

**Deutscher Bundestag**  
**Kommission Parlamentsrechte**  
**bei Auslandseinsätzen der Bundeswehr**  
- PA 26 -

Ausschussdrucksache

18(26)016d

Statement\*)

des Sachverständigen Dominique David

Französisches Institut für internationale Beziehungen

(Institut français de relations internationales – IFRI)

für die 5. Sitzung

der Kommission Auslandseinsätze der Bundeswehr

zur teilöffentlichen Sitzung

am 11. September 2014,

ab 11.00 Uhr

\*) Übersetzung ist beigefügt



**Dominique DAVID,**

**Directeur exécutif de l'Institut français des relations internationales**

L'engagement allemand en politique étrangère suscite de multiples débats en Europe et en particulier dans mon pays. Je me contenterai ici de poser les cadres de ce débat. Il est d'abord défini par quelques grandes caractéristiques du monde actuel qui, pour nous, est au moins le deuxième (post 11 septembre), voire le troisième après guerre froide (post-crise ukrainienne).

## **1.**

Quatre de ces caractères me semblent déterminants pour le présent débat. Tout d'abord le désengagement tendanciel des Etats-Unis d'Europe. Washington ne quitte pas le vieux continent mais s'en désengage quantitativement, le considère d'abord comme un point d'appui pour des déploiements militaires hors d'Europe, et entend donc laisser aux Européens une part accrue de responsabilité pour leur défense.

Deuxième caractère : le désarmement, rampant ou accidentel selon les acteurs, des Européens. En dépit de rattrapages ponctuels et récents, la tendance de long terme à la restriction budgétaire, et donc capacitaire, est nette. Avec devant nous la question : les capacités techniques qu'aligneront les Européens d'ici quelques années pourront-elles être opérationnelles - autrement dit, au-delà des savoir-faire, correspondront-elles aux hypothèses de crise que nous aurons à traiter, auront-elles une efficacité concrète ? La décroissance de long terme des budgets de défense s'explique par la conjoncture économique, mais aussi par un environnement culturel. L'Union européenne s'est développée dans les années 90 sur la double idée – majoritaire - de la disparition des menaces directes, et de l'universalisation de la paix par l'exemple : grâce au droit, à l'extension des normes démocratiques, à l'intensification des processus de reconstruction politique – toutes stratégies qui renvoient l'élément militaire à une place très secondaire.

La troisième caractéristique du temps est évidemment le retour de la force. 2014 aura-t-elle à cet égard loquent, de l'Ukraine au Moyen-Orient. Il ne s'agit pas du retour de la force apocalyptique, à l'image de ce qui était redouté durant la guerre froide, mais de l'application de violences militaires même si limitées, au service de stratégies précises et efficaces. Pour des raisons déjà mentionnées,

les Européens ont en général quelque mal à concevoir ce retour du jeu de force, qui implique inévitablement des réponses militaires.

Enfin, dernier caractère, les organisations multilatérales que nous privilégions pour produire de la sécurité (ONU, OTAN, UE...) apparaissent peu performantes face à cette situation nouvelle.

## 2.

Nous avons en effet, et depuis des décennies, vu l'usage des outils de défense dans des logiques d'intégration qui, selon toute apparence, s'affaiblissent. Passons sur les rêves d'intégration multinationale des unités de l'ONU déployées dans les années 90. L'Union européenne a manifestement cherché à concilier la Politique de sécurité et de défense commune imaginée voici quinze ans. Ses membres sont très hétérogènes quant à leurs conceptions stratégiques et quant à leurs forces. Ils sont divisés à la fois sur les options de politique étrangère – dont la défense ne peut être que la continuation –, et sur la place de l'action militaire dans l'ensemble des manœuvres susceptibles de produire de la sécurité. Enfin, la crise économique n'aide pas à la concentration des moyens. Les instruments conçus dans le cadre de l'UE (AED, structures de décision politico-militaires, *battle groups*...) ont montré qu'ils pouvaient théoriquement fonctionner, mais qu'ils n'avaient qu'une efficacité pratique marginale.

L'Alliance atlantique donne, quant à elle, l'impression d'un géant cherchant sans cesse à s'adapter à des situations subtiles le dépassant. Son hétérogénéité a augmenté au fil des largissements. Elle manque de souplesse pour répondre à des situations dont la caractéristique est la diversité – comme en témoigne la litanie des décisions sur les forces rapidement déployables. Elle demeure ambiguë sur la définition même de sa mission – défense stricte ou non ? Et aucun regroupement européen n'a pu s'y structurer pour y contrebalancer les contradictions américaines.

## 3.

D'où une crise relative de l'intégration, au vu de ses résultats. Les programmes de *smart defense*, ou de *pooling and sharing* ont surtout été l'occasion de proclamations de bonne volonté – ils n'ont pas fondamentalement modifié la flexibilité sur les missions et les capacités. Les « mini-latéralismes », c'est-à-dire les coopérations entre plusieurs alliés hors structure collective se développent – plusieurs d'entre elles incluent la France ou l'Allemagne –, laissant ouverte l'interrogation : ces coopérations accroissent-elles la flexibilité des institutions existantes, ou ont-elles un effet de fragmentation ? Tout se passe comme si les grands acteurs européens, France, Grande-Bretagne, Allemagne, estimaient désormais que la logique globale des organisations multilatérales n'était pas le cadre le plus pertinent, ni le plus efficace, pour les coopérations de défense.

Dans cette logique, le concept de « nation-cadre » est de toute évidence intéressant, et sa diffusion correspond à la fois aux difficultés et à la nécessité des coopérations. Ce concept existe d'ailleurs depuis longtemps au niveau opérationnel, pour les États-Majors du temps de crise. Mais il ne sera efficace que s'il permet de cristalliser un *lead*, un état de fait dynamique, permettant à des volontés

politiques claires de s'exprimer, en particulier à l'initiative de la nation-cadre, et d'impulser des doctrines, des programmes, des capacités.

#### 4.

Dans ce contexte, l'Allemagne est centrale, par son héritage historique en Europe (bien antérieur à la deuxième guerre mondiale), par sa position géographique, par son poids économique, par la position morale que sa culture de la *retenué* lui a gagnée, au moins en Europe. Et, pour autant que nous analysions correctement sa position, celle-ci pose à nombre de ses alliés, et en particulier à la France, un triple problème.

Tout d'abord un problème culturel, ou d'opinion publique. La culture de retenue allemande – légitime – se double, depuis les années 90, des illusions d'un temps où le conflit, l'usage de la force, ont semblé en voie de marginalisation, et ne plus relever que d'opérations de police, ou d'interventions de reconstruction civile. Et l'Allemagne intervient effectivement beaucoup, et bien, dans un tel cadre civil. L'affaire libyenne de 2011 a suscité beaucoup d'interrogations. Non tant en raison de l'abstention sur l'intervention – elle était sans doute, on peut en convenir au vu des événements, de bon sens... Mais en raison du débat public qui a entouré cette décision, et qui a paru exclure par principe, pour une large part de l'opinion allemande, tout usage de la force, par principe. On peut même dire que cette affaire libyenne a opposé en Europe deux images caricaturales : celle d'une Allemagne non interventionniste par principe, et celle d'une France systématiquement interventionniste, et prompte par principe à « militariser » les problèmes.

Autre problème, de « doctrine » celui-là. Hors application de l'article 5 du traité de Washington pour la défense de nos territoires, nous n'avons pas de doctrine commune, entre Européens, entre Français et Allemands, sur l'emploi de nos forces, sur les circonstances qui justifieraient l'usage du militaire, et pour quoi faire. D'où les vagues-hésitations, depuis quinze ans, sur l'engagement des forces allemandes, même dans un cadre multilatéral théoriquement intégré. D'où l'inutilité concrète – hors du symbole politique – des unités franco-allemandes. L'hypothèse d'actions communes, qui répondraient par définition à des situations imprévisibles, suppose le rapprochement des deux doctrines, et donc une explicitation du rôle et des modalités d'usage de la force.

Troisième problème - il est au centre des débats de votre Commission -, celui de la prise de décision. Il passe souvent à l'étranger, et en particulier à Paris, pour le cœur du problème, ce qui est à mon sens excessif. On mentionnera d'abord un problème peu souvent cité, celui de la répartition des pouvoirs entre les différentes instances de l'exécutif, différente en France et en Allemagne. Elle rend parfois, bien avant le temps de crise, le dialogue complexe : l'autorité remonte toujours en France au président alors qu'elle est beaucoup plus diffuse en Allemagne, répartie entre divers ministères, avec une implication moins pesante de la Chancellerie.

Plus important est le thème de la *réserve d'examen parlementaire*. Il faut d'abord voir cette réserve comme positive. A la fois au regard de l'histoire de l'Allemagne, et parce qu'elle évite l'aventurisme interventionniste. Dans l'affaire libyenne de 2011, il n'est pas sûr que l'examen préalable du parlement français eût stoppé l'affaire. Mais au moins le débat aurait-il eu lieu publiquement, et la

décision d'intervenir - voire de dépasser la résolution de l'ONU – aurait-elle été prise de manière moins désinvolte. D'autre part, les évolutions allemandes de ces dernières années semblent montrer que la procédure d'autorisation préalable peut prendre en compte les situations d'urgence, en particulier en raccourcissant les délais nécessaires.

Demeurent cependant deux questions. Tout d'abord celle du possible blocage des processus multilatéraux, le droit de retrait préalable étant réservé, y compris dans les cas relevant de traités collectifs. Puis celle des situations d'urgence (on pensera, en France, aux cas récents du Mali, où une décision de l'exécutif très rapide pouvait seul stopper une marche militaire sur la capitale du pays, ou au cas de la Centrafrique, où l'urgence était plus humanitaire).

Sans entrer dans les débats constitutionnels, on peut se référer ici des solutions connues. Pour les dispositifs multilatéraux, il faudrait recourir de préférence des procédures d'autorisation générale, sous réserve d'un droit de retrait *a posteriori*. Ou, défaut, une autorisation *ad hoc* de l'exécutif dès lors qu'il s'agit d'un engagement entraîné par une alliance – l'OTAN -, autorisation de l'exécutif elle-même confirmée *ex post* par le Bundestag. La question ne se pose guère pour l'Union européenne, d'une part parce que la Cour constitutionnelle ne la considère pas comme une alliance de sécurité au sens propre du terme, et parce que la perspective d'évolution vers une telle alliance demeure peu claire. Plus vraisemblable, et souhaitable, est l'idée de la constitution l'intérieur de l'Alliance d'un regroupement européen, qui instaurerait de nouveaux équilibres internes la suite du redéploiement stratégique américain.

## 5.

Il reste que ce ne sont pas les dispositifs juridiques qui font les stratégies – comme les Allemands sont parfois trop enclins le croire. Le problème de fond est bien celui de l'engagement psychologique et politique de l'Allemagne dans un monde qui réévalue les relations de force – s'il les avait jamais marginalisées. Nous avons besoin d'une Allemagne forte dans le domaine de la diplomatie et dans le domaine des forces, tout comme nous avons besoin d'une Allemagne qui s'efforce de dépasser, ou de relativiser, les définitions classiques de la puissance sur le continent européen.

Tous les Européens – y compris les Français – devront, dans les années qui viennent, adapter leurs stratégies, leurs doctrines d'usage de la force, un monde nouveau. La seule chose indiscutable, c'est que, hélas, l'usage de la contrainte armée y aura sa place. Nous ne sommes ni dans un monde post-national ni dans un monde post-militaire.

L'existence de la présente Commission prouve que les responsables allemands sont conscients du problème. Mais, ailleurs, on ne le sait pas assez. Il faut donc le faire savoir. Et l'évolution de l'opinion publique allemande est un enjeu considérable. Elle aura un grand rôle jouer, pour inciter les autres Européens questionner leurs vieilles conceptions, se remettre en cause, réévaluer leurs cultures historiques et stratégiques.

C'est seulement dans le cadre d'une vaste réflexion sur l'environnement stratégique que s'organisera efficacement le débat sur l'évolution convergente des forces militaires et des capacités. Et puisqu'il est peu vraisemblable qu'un débat général puisse déboucher, entre Européens, sur un Livre blanc dépassant les généralités, il faut reconnaître que la France et l'Allemagne doivent jouer un rôle majeur dans cette réflexion. En y associant leurs plus proches partenaires, par exemple dans un cadre Weimar ou Weimar-plus. Les travaux de votre Commission apparaissent ainsi essentiels, à la condition qu'ils sachent dépasser les strictes limites des conceptions juridiques. C'est la décision politique qui, pour le meilleur et pour le pire, crée l'histoire que le droit feint d'ordonner.

---



***Dominique DAVID,***

***Exekutivdirektor des Französischen Instituts für Internationale Beziehungen (IFRI)***

Das deutsche Engagement in der Außenpolitik gibt Anlass zu zahlreichen Diskussionen in Europa und insbesondere in meinem Land. Ich werde mich im Folgenden darauf beschränken, diese Diskussionen in groben Zügen zu erläutern. Sie werden in erster Linie von einigen wichtigen Charakteristika unserer heutigen Welt bestimmt, die sich – für uns – seit dem Kalten Krieg bereits mindestens zum zweiten Mal (nach dem 11. September) bzw. sogar zum dritten Mal (nach der Ukraine-Krise) verändert hat.

## **1.**

Vier dieser Merkmale scheinen mir für die derzeitigen Debatten von entscheidender Bedeutung zu sein. Da wäre zunächst einmal der sich tendenziell abzeichnende Rückzug der Vereinigten Staaten aus Europa. Washington verlässt nicht den alten Kontinent, zieht sich aber quantitativ zurück, betrachtet Europa in erster Linie als Stützpunkt für Militäreinsätze außerhalb Europas und will den Europäern daher einen zunehmenden Teil der Verantwortung für ihre eigene Verteidigung übertragen.

Das zweite Merkmal ist die schleichende oder beschleunigte – je nachdem, um welche Akteure es sich handelt - Abrüstung der Europäer. Die langfristige Tendenz zu Haushaltskürzungen und somit auch zu Einschnitten bei der Fähigkeitsentwicklung ist trotz der jüngsten punktuellen Ausgleichsmaßnahmen offenkundig. Dies führt uns zu folgender Frage: Werden die technischen Fähigkeiten, welche die Europäer in wenigen Jahren entwickelt haben werden, einsatzfähig sein können? Oder anders gefragt: Werden sie über das vorhandene Know-how hinaus für die Krisenszenarien, mit denen wir uns künftig auseinandersetzen müssen, geeignet sein, d.h. werden sie im konkreten Fall effizient sein? Die langfristige Kürzung der Verteidigungshaushalte ist auf die konjunkturelle Lage zurückzuführen und hat zugleich einen kulturellen Hintergrund. Die Europäische Union hat sich in den 90er Jahren basierend auf den beiden, von einer Mehrheit der Staaten getragenen Grundgedanken entwickelt, dass es keine direkte Bedrohung mehr gäbe und dass der Frieden allgemein gesichert sei und zwar durch die beispielgebenden bestehenden Rechtsordnungen, die Verbreitung demokratischer Normen, die Intensivierung der politischen Wiederaufbauprozesse –

dies sind Strategien, die der militärischen Komponente nur einen sehr untergeordneten Stellenwert einräumen.

Das dritte Merkmal unserer heutigen Zeit ist offensichtlich das Wiederaufleben von Gewalt. 2014 ist dafür beispielhaft - von der Ukraine bis zum Mittleren Osten. Es handelt sich nicht um das Wiederaufleben der apokalyptischen Gewalt, so wie man sie während des Kalten Krieges stets fürchtete, sondern um die Anwendung militärischer Gewalt, wenn auch nur in begrenztem Ausmaß, im Dienste gezielter und wirksamer Strategien. Aus den bereits genannten Gründen haben die Europäer im Allgemeinen große Schwierigkeiten mit der Rückkehr zu einem solchen Kräfteressen, das unweigerlich militärische Antworten erfordert.

Das letzte Merkmal ist schließlich, dass die multilateralen Organisationen, die wir zur Schaffung von Sicherheit bevorzugt nutzen (UNO, NATO, EU...), angesichts dieser neuen Situation nur wenig leistungsstark erscheinen.

## 2.

Wir haben in der Tat Jahrzehnte lang die Nutzung der Verteidigungsinstrumente nur im Zusammenhang mit dem Integrationsziel gesehen, das allem Anschein nach in weite Ferne gerückt ist. Lassen wir die Träume im Hinblick auf eine multinationale Integration der von der UNO in den 90er Jahren entsandten Einheiten einmal beiseite. Der Europäischen Union ist es offensichtlich nicht gelungen, ihre vor 15 Jahren konzipierte Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik zu konkretisieren. Ihre Mitgliedstaaten sind zu heterogen, sowohl in Bezug auf ihre strategischen Konzepte als auch in Bezug auf ihre Streitkräfte. Sie sind sich weder hinsichtlich der Optionen in der Außenpolitik einig – und nur daraus kann sich ein gemeinsames Verteidigungskonzept ergeben – noch hinsichtlich des Stellenwerts militärischen Handelns im Rahmen der Gesamtheit aller Maßnahmen, deren Ziel die Herstellung von Sicherheit ist. Schließlich trägt die Wirtschaftskrise auch nicht unbedingt zu einer Konzentration der Mittel bei. Die im Rahmen der EU konzipierten Instrumente (EVA, politische und militärische Entscheidungsstrukturen, *Battle groups*...) haben gezeigt, dass sie theoretisch zwar funktionieren können, in der Praxis allerdings nur wenig wirksam sind.

Das Atlantische Bündnis hingegen erweckt den Eindruck eines Riesen, der ständig bemüht ist, sich an komplizierte Sachlagen anzupassen, die ihn überfordern. Seine Heterogenität hat sich im Zuge der Erweiterungen noch verstärkt. Es fehlt ihm an Flexibilität, um auf Situationen zu reagieren, die durch Diversität gekennzeichnet sind, wie die endlose Liste der Beschlüsse zu den schnellen Eingreiftruppen zeigt. Sogar die Festlegung seiner Aufgabe ist nicht eindeutig – strikte Verteidigung oder nicht? Und keinem europäischen Zusammenschluss ist es gelungen, eine entsprechende Struktur zu schaffen, die ein Gegengewicht zu der widersprüchlichen amerikanischen Politik darstellt.

### 3.

Angesichts dieser Ergebnisse befinden wir uns in einer wahrhaften Integrationskrise. Die *Smart-Defense-* oder *Pooling-and-Sharing-*Programme haben den Beteiligten vor allem Gelegenheit gegeben, ihren guten Willen zu bekunden. Sie haben nicht zu grundlegenden Veränderungen bei den Überlegungen über Einsätze und Fähigkeiten geführt. Es entwickeln sich „Minilateralismen“, d.h. Formen der Zusammenarbeit mehrerer Bündnispartner außerhalb der gemeinschaftlichen Struktur – mehrere von ihnen auch unter Beteiligung von Deutschland und Frankreich. Dies wirft folgende Frage auf: Erhöhen diese Formen der Zusammenarbeit die Flexibilität der bestehenden Institutionen oder führen sie zu deren Zerschlagung? Es sieht so aus, als wären die großen europäischen Akteure - Frankreich, Großbritannien, Deutschland – nunmehr der Auffassung, dass der globale Ansatz der multilateralen Organisationen nicht der geeignetste und auch nicht der wirksamste Rahmen für die Verteidigungszusammenarbeit sei.

Vor diesem Hintergrund ist das Konzept der « Framework nation » ganz offensichtlich von Interesse, und seine Verbreitung ist ein Zeichen dafür, dass Zusammenarbeit schwierig und notwendig zugleich ist. Dieses Konzept gibt es im Übrigen seit langem auf operationaler Ebene - im Zusammenhang mit der Bildung von Krisenstäben. Es wird aber nur dann effizient sein, wenn sich dabei eine Führungsnation herausbildet, ein tatsächlich dynamischer Staat, der es ermöglicht, dass ein eindeutiger politischer Wille zum Ausdruck kommt, insbesondere auf Initiative der *Framework Nation*, und wenn dadurch ein Anstoß für die Entwicklung von Doktrinen, Programmen und Fähigkeiten gegeben wird.

### 4.

In diesem Zusammenhang ist Deutschland von zentraler Bedeutung und zwar aufgrund seines historischen Erbes in Europa (weit vor dem Zweiten Weltkrieg), aufgrund seiner geografischen Lage, aufgrund seines wirtschaftlichen Gewichts, aufgrund seiner *moralischen Autorität*, die es sich durch seine Kultur der *Zurückhaltung* erworben hat, zumindest in Europa. Und obwohl wir die Stellung Deutschlands richtig einzuordnen wissen, so stellt sie doch für zahlreiche Bündnispartner, insbesondere für Frankreich, in dreierlei Hinsicht ein Problem dar.

Zunächst einmal ein kulturelles Problem oder eines, das die öffentliche Meinung betrifft. Die deutsche Kultur der Zurückhaltung – die legitim ist – ist seit den 90er Jahren verbunden mit dem Trugbild von einer Zeit, in der Konflikte und die Anwendung von Gewalt zu einer Randerscheinung geworden zu sein schienen und somit lediglich einen Polizeieinsatz oder einen Einsatz im Rahmen des zivilen Wiederaufbaus erforderten. Und Deutschland führt in der Tat viele Einsätze durch und dies in einem solchen zivilen Rahmen. Der Libyenkonflikt im Jahre 2011 hat viele Fragen aufgeworfen. Nicht so sehr aufgrund der fehlenden Beteiligung Deutschlands an dieser Intervention – sie war zweifellos vernünftig, darauf kann man sich angesichts der Ereignisse einigen... Sondern aufgrund der öffentlichen Debatte im Zusammenhang mit dieser Entscheidung, denn es schien so, als würde ein Großteil der deutschen Öffentlichkeit jegliche Anwendung von Gewalt grundsätzlich ausschließen. Man könnte sogar behaupten, dass der Libyenkonflikt in Europa zwei Zerrbilder hat entstehen lassen und zwar das eines grundsätzlich nicht intervenierenden Deutschlands und das

eines automatisch intervenierenden Frankreichs, das grundsätzlich bereit ist, Probleme „militärisch“ anzugehen.

Ein anderes Problem betrifft das Fehlen einer « Doktrin ». Über Artikel 5 des Nordatlantikvertrags über die Verteidigung unserer Hoheitsgebiete hinaus haben wir, die Europäer, die Deutschen und Franzosen, keine gemeinsame Doktrin bezüglich des Einsatzes unserer Streitkräfte, bezüglich der Umstände, die einen Militäreinsatz rechtfertigen würden, sowie bezüglich möglicher Zielsetzungen. Daher erleben wir seit fünfzehn Jahren das Hin und Her, wenn es um Bundeswehreinsätze geht, selbst in einem theoretisch integrierten, multilateralen Rahmen. Daher sind die deutsch-französischen Einheiten neben ihrem symbolischen Wert im konkreten Fall nutzlos. Will man gemeinsame Einsätze durchführen, die per se unvorhersehbare Situationen mit sich bringen, dann müssen die beiden Doktrinen sich einander annähern, und es muss genau festgelegt werden, welche Rolle die Anwendung von Gewalt spielt und unter welchen Bedingungen sie zulässig ist.

Das dritte Problem, das im Mittelpunkt der Diskussionen in Ihrer Kommission steht, ist das der Beschlussfassungsverfahren. Im Ausland - insbesondere in Paris - gilt dies oftmals als der Kern des Problems, was in meinen Augen übertrieben ist. Sprechen wir zunächst über ein zu selten genanntes Problem und zwar das der Aufteilung der Zuständigkeiten innerhalb der Exekutive. Dies ist in Frankreich und in Deutschland auf unterschiedliche Weise geregelt. Diese Aufteilung führt manchmal dazu, dass ein Dialog bereits schwierig ist, noch bevor der Krisenfall eintritt, denn in Frankreich ist in letzter Instanz immer der französische Staatspräsident entscheidungsbefugt, während dies in Deutschland sehr viel diffuser geregelt ist, denn die Entscheidungsbefugnisse sind zwischen verschiedenen Ministerien aufgeteilt und das Bundeskanzleramt ist weniger stark impliziert.

Wichtiger noch ist das Thema *parlamentarischer Prüfungsvorbehalt*. Dieser Prüfungsvorbehalt ist zunächst als positiv zu werten und zwar einerseits mit Blick auf die deutsche Geschichte und andererseits weil er interventionistische Abenteuer verhindert. Was den Libyen-Einsatz im Jahre 2011 betrifft, so ist nicht sicher, dass dieser Einsatz durch eine Vorabprüfung des französischen Parlaments gestoppt worden wäre. Aber zumindest hätte eine öffentliche Debatte stattgefunden und die Entscheidung zu intervenieren – und sich sogar über die UN-Resolution hinwegzusetzen – wäre nicht so leichtfertig getroffen worden. Außerdem scheinen die Entwicklungen in Deutschland in den letzten Jahren zu zeigen, dass beim Vorabzustimmungsverfahren auch Notfallsituationen berücksichtigt werden können, insbesondere durch eine Verkürzung der einzuhaltenden Fristen.

Es stellen sich allerdings noch zwei Fragen. Zunächst die Frage nach einer möglichen Blockierung multilateraler Prozesse, wobei ein vorheriges Ausstiegsrecht vorbehalten bleibt, einschließlich in den Fällen, in denen Kollektivverträge greifen. Und anschließend die Frage nach den Notfallsituationen (in Frankreich wird man an die jüngsten Ereignisse in Mali denken, als nur eine sehr rasch getroffene Entscheidung der Exekutive einen militärischen Vormarsch auf die Hauptstadt des Landes stoppen konnte, oder an die Ereignisse in Zentralafrika, wo eher aus humanitären Gründen rasch gehandelt werden musste).

Ohne auf verfassungsrechtliche Diskussionen eingehen zu müssen, kann man sich hier auf bereits bekannte Lösungen berufen. Was die multilateralen Instrumente betrifft, so sollte man bevorzugt auf allgemeine Genehmigungsverfahren zurückgreifen, vorbehaltlich eines nachträglichen Rückholrechts. Oder stattdessen auf eine Ad-hoc-Genehmigung durch die Exekutive, wenn es sich um eine Verpflichtung aus einem Bündnis – der NATO – handelt, wobei die Genehmigung der Exekutive

nachträglich vom Bundestag zu bestätigen wäre. Die Frage stellt sich im Falle der Europäischen Union wohl kaum, weil das Verfassungsgericht die EU zum einen nicht als Verteidigungsbündnis im eigentlichen Sinne betrachtet werden kann und weil zum anderen die Perspektive einer Entwicklung hin zu einer solchen Allianz nach wie vor unklar bleibt. Wahrscheinlicher und wünschenswerter ist die Vorstellung von einem europäischen Zusammenschluss innerhalb der Allianz, der neue Gleichgewichte angesichts der strategischen Neuorientierung der Amerikaner schaffen würde.

## 5.

Dies ändert allerdings nichts daran, dass nicht die rechtlichen Instrumente eine Strategie ausmachen – wie die Deutschen manchmal geneigt sind zu glauben. Das grundsätzliche Problem ist das psychologische und politische Engagement Deutschlands in einer Welt, welche die Kräfteverhältnisse neu bewertet, die niemals zu einer Randerscheinung geworden sind. Wir brauchen ein starkes Deutschland im Bereich der Diplomatie und im Bereich der Streitkräfte, genauso wie wir ein Deutschland brauchen, das sich bemüht, die klassischen Definitionen von Macht auf dem europäischen Kontinent zu überwinden oder zu relativieren.

Alle Europäer – einschließlich der Franzosen – werden in den kommenden Jahren ihre Strategien, ihre Doktrinen bezüglich der Anwendung von Gewalt an eine neue Welt anpassen müssen. Unbestreitbar ist einzig die Tatsache, dass die Durchführung von bewaffneten Zwangsmaßnahmen leider ein Teil dessen sein wird. Wir leben weder in einer postnationalen noch postmilitärischen Welt.

Die Existenz dieser Kommission beweist, dass die Verantwortlichen auf deutscher Seite sich des Problems bewusst sind. Aber andernorts ist man darüber noch nicht ausreichend informiert. Man muss es daher bekannt machen. Und die Entwicklung der öffentlichen Meinung in Deutschland ist von großer Bedeutung. Sie wird eine wichtige Rolle zu spielen haben, wenn es darum geht, die anderen Europäer dazu zu bewegen, ihre alten Sichtweisen zu überdenken, sich selbst in Frage zu stellen und ihre historische und strategische Kultur neu zu bewerten.

Nur im Rahmen breit angelegter Überlegungen über das strategische Umfeld wird eine effiziente Debatte über die konvergente Entwicklung der Streitkräfte und der Fähigkeiten geführt werden können. Und da es sehr unwahrscheinlich ist, dass eine allgemeine Debatte zwischen Europäern zur Verabschiedung eines Weißbuchs führt, das mehr als nur allgemeine Erklärungen enthält, muss man erkennen, dass Frankreich und Deutschland eine tragende Rolle im Rahmen dieser Überlegungen übernehmen müssen. Sie sollten dabei ihre engsten Partner mit einbinden - beispielsweise im Rahmen der Weimarer Initiative oder der Weimar-Plus-Initiative. Die Arbeit Ihrer Kommission scheint in dieser Hinsicht von grundlegender Bedeutung, wenn es gelingt, die engen Grenzen bestehender Rechtsauffassungen zu überschreiten. Es ist die politische Entscheidung, die auf Gedeih und Verderb Geschichte schreibt, die das Recht zu verordnen vorgibt.