zusammenarbeit als Kern
europäischer Außen-
und Sicherheitspolitik

Kooperative Balancepolitik

Werner Link

Alles Nennenswerte und Bedeutsame, das bisher – von den Anfängen in den fünfziger Jahren bis heute – generell bei der Entwicklung der europäischen Integration und speziell bei den Ansätzen einer europäischen Außen- und Sicherheitspolitik erreicht wurde, ist aufgrund und in Folge der deutsch-französischen Zusammenarbeit erreicht worden, und das dürfte auch künftig so sein. Heute ist die EU ein einheitlicher ebenbürtiger und gleichgewichtiger geo-ökonomischer Akteur in der internationalen Politik der Spitzengruppe, das heißt in der sogenannten geo-ökonomischen Triade EU – USA – Japan – mit vollentwickelten interregionalen Beziehungen zu diesen Polen und zu anderen Akteuren im internationalen Wirtschafts-, Handels- und Währungssystem. Geo-ökonomisch hat die europäische Integration das Ziel erreicht, das Jean Monnet bei ihrer Begründung formuliert hat: „Une force d’équilibre.“ Das gilt – um es eigens hervorzuheben – auch und gerade gegenüber den USA: Europa ist mittels der EU auch ein geo-ökonomischer Gegenpol zur Wirtschafts- und Währungsmacht USA. Und niemand sieht in diesem Faktum etwas Verwerfliches oder ein Zeichen von Antiamerikanismus. Im europäisch-amerikanischen Transatlantischen Dialog, der seit 1990 institutionalisiert ist, findet dieses gleichgewichtige kooperative Verhältnis seinen formalen Ausdruck. Die EU ist aber noch nicht ein geo-politischer Gleichgewichtsfaktor in der internationalen Politik. Der Irak-Konflikt war das Meteteckel für die Hoffnung, die EU als Ganze

könnte zu einem einheitlich handelnden internationalen geo-politischen Akteur werden. Die EU war und ist bekanntlich nicht zu einer einheitlichen Irak-Politik fähig. Die erweiterte EU – 25 (oder eine EU – 27 plus x) wird erst recht nicht zu einheitlichem geo-politischem Handeln in der Lage sein – wegen der enormen Steigerung der Heterogenität. Institutionelle Neuerungen – wie die Schaffung eines europäischen Außenministers – werden an dieser Situation nichts ändern können. Ergo müssen diejenigen vorausgehen, die dazu willens und in der Lage sind (wie bei der Europäischen Währungsunion und bei dem Schengen-Abkommen); das heißt verstärkte („strukturierte“) Zusammenarbeit, gruppiert um ein deutsch-französisches Gravitationszentrum, als einzige Chance; sie wird durch den Verfassungsvertrag ermöglicht – sonst, wie Fischer und Chirac betont haben, außerhalb des Vertrages oder ohne Verfassungsvertrag. Daraus folgt: ohne deutsch-französische Zusammenarbeit keine europäische Außenpolitik! Europäische Politik ist nur bei deutsch-französischer Führung und Akzeptanz dieser Führung durch eine Kerngruppe möglich. Frankreich und Deutschland teilen die gemeinsame Orientierung an einer pluralistischen Weltordnung, und dies wird von beiden Regierungen immer wieder offiziell bekundet: Multipolarisierung und *Europe puissance*: Dieses Interesse ist objektiv ein gemeinsames europäisches Interesse, und eine entsprechende deutsch-französische Politik ist deshalb tendenziell anschluss-

fähig. Denn nur in einer multipolaren pluralistischen Welt, in der Europa ein Machtpol unter anderen ist, hat Europa eine Chance, seine Interessen eigenständig zu formulieren und im Ausgleich mit den Interessen anderer Machtzentren durchzusetzen. Die europäischen Staaten haben die historische Erfahrung gemacht, dass hegemoniale und imperiale Politik verhängnisvoll und zum Scheitern verurteilt ist. Diese historische Erfahrung, die Deutschland und Frankreich mit den anderen europäischen Staaten teilen, begründet jene antihegemoniale und antiimperiale Ratio, die der europäischen Integration durchgängig zugrunde lag und nach wie vor zugrunde liegt.

Ein ausgewogenes europäisch-amerikanisches Verhältnis

Führung, auch und insbesondere gemeinsame Führung ist auf Akzeptanz angewiesen – eine Problematik, die hier nicht näher erläutert werden kann. Wichtig ist, dass Deutschland und Frankreich bestrebt sind, Großbritannien mit ins Führungsboot zu holen. Indes Großbritannien schwankt hin und her. Die Übereinkunft beim deutsch-französisch-britischen Gipfeltreffen in Berlin am 20. September konnte anknüpfen an die gemeinsame Erklärung von Chirac und Blair in S. Malo, in der es hieß: „The European Union must have the capacity for autonomous action, backed up by credible military forces, the means to decide to use them and a readiness to do so, in order to respond to international crises.“ In seiner Warschauer Rede vom 6. Oktober 2000 plädierte Blair sogar – in Bezugnahme auf die Macht der USA – dafür, dass Europa „a power in the world“, a „superpower“ werden müsse. „What ever its origin, Europe today is no longer just about peace. It is about projecting collective power.“ Keine Frage, „trianguläre Führung“ (übrigens ein vom Labour-Außenminister Cook bei Regie-

rungsantritt geprägte Formel) wäre das Optimale für Europa. Aber um überhaupt voranzukommen, müssen manchmal suboptimale Lösungen (wie bei der Europäischen Währungsreform) angestrebt werden. Wenn Großbritannien seinen Einfluss in Europa nicht auf Kosten seines *special relationship* verlieren will, wird es sich letztendlich an deutsch-französischen Initiativen beteiligen. Das jüngste Beispiel triangulärer Führung ist die gemeinsame Reise der Außenminister Frankreichs, Deutschlands und Großbritanniens nach Teheran (*Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 22. Oktober 2003). Eine deutliche Alternative zur amerikanischen Drohpolitik wird hier praktiziert – ein „konstruktiver Dialog“. Die Reaktion der USA auf die Berliner Vereinbarung vom 20. September war eine verstärkte Polemik gegen die Pläne einer autonomen europäischen Verteidigungsorganisation, vor allem gegen die Einrichtung eines europäischen Hauptquartiers, und darüber hinaus gegen die vom Verfassungskonvent aufgenommenen Vorschläge für eine „strukturierte Zusammenarbeit“ (Vergleiche *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 21. Oktober 2003 und den *Tagesspiegel*, 22. Oktober 2003). Die USA finden bei den Niederlanden, Kanada, Polen, Ungarn und den baltischen Staaten Unterstützung und haben Großbritannien dazu bewegt, von der Berliner Vereinbarung wieder abzurücken. Nach Lage der Dinge – angesichts der internen Akzeptanzprobleme und des externen Widerstandes der USA – ist eine gemeinsame europäische Politik in prinzipiell antagonistischer Konfrontation zu den USA nicht möglich. Sie wäre auch nicht sinnvoll, läge nicht im europäischen Interesse. Insoweit haben die Atlantiker recht. Indes, sie wenden sich gegen ein selbst konstruiertes Zerrbild. Weder Frankreich noch Deutschland wollen die prinzipielle Konfrontation und in Politik und Wissenschaft empfiehlt niemand eine derartige Politik. Wohl aber empfehlen einige Atlantiker die

Der französische Staatspräsident Jacques Chirac, Bundeskanzler Gerhard Schröder und der britische Premierminister Tony Blair beantworteten am 20. September 2003 nach dem Dreier-Gipfel im Berliner Kanzleramt auf einer Pressekonferenz die Fragen der Journalisten.

© dpa, Foto: Andreas Altweir



bevorzugte Unterordnung und Anpassung an ein erstrebenswertes *Imperium Americanum*. Und viele Atlantiker wollen Schritte zu einer ausgeweiteten ESVP von der vorherigen Zustimmung der USA abhängig machen.

Es gibt aber (wie hier gezeigt wurde) eine konstruktive Alternative zu den beiden genannten Extremen, nämlich eine europäische Politik der kooperativen Balance. Die deutsch-französische Zusammenarbeit im EU-Rahmen orientiert sich *expressis verbis* an einem balancierten, ausgewogenen europäisch-amerikanischen Verhältnis. Der Gedanke eines nationalen Gegenpols ist hingegen von Frankreich und Deutschland (ausdrücklich auch von Bundeskanzler Schröder, siehe *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 23. September 2003) zurückgewiesen worden. Indem Deutschland und Frankreich gemeinsam und zu-

sammen mit denjenigen Staaten, die ihre Konzeption teilen, eine europäische Politik der kooperativen Balance gegenüber den USA (und gegenüber anderen Mächten und regionalen Zentren) betreiben, entsprechen sie – was in Demokratien gewiss ein gravierender Gesichtspunkt ist – der Mehrheitsmeinung ihrer Bürger und darüber hinaus auch der Bürger aller europäischen Staaten. Diese Politik ist also EU-weit akzeptanzfähig (die Umfragen belegen dies). Vor allem aber: eine kooperative Balancepolitik läge auch in dem wohlverstandenen Interesse der USA – das hat jüngst Charles Kupchan in seinem großen Buch (*Die europäische Herausforderung*, 2003) gezeigt. Fortan dürfte es den Atlantikern noch schwerer fallen, gegen die deutschen und französischen Verfechter dieser Politik die Keule des Antiamerikanismus zu schwingen.

Eine Politik der kooperativen Balance fügt sich in die epochale Tendenz der Multipolarisierung ein – in aktiv mitgestaltender Weise! Dass eine solche Tendenz festzustellen ist und sich künftig noch verstärken dürfte, hat Charles Kupchan überzeugend dargetan. Die säkulare ökonomische Tendenz der Globalisierung begünstigt die Multipolarisierung, denn ihr ist die Regionalisierung beziehungsweise der Regionalismus und – wie Joseph Nye gezeigt hat – die Diffusion der Macht inhärent. Mithin ist Kupchans Schlussfolgerung zuzustimmen, dass das Hauptproblem darin besteht, den Übergang von der (Quasi-)Unipolarität zur Multipolarität konstruktiv und möglichst einvernehmlich zu organisieren, das heißt die Konsequenzen für eine entsprechende Politik in der Gegenwart zu ziehen. Die konstruktive Bewerkstelligung des Überganges ist nicht nur für die USA eine Herausforderung, sondern auch für Europa. Selbst dann, wenn die EU beziehungsweise eine EU-Gruppe um Deutschland und Frankreich nicht zu einem Balancefaktor werden sollte, bestünde aber weiterhin die Tendenz der Erosion der (Quasi-)Unipolarität und die Tendenz der Weiterentwicklung der Ansätze der Multipolarität, nämlich aufgrund des Handelns der anderen großen Mächte und Regionalzentren. Mit Sicherheit wird China in den beiden kommenden Jahrzehnten zu einem globalen Machtpol; das dürfte unbestritten sein! Dieser Übergang würde vermutlich eher auf kooperative Weise vonstatten gehen, wenn zuvor oder parallel ein kooperatives Balanceverhältnis zwischen den USA und Europa hergestellt würde.

Handlungsbestimmender Strukturwandel

Welche Konsequenzen ergeben sich aus der skizzierten weltpolitischen Tendenz für Deutschlands Politik und für die deutsch-französische Zusammenarbeit im Rahmen der EU? In der Vergangenheit war

die „alte“ Bundesrepublik dann erfolgreich, wenn die deutsche Politik sich aktiv in die weltpolitische Tendenz einfügte, unaufhaltbare strukturelle Veränderungen antizipierte, anerkannte und mitgestaltete. 1990/91 haben sich die internationalen Strukturen grundlegender als in den vorausgegangenen Jahrzehnten geändert: Es gibt zwar mehrere politische Zentren, aber die USA sind die herausragende Macht, und militärisch existiert eine (Quasi-)Unipolarität. Daraus resultiert einerseits die Tendenz der USA zur hegemonialen oder gar imperialen Politik und andererseits die epochale Tendenz zur stärkeren Multipolarisierung und Balancepolitik. Die europäischen Staaten stehen vor der Wahl, welche Tendenz sie unterstützen wollen. Genauer gesagt: die USA stellen sie vor diese Wahl.

Die Terroranschläge vom 11. September 2001 schufen eine neue transnational-internationale Konfliktkonstellation, die zunächst diese Frage überlagerte. 2001 lautete die amerikanische Wahlfrage: „Entweder ihr steht zu uns oder zu den Terroristen“ (Bush). Deutschland, Frankreich sowie eine große Zahl anderer Staaten haben sich selbstverständlich auf die Seite der USA gestellt und ihre militärischen Beiträge dem amerikanischen Kommando der Operation Enduring Freedom unterstellt – und sie tun das nach wie vor. Denn sie haben alle das gemeinsame Interesse, ihr innerstaatliches Gewaltmonopol gegen transnationale terroristische Akteure zu verteidigen. Die politische Situation hat sich dann mit der neuen nationalen Sicherheitsstrategie vom September 2002 grundlegend geändert. Indem die USA das ursprüngliche Ziel des *counterterrorism* mit dem Kampf gegen die nicht-terroristischen Staaten der „Achse des Bösen“ verbunden haben, und mit der Doktrin der präemptiven beziehungsweise präventiven Selbstverteidigung eine grundsätzliche Neuordnung des Staatensystemes anstreben (mit den

Worten Henry Kissingers: „pre-emption and the end of Westphalia“), stellen sie die Staaten vor eine neue, eine ordnungspolitische Wahl. Wollen die europäischen Staaten, will Deutschland das Ende der bisherigen Nebenordnung der Staaten (das auch der UN-Satzung zugrunde liegt)? Wollen sie, dass aus der Operation *Enduring Freedom* eine Operation *Enduring US-Hegemony* oder gar eine Operation *Enduring US-Empire* wird? Mit der ersten Anwendung der Bush-Doktrin im Irak-Konfliktfall haben die USA auch ihre Verbündeten *in concrete* vor diese ordnungspolitische Wahl gestellt – und die Mehrheit der Staaten hat (ungeachtet aller amerikanischer Lockungen und Pressionen) mit „nein“ geantwortet – auch Deutschland unter der Regierung Schröder/Fischer. Zuerst erfolgte das deutsche Nein aus wahltaktischen Gründen und mit diletantischer Orchestrierung, mit unsinniger Vorabfestlegung auch für den Fall einer Sicherheitsratsentscheidung. Dann hat Bundeskanzler Schröder in der gemeinsamen Erklärung mit Frankreich und Russland seine Politik revidiert. Und vor der SPD-Fraktion (am 10. Februar 2003) hat er den ordnungspolitischen Kern des Neins benannt: Es gehe um die Frage, „ob es eine einzelne Macht gibt [das heißt geben soll], die die Dinge in der Welt bestimmt“.

Vor die Wahl gestellt

Sowohl Schröder als auch Chirac haben ihr Nein zum Versuch der USA, den UN-Sicherheitsrat zur Legitimierung ihrer Politik zu instrumentalisieren, mit ihrem Anspruch verbunden, ein *Europe puissance* und eine „multipolare Welt“ zu schaffen beziehungsweise deren Entstehung zu fördern (*Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 12. März 2003). Die Opposition im deutschen Bundestag glaubte und glaubt offenbar immer noch, Deutschland könne sich der ordnungspolitischen Wahl, vor die – wie gesagt – die USA Deutschland

und auch die Opposition stellt, entziehen. Sie orientiert sich an der in der Vergangenheit gültigen Politik des Sowohl-als-Auch und an der damals meist zwingenden Maxime „in dubio pro America“. Allerdings war (wie nur am Rande vermerkt sei) diese Maxime auch schon in der Vergangenheit nicht immer handlungsbestimmend – wie Adenauers Vertrag mit Frankreich und Kohls Vereinbarung über die deutsch-französische Brigade (jeweils gegen vehementen Einspruch der USA) belegen. Wer in der heutigen Zeit – wie Frau Merkel in der Irak-Krise – die Unterstützung der amerikanischen Politik „mit allen Konsequenzen“ verkündet, unterstützt *volens nolens* die hegemonial-imperiale Tendenz der USA und distanziert sich von Frankreich – trifft also sehr wohl eine Wahl. In diesem Sinne hat Karl Lamers treffend konstatiert: „Sie (Angela Merkel) hat – sehr einseitig – Amerika gewählt. Das ist falsch gewesen.“ Warum war das falsch? Weil die USA mit großer Wahrscheinlichkeit aus inneramerikanischen und internationalen Gründen mit ihrer hegemonial-imperialen Politik scheitern werden (unter anderem deshalb, weil die interne und internationale Legitimation fehlt), ist die Politik Frankreichs und die jetzige Politik Deutschlands, die Politik der Multipolarisierung und des *Europe puissance* zukunftsfruchtig. Wäre es da nicht auch für die deutsche Opposition ratsamer, nicht für die Maxime „in dubio pro America“ zu plädieren, sondern den Schulterschluss zwischen Deutschland und Frankreich zu begrüßen und bei der Regierung energisch entsprechende Taten einzufordern? Wo blieb die positive Reaktion der Europa-Partei CDU auf Schröders *Europe puissance*-Rede vor der französischen Nationalversammlung am 30. November 1999? Wo bleibt die Unterstützung der Weiterentwicklung des Elysée-Vertrages? Waren es nicht die Regierung Adenauer und die Union (abgesehen von ihren Atlantikern) die den Elysée-Vertrag

und die Institutionalisierung der deutsch-französischen Konsultation zusammen mit Frankreich schufen, war es nicht die Regierung Kohl und die Union, die zum 25. Jahrestag dieses Vertrages den deutsch-französischen Verteidigungsrat ins Leben riefen? Und ist Fischers Konzept eines „Gravitationszentrums“ nicht das originäre Konzept der Unionsfraktion (Schäuble-Lamers-Papier)? Was läge näher als die Weiterentwicklung der deutsch-französischen Zusammenarbeit, die anlässlich des vierzigsten Jahrestages des Elysée-Vertrages beschlossen wurde, zu begrüßen und (wie bei der Renten-„Nachhaltigkeitsformel“) zu argumentieren, dass die rot-grüne Koalition originäre Unionspositionen aufgegriffen hat? Stattdessen hat die Union sich ihres wichtigsten europapolitischen Erstgeburtsrechtes begeben; sie hat es rot-grün ermöglicht, die enge deutsch-französische Zusammenarbeit zu ihrem Markenzeichen zu machen.

Ein internationaler Anachronismus

Die NATO-first-Politik ist zudem nicht nur innen- und europapolitisch problematisch, sondern auch international anachronistisch, und zwar weil die USA in eine andere Richtung marschieren. Die Führungsmacht der Alliance präferiert „coalitions of the willing“, nicht die NATO; sie betrachtet die NATO als „Werkzeugkasten“ ihrer hegemonial-imperialen Politik und nutzt sie entsprechend, um gegebenenfalls mit der neuen NATO *Response Force* auf die Allianz zuverlässig zurückgreifen zu können. Die USA sind zurzeit dabei, durch militärische NATO-Planungen die Möglichkeit zu schaffen, „die Partner gegebenenfalls vor vollendete Tatsachen zu stellen und an die Führungsmacht zu binden“ (Karl Feldmeyer). Eine solche Politik ist selbst für den treuen Atlantiker der *Frank-*

furter Allgemeine Zeitung nicht akzeptabel (ebenda, 14. Oktober 2003). Es ist bemerkenswert und nur konsequent, dass das Plädoyer der Atlantiker für die Priorität der NATO und für eine dezidiert pro-amerikanische Politik Deutschlands mit der Empfehlung einer „gewissen Distanzierung von Frankreich“ (Hans-Peter Schwarz) verbunden wird. Das wäre dann allerdings eine klare Absage an die deutsch-französische Zusammenarbeit, an eine *Europe puissance* und an das Projekt einer vertieften europäischen Integration. „Irgendwie mit von der Partie zu sein, wenn sich die USA „massiv engagieren“ (Hans-Peter Schwarz in der *Frankfurter Allgemeinen Sonntagszeitung*, 15. Juni 2003) ist eine Maxime unbedingter Gefolgschaft, die sich an fremder Interessendefinition und fremdem Entscheidungshandeln orientiert. Wenn man glaubt, auf diese Weise Einfluss auf die Politik der USA gewinnen zu können, wird man – wie die Empirie belegt – enttäuscht werden. Großbritannien und Premierminister Blair haben diese leidvolle, ernüchternde Erfahrung machen müssen. Man sollte sie Deutschland ersparen.

Die deutsch-französische Zusammenarbeit im Rahmen der EU, eine europäische „verstärkte“ und „strukturierte“ Zusammenarbeit könnte hingegen eine balancierte europäisch-amerikanische Partnerschaft schrittweise entstehen lassen und damit auch einen weltpolitisch bedeutsamen Beitrag leisten. Aus der Analyse der europäischen und internationalen Tendenzen ergibt sich die Schlussfolgerung: Ohne eine deutsch-französische Zusammenarbeit als Kern einer europäischen Außen- und Sicherheitspolitik und ohne eine Politik der kooperativen Balance wird der Übergang zu einer multipolaren Weltordnung gefährvoller und schwieriger zu bewerkstelligen sein.