

Hubert Védrine

**REPORT FOR THE PRESIDENT OF THE
FRENCH REPUBLIC ON THE
CONSEQUENCES OF FRANCE'S
RETURN TO NATO'S INTEGRATED
MILITARY COMMAND,
ON THE FUTURE OF TRANSATLANTIC
RELATIONS, AND THE OUTLOOK FOR
THE EUROPE OF DEFENCE**

14 novembre 2012

Mr Hubert Védrine would like to thank Mr Marc Abensour, former Deputy Permanent Representative of France on the North Atlantic Council and Navy Captain Yannick Rest of the Ministry of Defence Delegation for Strategic Affairs, for the precious assistance they provided for the preparation and drafting of this report. The positions and proposals therein commit only the author.

I. EVALUATION

1. HISTORY OF RELATIONS BETWEEN FRANCE AND NATO

- A. The Atlantic Alliance was created in Washington on 4 April 1949, with the signature of the “North Atlantic Treaty”. The signature came after the Truman administration managed to persuade the American Senate, which was reluctant to make a binding commitment unlike any other in the history of the United States. This commitment was the one contained in Article 5 of the Treaty:

“The Parties agree that an armed attack against one or more of them in Europe or North America shall be considered an attack against them all and consequently they agree that, if such an armed attack occurs, each of them, in exercise of the right of individual or collective self-defence recognised by Article 51 of the Charter of the United Nations, will assist the Party or Parties so attacked by taking forthwith, individually and in concert with the other Parties, such action as it deems necessary, including the use of armed force, to restore and maintain the security of the North Atlantic area.”

In the post-war period, France had worked to bind the United States to Western Europe in a permanent alliance, so as to avoid a repeat of the experience in the nineteen-twenties, to protect Western Europe from the Soviet threat and, without actually saying so, deal with the German question. Naturally, France was one of the twelve founding members of the Alliance, as well as one of the most active.

The Treaty Organisation per se, which is the “O” in NATO, was not set up until two years later, in April 1951, in response to the traumatic surprise Chinese and Soviet attack on Korea in June 1950. The purpose was to organise the Allies’ military forces in Western Europe in peacetime so that they could respond promptly to any Soviet attack, as if they were already in wartime. This gave rise to integration and Pentagon control of planning and the chain of command. The United States imposed these changes without encountering any protest and the Supreme Allied Commander Europe (SACEUR) has always been an American. General Eisenhower served briefly as the first SACEUR, before being elected President of the United States in 1952. The Supreme Headquarters of the Allied Powers in Europe (SHAPE) was set up at Rocquencourt. After the French Parliament’s vote on 30 August 1954 rejected the European Defence Community (EDC), which was an unsuccessful European and American ploy to get French politicians to accept German rearmament, West Germany was admitted to NATO in May 1955. The members at the time, in addition to the United States, were Belgium, Canada, Denmark, France, Italy, Iceland, Luxembourg, Norway, the Netherlands, Portugal, the United Kingdom, Greece and Turkey (since 1952), and now Germany.

- B. General de Gaulle’s decision to leave the integrated military command.

On 17 September 1958, General de Gaulle, who was France’s President of the Council (Prime Minister) at the time, sent a Memorandum to President Eisenhower and Prime Minister Macmillan calling for a tripartite directorate of the Alliance, made up of the United States, the United Kingdom and France, and a global, rather than an Atlantic, vision of their security. Despite three-party discussions lasting for three years after this move, neither J. F. Kennedy, who had actually spoken of a “European pillar” of the

Alliance, much less L. B. Johnson, did anything to change the decision-making procedures and subordination links in the Alliance. The Commander in Chief of the NATO forces was even prohibited from revealing to national authorities, including the French President, which bases in their own countries housed the Alliance's nuclear weapons.

Furthermore, General de Gaulle wanted France to have a strictly *deterrent* nuclear strategy. Therefore, he was opposed to the "flexible response" strategy sought by Secretary of Defence Mac Namara, who was later able to impose this strategy on the Alliance in place of the "Dulles" doctrine of massive retaliation. This change protected the United States at the risk of a limited nuclear war in Europe, before triggering America's strategic deterrence. General de Gaulle was also concerned about potential escalation in Vietnam, leading him to give the warning contained in his famous speech at Phnom-Penh on 1 September 1966. Finally, after eight years of vain efforts and a few decisions with limited impact (withdrawal of France's Mediterranean and Atlantic fleets from the Integrated Military Command in 1959 and 1962), General de Gaulle sent a handwritten letter to President Johnson on 7 March 1966 to announce that, "France is determined to regain on her whole territory the full exercise of her sovereignty", "to cease her participation in the integrated commands", and "no longer to place her forces at the disposal of NATO". The opposition, on the left and in the centre at the time, strongly attacked this decision. However, France was still a member of the Alliance and "ready to reach an agreement with her Allies as to the military facilities to be accorded mutually in the event of a conflict". The NATO headquarters were transferred from Rocquencourt, near Versailles, to Evere, near Brussels.

- C. This decision was never reconsidered by Presidents Pompidou, Giscard d'Estaing or even Mitterrand. Over time, a degree of consensus took root in France about the political and diplomatic advantages that France gained from this original situation and backed up by some practical arrangements. After 1990, when the USSR was falling apart, President Mitterrand agreed to have France take part in four-party discussions within NATO on the future of the Organisation and French participation, on a case-by-case basis, in certain integrated military bodies (e.g. the Military Committee for peace-keeping operations in Bosnia).

At the end of 1991, the American President G. H. Bush and his Secretary of State, James Baker, easily managed to maintain NATO after the disappearance of the Soviet threats that gave rise to its inception. They did so because all of the Allies, and the countries of Central and Eastern Europe, which had recently been liberated from the Soviet yoke and were applying for NATO membership, asked them to do so.

In 1993, when President Mitterrand had to cohabit with a right-wing Prime Minister (Edouard Balladur) for the second time, the head of the French military delegation in Evere was allowed to sit on the Military Committee to monitor the crisis in Yugoslavia. In January 1994, at the NATO Summit, France backed the American initiative for a "Partnership for Peace" with the countries of the former Soviet Union and agreed to the principle of enlarging NATO proposed by the United States. In 1994, France's Defence White Paper called for the French Minister of Defence to sit on the Atlantic Council and for the Chief of Staff to sit on the Military Committee. In May 1995, when Jacques Chirac was elected President, the first NATO exercise on French territory since 1965 was held.

In December 1995, following the Allied intervention in Bosnia, President Chirac decided to resume full integration in NATO. The Minister of Foreign Affairs stated: "France is prepared to play its full part in the process to renovate NATO." He announced that France's Minister of Defence would sit on the Council, that France would sit on the Military Committee, take part in the NATO Defence College and improve its working relationship with SHAPE. However, this attempt to return to the integrated command failed for

two reasons: the failed implementation of a dual chain of command system within NATO, which would theoretically have allowed the deputy to SACEUR to activate the European chain of command if the United States decided not to take action, and the American refusal to grant France the NATO Southern Command in Naples, which is the base of the American Sixth Fleet.

- D. When he was elected President of the French Republic in May 2007, Nicolas Sarkozy was determined to make a break with the “de Gaulle-Mitterrand” legacy, and more especially, the Chirac legacy, with regard to foreign and defence policy, even though Jacques Chirac did try to return France to NATO's integrated military command.

The newly-elected President argued that, since France is one of the leading contributors, she should have a real say in planning and carrying out operations, and, furthermore, by returning to the integrated military command, France would mitigate her Allies' mistrust concerning its Europe of Defence initiatives. But this decision is also explicitly in line with a determination to achieve rapprochement with the administration of President G. W. Bush, following Jacques Chirac's justifiable opposition to the American war in Iraq in 2003 and to see France become a member of the “western family” once again. Nicolas Sarkozy reaffirmed his intentions when speaking to the United States Congress on 7 November 2007: *“the more successful we are in establishing a European defense, the more France will be resolved to resume its full role in NATO. I would like France, a founding member of our Alliance and already one of its largest contributors, to assume its full role in the effort to renew NATO's instruments and means of action and, in this context, that it should allow its relations with the Alliance to evolve, just as European defense should grow and evolve.”*

On 17 June 2008, he went further: “Today, the White Paper Commission (...) found that there is nothing to stop us from participating in NATO military structures, since, to my mind, there can be no progress on France's integration into NATO unless there is *first* progress on the Europe of Defence.”

- E. On 19 March 2009, he sent a letter to the Heads of State and Government of the Atlantic Alliance to confirm his intentions. France's return to the integrated military command was announced at the NATO Summit in Strasbourg/Kehl on 3 and 4 April 2009.

President Sarkozy let it be known that he did not ask for anything in return, since, in his view, the return was in France's best interest, did not undermine her sovereignty and was not a sacrifice requiring compensation. But he asked that France return to its “rightful place” – one of the top places – in NATO. The “new prospects” for the Europe of Defence that he was hoping for could be found more in military, industrial and technological capabilities, rather than in institutional capabilities. President Sarkozy also thought that France obtained some guarantees under Article 20 of the 2009 NATO Summit Declaration: *“NATO recognises the importance of a stronger and more capable European defence, and welcomes the EU's efforts to strengthen its capabilities and its capacity to address common security challenges that both NATO and the EU face today.”*

The French White Paper “on defence and national security” released in June 2008 set three conditions for France's full participation in NATO structures: full freedom to assess France's contribution to NATO operations; continued nuclear independence (in 2009, France also rightly confirmed its decision not to join the Nuclear Planning Group (NPG) and this should not be changed); no French forces to be placed under the permanent command of NATO in peacetime.

This decision was what the military wished for and it was approved by the majority of the time, but it was criticised by the opposition of the time (left and greens), as well as some members of the UMP¹ government's majority, who were sceptical about the expected benefits of such a move.

2. EVALUATING THE CONSEQUENCES OF THE RETURN

There is not much history to look at: five years after the decision to return was made and only three years after it was implemented, we can make only a provisional evaluation. This evaluation should consider France's influence within NATO (positions filled, operations, strategy and industrial interests), the impact on Europe and on France's diplomatic image.

A. FRANCE'S INFLUENCE WITHIN NATO

a) The easiest indicator to analyse is the *positions* filled by French citizens: NATO has *two* "supreme" commands reporting to the Secretary General: the new Allied Command Transformation in Norfolk, USA, which was set up in 2003, and the Allied Command Operations, occupied by an American and located at SHAPE in Mons, Belgium, which is decisive in military terms. In 2009, France was granted the position of Supreme Allied Commander Transformation (SACT). This command is responsible for developing the Alliance's concepts and doctrines, training its forces and preparing its military capabilities. In this capacity, it is responsible for promoting and implementing Smart Defence (see below).

The first non-American general officer to be appointed to this position, the French General Abrial, served as the SACT from 2009 to 2012, when he was replaced by General Palomeros. One hundred and thirty French soldiers will ultimately be assigned to SACT. This command has enabled France to participate in discussions about the future of the Alliance, and in the definition of the new strategic concept of 2010.

Following the return to the integrated military structures of the Alliance, the number of French troops in NATO has gone from a total of 242 to a "target" of 925, but this is a smaller figure than the initially planned 1,250. The reduction is a result of the reform and rationalisation process at NATO.

b) Influence over NATO reform

France has played a driving role since 2009 in setting priorities, recasting procedures, reducing the number of agencies from 14 to 3 (with expected savings of 20%), streamlining the command structure (cutting personnel by 35% in 2013) reducing staff divisions from 11 to 7, thus achieving savings, and preparing for the move into the new headquarters in 2016.

c) Influence over strategy

At the November 2010 Lisbon Summit, France obtained a reaffirmation that the Alliance's strategy is still based on the nuclear deterrent, despite Germany's demands and thanks to American arbitration. The Strategic Concept adopted at the Summit states that, "As long as nuclear weapons exist, NATO will remain a nuclear alliance." At the Lisbon Summit, France also agreed that NATO should develop a

¹ *Union pour un mouvement populaire* (UMP), a French political party.

ballistic missile defence capability to protect territory and populations by extending the scope of the Active Layered Theatre Ballistic Missile Defence (ALTBMD) programme.

At the Chicago Summit in April 2012, the Heads of State and Government decided to implement an "interim" ballistic missile defence capability. This capability is called "interim" because it relies primarily on American resources, meaning AEGIS BMD ships as part of Phase 1 of the European Phased Adaptive Approach (EPAA), which is the American contribution to the Alliance's system. The Allies, including France, approved the political and operational principles for implementation of this capability, where only the command and control (C2) system now being developed by NATO will be financed through common funding.

France plans to acquire a detection and early warning capability that is interoperable with her Allies' resources. The national radar and satellite early warning system is intended to track ballistic missiles, determine the launch location and facilitate warnings to populations.

President Hollande, speaking at the NATO Summit in Chicago, outlined the principles that France upholds with regard to ballistic missile defence: the complementary nature, rather than the substitutability, of missile defence and nuclear deterrence; adapting the system to the threat; political control by the Allies; cost control; the need to preserve the European Defence Technological and Industrial Base (EDTIB); and, finally, cooperation with Russia.

In the end, all of the Allies at the Chicago Summit in April 2012 validated the notion that missile defence is a complement to deterrence and not an alternative. The Summit Declaration (paragraph 59) explained that, "Missile defence can complement the role of nuclear weapons in deterrence; it cannot substitute for them. This capability is purely defensive."

However, this leaves the following questions unanswered:

- How far can missile defence be developed and still be a complement to deterrence, and when does it start undermining the credibility of deterrence?
- Given the massive investments of the American industry of nearly 10 billion dollars per year over the last ten years, what share of the elements for this nascent defence system will be manufactured by European industry?
- Can Europeans have a uniform position on strategy and on their industrial interests?
- This system is now being presented as a defence against a ballistic missile threat from Iran; what will justify such a system if this risk is brought under control?
- Paragraph 62 of the Chicago Summit Declaration states: "NATO missile defence is not directed against Russia and will not undermine Russia's strategic deterrence capabilities." Is this believable? The Russians are not convinced. They say, perhaps sincerely or perhaps to gain a bargaining chip, that completion of this programme (Phases 3 and 4 of the EPAA) would disrupt the strategic balance. Whether or not you approve of it, this policy hinders the Alliance's Russian policy, and that of each of the Allies. France's policy towards Russia, like that of other countries, must not stem from any inevitable escalation; it must be defined on its own terms.

Even though she has re-joined NATO, France has barely managed to maintain nuclear deterrence on paper, without influencing, slowing or changing a major project that the American military-industrial

complex has pushed since the Reagan years, which has now been partially installed in Japan, Israel and in the Gulf and has the potential to create strategic disruption.

d) Influence over operations

In Afghanistan, France did not influence NATO's strategy, which was actually the United States' strategy. But she was able to set its own timetable for withdrawing its troops, first under Nicolas Sarkozy and then under François Hollande. The case of Libya will be discussed below.

B. ECONOMIC AND FISCAL CONSEQUENCES

Acting at the request of the Finance Commission (a. 58-2), Court of Audit found that the full cost of France's participation in NATO came to 325.86 million euros in 2011, whereas it would have been only 264.86 million euros without the decision to re-join the integrated military command in 2009. The total cost of France's participation in NATO has increased a great deal since 2007, especially as a result of operations in Afghanistan. The added cost of re-joining the integrated military command per se was 61 million euros in 2011, instead of the 79 million euros budgeted. The savings resulted from the reform of NATO. However, the assessment only goes back to 2009, and the effects first made themselves felt from 2006 on, with the added expenditures related to operations in Afghanistan.

However, the Court of Audit cautioned that the final extra cost of full participation in the NATO Security Investment Program (NSIP), which is increasing gradually and currently estimated at 75 million euros per year, can only be fully assessed from 2020 on.

Barring any new major external operations, the natural development of NATO should produce some modest savings on operating costs.

France is in a good position to garner the industrial benefits, but this is not directly related to re-joining the integrated military command.

The projects that are financed through common funding under the NATO Security Investment Program offer the potential of access to a significant market, where expenditures reach some 700 million euros per year. Our former selective involvement meant that French companies were unable to take part in some projects. An analysis of the period from 2000 to 2009 shows that France, based on her quota of some 11%, took part in approximately 60% of the projects worth 4.2 million euros.

The most important programmes for French industry are the Air Command and Control System (ACCS) and the theatre missile defence system (lower layer), worth a total of 1.6 billion euros. This capability is being developed by TRS (THALES Raytheon Systems, a 50-50 joint venture owned by the French and American companies). Since re-joining the integrated military command (2010 to 2014), 14 "capability packages" have been approved, worth a total of 0.7 billion euros.

In brief, France's return to the integrated military command of the Alliance in 2009 enhanced market opportunities for French industry, but has not yet led to a marked increase in the contracts won.

Furthermore, in addition to the "capability packages", the countries in the Alliance are currently using the NSIP to finance some 200 million euros per year in urgent operating needs, which represent potential contracts. Even though it may not be directly related to the decision made in 2009, it should be noted that the initial contract won by THALES in 2006 for the communications and information systems for the International Security Assistance Force (ISAF) in Afghanistan, has been renewed and amended several times since then.

C. DIPLOMATIC EFFECTS

Whether they said so or not, for many countries in the world, starting with the BRICS, as well as other emerging countries, Arab countries and African countries, France's non-participation in NATO's integrated military command symbolised the fact that France was an *ally* of the United States, but was not *aligned* with it, as the saying goes. This held out the promise of a potentially independent French line in foreign policy with regard to that of the United States. So is France aligned or not? In the eyes of the non-Western world, the question is still up in the air. There are early signs of the persistence of a capacity for independent thinking, but the answer will depend on future events.

D. EFFECTS FOR THE EUROPE OF DEFENCE

Has France's return given the Europe of Defence a new lease on life?

Except for an acknowledgement of the principle in the NATO Summit declarations, there was no progress either before or during France's return. There are several reasons why the Europe of Defence has stalled. France's lack of action since 2009, which has enabled the Commission and the technostructure in Brussels, amongst others, to claim that, now that France is back in NATO, she has lost interest in the Europe of Defence, whereas she had been its sole advocate. But there are other reasons: a clear lack of any desire of the Member States to take on new responsibilities, meaning risks, related to defence; and budget cuts precipitated by the "crisis". In 2012, only three European countries had defence budgets that were greater than 2% of GDP, four stood at 1.8% to 2%, thirteen others had defence budgets that were between 1% and 1.5% of GDP, and five were less than 1%. The overall trend is still declining.

On the other hand, it could be argued that France's return has improved the climate for bilateral and multilateral cooperation with other Europeans: the Lancaster House Treaty between France and the United Kingdom, which was signed on 2 November 2010, would have been almost inconceivable without France's return, according to the British. But, it is a bilateral treaty and, for the moment, it is the only one of its kind.

3. CONCLUSION OF PART I, (EVALUATION)

The consequences of France's return are mixed therefore and difficult to assess this close to the events. Admittedly, a pragmatic rapprochement process had been started far in advance, but without compromising what had become a political symbol. President Sarkozy seems to have made his decision for empirical reasons, which were always being stressed by the military, as well as for ideological reasons, stemming from his conception of the "Western family". After three years, the effects cannot be assessed with certainty: greater presence; real or weak influence, depending on the topic; smaller than expected extra cost; economic and industrial opportunities that may or may not be linked to France's return, as well as many risks; difficult and recurring questions about the Alliance's strategy, role and operating procedures.

In any case, a new situation has been created. Strategic and global contexts and conditions in America and Europe are nothing like they were in the period from 1958 to 1966. The world is no longer facing the Soviet threat. Instead it is dealing with more diffuse threats, that are mostly non-military threats or threats that do not concern the Atlantic area specifically. In a multipolar competition, the United States is

still in first place, but it is not abusing its superiority. President Obama is not President Johnson. With its 28 members and 40 external partners, the Alliance is not at all like it was in the nineteen-fifties.

France's (re)exit from the integrated military command is not an option. Nobody would understand it in the United States or in Europe and it would not give France any new leverage, quite the contrary in fact. It would ruin any possibility France has for action or influence with any other European partner in any area whatsoever. Furthermore, from 1966 to 2008, or in more than 40 years, not a single European country took up France's autonomous line.

In 2012, it is pointless to ask the simplistic, black-and-white questions of whether we should be for or against NATO or for or against the Europe of Defence, and pointless to draw lines between the various bodies. The real question is how France can best defend her fundamental security and defence interests today and tomorrow, along with her independence, autonomous decision-making. Consequently, in addition to reducing her debt and maintaining her economic competitiveness, France must take charge of her own destiny, *both* in the Alliance and in the European Union, working with some of her European partners on a case-by-case basis. Ultimately, it must do so at the national level as well, since these actions are merely different facets of the same policy applied in different forums. This redefined ambition must be based on a realistic assessment of the current state of play.

II. ALLIANCE, NATO AND THE EUROPE OF DEFENCE: STATE OF PLAY IN 2012

1. A DYNAMIC AND ACTIVE ALLIANCE

A. STATE OF THE ALLIANCE

Twenty years after the USSR disappeared, the Alliance and NATO have not disappeared, quite the contrary.

In 2012, 63 years after it was created, the Alliance now has 28 member countries, with a combined population of 910 million. Following the twelve founding members² in 1949, Greece and Turkey joined in 1952, West Germany in 1955, Spain in 1982. Then, a massive expansion of NATO took place after the disappearance of the USSR with the arrival of the Czech Republic, Hungary and Poland in 1999, Bulgaria, Estonia, Latvia, Lithuania, Romania, Slovakia and Slovenia in 2004, and Albania and Croatia in 2009. On the other hand, the Administration of President George W. Bush had to drop its plan to bring Ukraine into the Alliance. It should be noted that Austria, Cyprus, Finland, Ireland, Malta and Sweden are members of the European Union, but not NATO. Except for Cyprus, these countries are partners with NATO in the Partnership for Peace that NATO developed. Some of them are quite active, such as Sweden and Finland, which contribute to the ISAF in Afghanistan, and Austria, which contributes to the KFOR (Kosovo Force). Since 1992, NATO has entered into nearly 40 external partnerships with countries from the former USSR, the Gulf and the Mediterranean.

² Belgium, Canada, Denmark, France, Italy, Iceland, Luxembourg, Netherlands, Norway, Portugal, the United Kingdom and the United States

In 2011, its total common-funded budget, excluding operations and missions, stood at 2,419 million euros, with 1,334 million for the military budget, 875 million for the NATO Security Investment Programme, and 209 million for the civil budget. The top five contributors are the United States (22.2% or 582 million euros), Germany (around 14.9% or 416 million euros), the United Kingdom (reduced to 11.2% approximately, or 249.1 million euros), France (reduced to approximately 11.2%, or 247.3 million euros), and Italy (around 8%, or 208.1 million euros).

With the exception of two naval groups (Standing NATO Maritime Group and Standing NATO Mine Countermeasures Group) where the countries supply the ships, 17 AWACS aircraft (NATO Airborne Early Warning and Control Force), and, eventually, the AGS (Allied Ground Surveillance, with 5 Global Hawks drones), NATO does not have its own troops at its command on a permanent basis. The units that take part in NATO missions are deployed voluntarily by the countries for limited time and a specific mission. The countries contributing to the Alliance's operations retain the right to oversee the use of the forces that they place under the orders of the SACEUR.

As for *intervention*, in the last twenty years, NATO was not called upon to intervene in Kuwait in 1991 or in Iraq in 2003, when an ad hoc coalition was formed. On the other hand, NATO was used by the Western countries in the Contact Group in Kosovo in 1999, with the agreement of the other Allies and the other Europeans, despite a shaky legal basis, and in Bosnia. After the attacks on 11 September 2001, an operation under the terms of Article 5 was launched for the first time in NATO's history. Operation "Active Endeavour" was implemented to protect civil shipping in the Mediterranean from terrorist threats. NATO was called on to contribute in Afghanistan, as part of the ISAF mandated by the Security Council in December 2001, and again in Libya in 2011. There was also the NATO Training Mission Iraq from 2004 to 2011 and Operation "Ocean Shield" launched in 2009 to fight piracy in the Indian Ocean.

NATO's strategy

At its 22nd Summit in Lisbon in November 2010, NATO adopted a "Strategic Concept" produced by a working group chaired by Madeleine Albright and presented as "the most important since 1949". It is organised around "three core tasks": collective defence of Member States under the terms of Article 5; crisis management, to address "the full spectrum of crises"; and cooperative security (partnerships, arms control, disarmament and non-proliferation) through the development of external partnerships.

At the urging of the United States, NATO adopted a ballistic missile defence system to protect territory and populations as a *complement* to the nuclear deterrent. This is a major issue and could cause a controversy in the future. The Summit declared its good intentions, stating that, "the European Union is a unique and essential partner for NATO", and acknowledging, "the importance of a stronger and capable Europe of Defence", thus reaffirming its 2009 position. The Summit decided on sweeping reform and renovation of the organisation. It also started preparations for the transition in Afghanistan and expressed its desire to improve relations between NATO and Russia, even though these relations were strained by missile defence project.

The current discussion of a "comprehensive" Alliance, meaning an Alliance that is political, and even civil, as well as military, to address the various new threats, is more actively promoted by the NATO Secretary General,

Anders Fogh Rasmussen,³ and his staff in Brussels, than by Washington, even though the United States (and the United Kingdom) would like to see wider use of Article 4: *“The Parties will consult together whenever, in the opinion of any of them, the territorial integrity, political independence or security of any of the Parties is threatened.”*

The arguments invoked for the launch of Smart Defence by NATO at the Chicago Summit in May 2012 included budget cuts and growing American reluctance to make up for European lack of capabilities in the name of "burden sharing". Smart Defence means making better use of limited resources by rationalising use through multinational capability cooperation initiatives between Allies tailored to each task so that the Alliance can maintain its military strength. Of the 150 Smart Defence projects listed in order of maturity, 24 have been launched since the Chicago Summit. France has participated in 14 of these projects. French industry has identified 27 of the 150 Smart Defence projects where it would like to see a greater involvement for France because of the economic implications. Some of the projects could set standards for the future and become a vector for American equipment to break into the European market.

Multinational capability solutions may produce savings, improve operational effectiveness and enhance interoperability, but this approach could also reinforce the centralising power of NATO and may require more integration, such as common funding and making capabilities available to NATO.

The other two initial aspects of Smart Defence are specialisation and prioritisation. They have not had any practical consequences yet, precisely because they could jeopardise the sovereignty of the member countries.

Some European and French leaders stress that the Smart Defence initiative is a response to the comparable European "Pooling and Sharing" initiative launched by the European Union a few weeks earlier and implemented by the European Defence Agency.

The division of projects between the European Union and NATO in strategic matters is now a prominent issue.

Discussions are also under way at NATO on greater use of "common funding for capability programmes".

³ In recent years the Secretaries General of NATO have been Spanish, with Javier Solana from December 1995 to October 1999; British, with Georges Robertson from October 1999 to December 2003; Dutch, with Jaap de Hoop Scheffer from January 2004 to August 2009; and Danish, with Anders Fogh Rasmussen, since August 2009.

B. EUROPEAN VISIONS OF THE ALLIANCE

The European Union's official conception of security per se is that of complementarity with the Alliance. In reality, Europeans are deeply attached to the Alliance, starting with the countries that France thinks of first, each time that she attempts to revive the Europe of Defence, namely the United Kingdom and Germany. For Poland and the Baltic countries, the obligations of the United States under Article 5 are still the only serious guarantee against any resurgence of the Russian threat. All of the Allies approved of or called for the enlargement of the Alliance and agreed to or urged the development of a ballistic missile defence. They agreed to external interventions (except for Germany in the case of Libya), but did not go so far as to respond favourably to the Americans' calls for better burden sharing and increased capabilities, since they were actually cutting their defence budgets. Just because they may also be "acting French" in calling for a fairer division of responsibilities, it does not mean that are really seeking one. It just means that domestic political, economic and social priorities are much more compelling and they hope that the United States will remain under an obligation to ensure the security of the European continent. They do not see any contradiction between maintaining their slavish or passive positions at NATO and paying lip service to developing a Europe of Defence, which is an abstract goal that they support as long as it does not entail any risk of redundancy with NATO's action. This attitude is consistent with the vision in which the European Union, which does not need to become a world power, will manage to set the pace or protect its interests on the strength of its soft power and its normative power.

C. AMERICAN VISION OF THE ALLIANCE'S FUTURE

First of all, the Americans are once again looking at the world in strategic terms, much more than they did during their triumphant years as a hyperpower in the nineteen-nineties.

Not one American leader or expert has ever questioned the Washington Treaty, yet. The commitment of the Allies, starting with the United States, to the 1949 Atlantic Alliance Treaty is reaffirmed at each Summit. Before the Chicago Summit, President Obama declared: "*With no other group of nations do we have such a close alignment of values, capabilities and goals. NATO is not simply the foundation of our trans-Atlantic relationships, it is the cornerstone of American engagement with the world.*"

The American government also denies that the repositioning of its forces to Asia, the "pivot to Asia", where one third of the US Navy ships will be concentrated as of 2020, as Hillary Clinton explained in her article entitled "*America's Pacific Century*", and that the withdrawal of two of the four combat brigades stationed in Europe (7,000 troops out of 81,000) signal the abandonment of Europe, which would be unthinkable anyway for the world's leading power, if it wants to maintain its global role. It cannot be denied that the European theatre is not a priority for the United States, that there is no direct military threat to Europe, nor any specific threat at this time, except the economic crisis, that capabilities in Europe are steadily diminishing, that there is little desire to take military risks, and that the Americans do not see their European partner as indispensable at the global level, even though it may be invaluable in certain theatres of action. However, NATO is still seen as helpful for enhancing American influence, since it is the only European organisation that has the United States as a member.

But what Americans really think was probably said best on 10 June 2011 by Robert Gates, George W. Bush's Secretary of Defence, who agreed to keep his post until 2011 under President Obama. Noting that Europeans' defence spending had declined by 15% since 11 September 2001; that only three

countries (the United States, France and the United Kingdom) had defence budgets (Greece's being insignificant) in 2011 that exceeded the 2% minimum that the Allies had committed to at the request of the United States in 2006; that the three hundred billion dollars per year that Europeans spent did not provide them with a serious collective military capability; and that, in 2011, the United States accounted for 75% of NATO expenditure (including missions and operations) as opposed to 50% during the cold war, Gates foresaw that "future U.S. political leaders (...) may not consider the return on America's investment in NATO worth the cost." The Americans fear that joint operations may become impossible in five to ten years.

All of this means that, at this point, there is a certain willingness or desire on the part of the Americans for the Europeans to play a greater role in the Alliance. Those around President Obama in Washington see the way the operation in Libya was launched and carried through as a potential model for the future to be applied on a case-by-case basis, if the American President so decides. Therefore, in 2012, the Americans see France as a reliable European partner in view of the visible reduction in the United Kingdom's military capabilities, Germany's political inhibitions, and other Allies' waning capabilities. Their ardent hope is that France will not reduce its capabilities any further. This American "willingness", which is real at the White House, especially since Americans are suffering from "expeditionary fatigue", will still depend on Europeans' military capabilities, and their political determination.

It should also be noted that the Americans do not systematically call for the use of NATO far outside the trans-Atlantic area. The use of NATO in Afghanistan was not a convincing military success in their eyes. Furthermore, their position on the controversy surrounding operations "outside" the Atlantic area has changed frequently over time, as has France's. The issue of operations in the Arctic⁴ and in Africa may arise some day. That being said, the Americans' foreseeable priorities are still China, and the wider Asia-Pacific region, the Middle East and the Arc of Crisis.

2- THE EUROPE OF DEFENCE

A. LIMITED AND FRAGILE PROGRESS, AND DASHED HOPES, DESPITE TWENTY-FIVE YEARS OF EFFORT

Words must be used properly. "Europe of Defence", even in the mouths of its most ardent advocates, does not mean the military defence of Europe from military threats, since only the Alliance, with American resources, would be capable of mounting such a defence should Europe ever have the misfortune to be attacked. The combination of current national defence capabilities and a Europe of Defence alone will not be able to defend Europe's territory in the foreseeable future, unless, of course, the French and British deterrents come into play beforehand. This is not the purpose of the Europe of Defence. It was not designed for that. The words "Europe of Defence" must be used only for the Union's external military or civil and military initiatives or actions, or for cooperation in the defence industry. Otherwise, these words may raise unrealistic hopes and, thus, lead to disappointment, or misguided fears for our Allies.

Then, there are the actual results achieved from the efforts made over twenty-five years, especially by France, which are ultimately very disappointing. French and German initiatives under Mitterrand and Kohl, such as the French-German brigade, which became the Eurocorps, were never anything more than symbolic. The notion of the "Common Foreign and SECURITY Policy" (CFSP) was enshrined

⁴ The North Atlantic Treaty defines the Tropic of Cancer as the southern boundary of the trans-Atlantic area, but sets no northern boundary.

under Title V of the Maastricht Treaty of 7 February 1992. This was a first for a Union Treaty. Article 24 defines the objectives of the CFSP. Later on, the Cologne European Council in June 1992 added the notion of “Foreign, Security and DEFENCE Policy”. France and the United Kingdom reached an important compromise for the European Union in Saint Malo on 4 December 1998. France agreed that a Europe of Defence should be developed “within the framework of” the Alliance and the United Kingdom agreed that the European Union could have its own powers relating to security and defence. This compromise removed the obstacles to later progress for the Union as a whole.

The position of “High Representative for the CESP” was created in 1997 and first filled by Javier Solana from 1999 to 2009. The decision to set up a Political and Security Committee, known by its French acronym, COPS, was made by the Helsinki European Council in December 1999 and enshrined in the Nice Treaty of 26 February 2001. Lady Ashton was appointed as the High Representative on 19 November 2009.

The Member States were ready to go further and the Lisbon Treaty, which was signed on 13 December 2007 and entered into force on 1 December 2009, instituted a European External Action Service (EEAS), which is the EU's “diplomatic service”, and the Common Security and Defence Policy (CSDP). This Treaty even includes an obligation of aid and assistance in the event of armed aggression⁵ and a joint action clause, including military action, to show solidarity towards a Member State targeted by a terrorist attack or suffering from a natural or man-made disaster.⁶ Articles 42.6 and 46 of the Treaty also institute the possibility of “permanent structured cooperation” on defence, decided by a qualified majority vote and open to any Member State that commits to meeting the military capability objectives and criteria.

The European Defence Agency (EDA) was established on 12 July 2004 and became an official European Union Agency in July 2011. Its mission is to provide a forum for cooperation between European States on the coordination of their policies and to provide assistance to them, while

⁵ Article 42.7: If a Member State is the victim of armed aggression on its territory, the other Member States shall have towards it an obligation of aid and assistance by all the means in their power, in accordance with Article 51 of the United Nations Charter. This shall not prejudice the specific character of the security and defence policy of certain Member States. Commitments and cooperation in this area shall be consistent with commitments under the North Atlantic Treaty Organisation, which, for those States which are members of it, remains the foundation of their collective defence and the forum for its implementation.

⁶ Article 222: 1. The Union and its Member States shall act jointly in a spirit of solidarity if a Member State is the object of a terrorist attack or the victim of a natural or man-made disaster. The Union shall mobilise all the instruments at its disposal, including the military resources made available by the Member States, to: (a) prevent the terrorist threat in the territory of the Member States; protect democratic institutions and the civilian population from any terrorist attack; assist a Member State in its territory, at the request of its political authorities, in the event of a terrorist attack; (b) assist a Member State in its territory, at the request of its political authorities, in the event of a natural or man-made disaster. 2. Should a Member State be the object of a terrorist attack or the victim of a natural or man-made disaster, the other Member States shall assist it at the request of its political authorities. To that end, the Member States shall coordinate between themselves in the Council. 3. The arrangements for the implementation by the Union of the solidarity clause shall be defined by a decision adopted by the Council acting on a joint proposal by the Commission and the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy. The Council shall act in accordance with Article 31(1) of the Treaty on European Union where this decision has defence implications. The European Parliament shall be informed. For the purposes of this paragraph and without prejudice to Article 240, the Council shall be assisted by the Political and Security Committee with the support of the structures developed in the context of the common security and defence policy and by the Committee referred to in Article 71; the two committees shall, if necessary, submit joint opinions. 4. The European Council shall regularly assess the threats facing the Union in order to enable the Union and its Member States to take effective action.

enhancing the EU's autonomous capabilities and maintaining a dialogue with the European Commission. Its role is to coordinate the various Member States' capability and industrial projects as far in advance as possible. The EDA plays a key role in implementing Pooling and Sharing (P&S), based on the German and Swedish initiative presented to the meeting of European Union Defence Ministers at Ghent in September 2010. The Pooling and Sharing of military capabilities is intended to maintain European military capabilities at a time when Member States' budgets are severely constrained. A French diplomat, Madame Claude-France Arnould, has served as the Chief Executive of the EDA since January 2011.

Of the eleven priority projects⁷ identified in November 2011 by the European Union Defence Ministers, the most important are:

- the European air-to-air refuelling project, a French initiative, without which the Europeans will not have the strategic range to carry out operations;
- the pilot training project, including the French proposal for air transport pilots;
- the MARSUR maritime surveillance demonstration, which the EDA has been developing since June 2011. It has already linked the maritime surveillance networks of France, Finland, Italy, Spain, Sweden and the United Kingdom, before being extended to at least 12 other EU countries. Eventually, the MARSUR system will improve real-time operational decision-making with protocols for sharing information with civil authorities;
- the Medical Field Hospital project for use in military operations as well as for humanitarian catastrophes. This project is an example of complementarity with the Smart Defence initiative, which includes a project in the same area.

The European Air Transport Command (EATC), *which since 2010 enables the participating forces of Belgium, France, Germany and the Netherlands to share their air transport resources, is a particularly successful example of Pooling and Sharing. It has already proved its worth in operations in Côte d'Ivoire and Libya.* It is a helpful benchmark for developing other on-going projects.

This all constitutes significant progress, but it must be acknowledged that all these efforts have not started a real movement as yet. For all of the treaties, legislation, institutions, procedures, meetings, documents, initiatives, speeches and new starts, and for all of the work of several hundred civil servants and military personnel who perform their duties with conviction and devotion, there have been a few successful industrial cooperation projects, such as the A400M programme, the FREMM frigates to be built by France and Italy, the Principal Anti-Air Missile System to be built by France, the United Kingdom and Italy, the space-based earth observation programme under the Turin Agreement with Italy and the Schwerin Agreement with Germany, and the French-German Tiger helicopter. But there has been no major operation since the creation of EADS in 1999. And there have been many failures, such as the naval EADS and the short-lived EADS/BAE project.

Not a single new military operation has been undertaken since the entry into force of the Lisbon Treaty and the activation of the European External Action Service. Even though we do not advocate carrying out operations at any cost for the mere pleasure of it, this is significant. There are only *three* military

⁷ Helicopter Training, Maritime Surveillance, Naval Training and Logistics, Medical Field Hospital, Air-to-Air Refuelling, European Satellite Communication Procurement Cell, Future Military Satellite Communications System, *Intelligence, Surveillance and Reconnaissance (ISR)*, Pilot Training, the European Transport Hub and Smart Munitions.

missions under way, and only one of them is really important:⁸ *Operation Atalanta to fight piracy off the coast of Somalia*. This operation was launched in 2008, during the French Presidency of the European Union, with the support of Spain. It is being directed from the Northwood Command Centre in the United Kingdom. *Operation Atalanta ensures the safety of one of the world's most vital shipping lanes (30% of the European Union's oil supply and 70% of its container traffic use this route)*. It also contributes to the protection of World Food Programme (WFP) vessels, protects vulnerable ships sailing in the Gulf of Aden and off Somalia, as well as deterring, preventing and combatting coastal piracy. France is the largest contributor to the operation. However, the work on land to ensure the lasting eradication of piracy (the so-called "comprehensive" approach) has taken time to take shape. This was the objective of the European Union's recent "mission to support regional maritime capacity building," called EUCAP NESTOR.

European Union Battle Groups (EUBG) were created on paper in 2007, but have never been used. The Member States' budget constraints and lack of political will mean that they do not even take their turns to be "on call".

The European Union even cut back plans for the European Operations Centre (OPSCEN), which was activated in March 2012. The OPSCEN team has only 17 members and they only work on the Horn of Africa, whereas NATO is already seeking new missions to fulfil after it leaves Afghanistan and is preparing for the start of operations of its new "Comprehensive Crisis and Operations Management Centre (CCOMC) "to aggregate the necessary skills for a comprehensive approach to civil and military aspects, cyber defence, etc." This civil and military planning is now part of SHAPE. It could extend the mandate of the SACEUR to all security aspects involved in crisis management at the very moment that the European Union is standing still and limiting itself, whereas it potentially has a real capability for comprehensive management of economic, civil and military crises.

STATE OF THE EUROPE OF DEFENCE

All in all, the concrete results are very meagre, except for a handful of actions and cooperation initiatives. Not a single European country has backed France's ambitions and her conception of the Europe of Defence, even as these were defined and redefined in increasingly realistic and pragmatic terms. The threats perceived by European opinion, such as runaway globalisation, excessive financial speculation, unfair competition that is undermining Europe's competitiveness and social model, terrorism, sectarianism, impending ecological disaster and self-effacing public authorities, do not clearly call for military solutions. Since the end of the USSR at end of 1991, more than twenty years ago now, Europeans have been seeking "peace dividends", social progress, increased purchasing power and the affirmation of individual rights. We have come a long way from the dialectics of security threats and military solutions, even with terrorism, and from the American vision of strategic risks and threats. In recent years, the enormous shock caused by the crisis of the American/global casino economy since 2008, followed by wariness towards sovereign debt in the euro area, and the urgent need to consolidate the public finances of group of countries that has to borrow 800 billion to 900 billion euros each year just to maintain its lifestyle, have only accentuated this trend, leading to steadily shrinking defence budgets in European countries, including the largest. This is ambivalent: fewer resources and capabilities, but in principle more obligation to act jointly.

⁸ The other two operations are EUROR ALTHEA in Bosnia and Herzegovina, which started in December 2004 and EUTM SOMALIA for the training of 3,000 Somali soldiers in Uganda since 2010.

B. PARTNERSHIP WITH THE UNITED KINGDOM

The United Kingdom has the largest defence budget in Europe, but it is shrinking, with cuts of 7.7% slated between 2011 and 2015. The mission to Libya revealed some operational limitations, following the withdrawal of maritime patrol aircraft and Harrier jets, as well as troop cuts. The President of the French Republic stated that he intended to “continue the efforts for deeper cooperation that started in Saint Malo in 1998 and have continued in recent months.” He was speaking of the Lancaster House Treaty between France and the United Kingdom. Negotiations on the Treaty started when Gordon Brown was Prime Minister and the Treaty was signed on 2 November 2010. It provided a framework and new potential for defence cooperation between the two countries, ranging from military nuclear power to armament programmes (drones). The French-British Combined Joint Expeditionary Force was tested successfully in October 2012 with a view to beginning operations in 2016, and the two countries’ Ministers of Defence “noted the increasing interoperability of our armed forces” and stated, “Our ability to work together is the cornerstone of the Lancaster House Treaty”. But in May 2012, the British dropped plans for fitting an aircraft carrier with catapults because of the cost and opted instead for installing ski jumps for short-take-off-and-vertical-landing jets. This means that French planes will not be able to land on these ships and thus ends the project for joint development of aircraft carriers and the objective of interoperability in this area.

For the British, the Lancaster House Treaty must remain a bilateral instrument; it must not in any case become part of a Europe of Defence involving the twenty-seven Member States. The United Kingdom has also rejected the creation of a European Planning Headquarters, stating that it would be redundant with the existing headquarters (NATO, national headquarters). Finally, the United Kingdom is not responsible for the recent failure of the EADS/BAE project, which has severely undermined BAE. However, the true future of the Lancaster House Treaty still needs to be defined.

C. GERMANY’S AMBIGUITY

The German issue is a more delicate matter. France’s desire to “revive” French-German defence relations, in the broader context of the 1963 Treaty and in an effort to give new impetus to the bilateral relationship, may run into problems. And not just because of disagreements about the euro, energy and so on. It must be acknowledged that France and Germany’s divergent views on nuclear deterrence, and nuclear power per se, are still very much in the news. Germany prefers the NATO framework for carrying out any military operations, as one of the largest contributors to the NATO budget and with its very large conventional forces. Berlin also killed the EADS/BAE project for various reasons (industrial nationalism? 2012-2013 context? Other reasons?). However, even though the French and German Ministers of Defence signed a letter of intent to promote cooperation on capabilities on 4 June 2012, we are still left with the question of whether Germany really wants to act in defence matters in a European or French-German partnership.

D. OTHER EUROPEAN COUNTRIES

Within the Weimar Triangle, Poland joined France and Germany in ring-fencing its 2011 defence budget at 1.95% of GDP, or 6.7 billion euros in 2012, but its first priority is bringing its army up to NATO standards. Within Weimar Plus, Italy’s 2012 defence budget was cut by 10% to 0.84% of GDP and Spain’s was cut to 0.65% of GDP, or 6.3 billion euros. The other countries count for very little in terms of capabilities. The reduction in resources means that Nordic countries and the Benelux countries tend to pool their military efforts more and more frequently.

III. RECOMMENDATIONS

France's defence policy must be conceived by synthesis at the national level and then carried out in accordance with the characteristics and potential of each organisation: European Union, NATO, ad hoc cooperation initiatives.

1. WITHIN THE ALLIANCE: VIGILANCE, RIGOUR AND INFLUENCE

- A. The drawbacks of France's return to the integrated military command would ultimately outweigh the advantages if it resulted in France's presence in NATO becoming a given or banal. Therefore, France needs to assert itself much more in the Alliance and wield greater influence, while being vigilant and rigorous. Leaving behind France's former position, which was a politically comfortable one, and resuming full participation will mean that we can no longer remain aloof from the debates and decisions affecting the future of the Alliance, settling for defending our interests, criticising or abstaining. If we want to gain decisive influence over the Alliance, and we absolutely must do so, especially since the circumstances are now favourable, we will have to clarify our long-term conception of the Alliance at the periodic meetings of ministers and at the upcoming Summit.
- B. It must clearly stated that NATO will remain *an Alliance around the world's leading military power*, the United States, which whom we share fundamental values, but whose orientations and policies may vary considerably from our own every two or four years, which may lead us to be in opposition. Even though, fortunately, this was not the case in the elections on 7 November 2012, our foreign policy must be ready to respond to such changes.

Vigilance means that we must take care that the Alliance remains a *military alliance*, focused on collective defence, acting as little as possible as a *political* and military alliance. Periodic consultations and discussions under the terms of Article 4 about any and all security issues may be acceptable, as long as they do not infringe on the prerogatives of the Security Council, since NATO must not act in the Council's stead, and they do not turn into planning of operations. An annual review of various threats could be considered in this case.

Vigilance also means ensuring that the Alliance is a defensive one based on the nuclear deterrent. There is no denying the very-long-term hope of achieving a world free of nuclear weapons. However, the world is not safe enough, and nor will it be for a long time, for us to conceive of depriving ourselves of the ultimate protection that the nuclear deterrent represents. At the same time, France, which has always kept her deterrent at the minimum level, must urge the United States and Russia to reduce the number of their nuclear warheads. France has no reason to oppose the elimination of NATO's last "tactical" or "non-strategic" nuclear weapons, which are outmoded gravity bombs dropped from aircraft. Such a move would do nothing to reduce the Alliance's deterrent capability.

We must ensure that the Alliance remains focused on threats to the European-Atlantic zone (and perhaps the Arctic as well), to prevent or counter such threats. NATO should not be the world's policeman, however, some threats can obviously come from outside this zone. We must decide on a case-by-case basis whether they are matters for NATO's collective defence.

Besides implementing Article 5 of the Treaty, under the terms of Article 51 of the United Nations Charter on Self-Defence, NATO can only act under very specific conditions: on an incontestable legal basis; at the request or with the approval of regional organisations; following a case-by-case assessment of feasibility and political aptness. In some cases, the European Union, in its "Europe of Defence" form, may be a more suitable solution.

Circumstances may arise again like the very special ones that made intervention in Libya possible. In that case, there was a request for help from the insurgents, a request from a regional organisation, namely the Arab League, a Chapter VII Security Council Resolution passed following abstentions from Russia and China, the United States' agreement to the use of NATO by the European countries leading the intervention, and key military support from the United States. These circumstances must be discussed beforehand between Europeans, and with the Americans.

We must also be vigilant about conceptual and theoretical domination. Our army must maintain its own capabilities for threat analysis, for scenario forecasting and modelling, and even for planning, as has been the case up until now. It must not simply rely on NATO or European structures for these functions. We must ensure that acceding to a top job at NATO does not become the only possible outcome for a successful career in the French military. Successful careers must still be available at the national level or in European positions. In more general terms, this means that the Ministry of Defence and the Ministry of Foreign Affairs must have effective influence over thinking at NATO, but without becoming absorbed into it. This is a risk in the longer term, but it is real one that must be addressed.

Vigilance about industrial and technology issues

There is little defence industry left in Europe, and in only a handful of countries. The Letter of Intention (LOI) of 6 July 1998 concerning "measures to facilitate the restructuring of the European defence industry" was signed by six countries: Germany, Spain, France, the United Kingdom, Italy and Sweden, to which we can add Poland and perhaps one or two others. These industries operate at a very high level, but they are on the defensive. In the United States, the cut of 487 billion dollars over ten years decided in 2011, along with a further cut of some 500 billion dollars that the Congress might pass in January 2013, would mean a 15% reduction in the massive American defence budget over ten years. In 2011, this budget stood at 739 billion dollars and accounted for 46% of military expenditure in the world. The United States spent more on defence than the next ten largest powers combined. These cuts will make America's famous "military-industrial complex" even more aggressive towards its competitors, including European competitors, in the European and world markets.

The NATO Smart Defence concept is an understandable response to the reduction in the Allies' resources, but, if we are not careful, it could wipe out or cannibalise European capabilities. This risk is particularly acute because standardisation within NATO will facilitate the member countries' acquisition of American-made equipment and weapons, where very long production runs have already amortised development costs. This risk stems from the fact that most European countries are reasoning as buyers

of "off-the-shelf" products seeking to pay the lowest price and not as producers or manufacturers, since they do not have or no longer have a defence industry.

In addition to Smart Defence, we also need to be careful about the on-going discussion regarding greater use of the *common-funded budget* in these times of economic crisis to finance such things as certain missile defence, intelligence and cyber defence capabilities. Extending the scope of the common-funded budget would shift more of the burden onto the largest contributors in the Alliance. The five largest contributors already provide 68% of the common funding and the fourteen smallest contributors provide 5.6%. For some Allies, such as France, this would mean they pay twice for capabilities that they have already developed at the national level. It would also infringe on the solidarity principle at the heart of the Alliance, which relies above all on the political determination of the members to assume their responsibilities, by maintaining their national and multinational capabilities. On the other hand, a discussion on making better use of the common funded budget, rather than expanding it, would be warranted.

Therefore, a French, and European, industrial strategy is needed within NATO

For all of these reasons, it is urgent to have a French and European industrial strategy within NATO and vis-à-vis NATO (and within the European Union, see below), with early identification of potential contracts in such areas as missile defence (as long as it is limited and acceptable) and Smart Defence, based on a clear division of programmes beforehand between NATO and the European Defence Agency. This makes it important to strengthen the informal, but essential, consultation arrangement between the Supreme Allied Commander Transformation, SACT, and the Chief Executive of the EDA to eliminate conflicts between NATO and EDA programmes. The Directorate General of Armaments plays a critical role and must be the military branch of this policy within the framework of the guidelines set by the Defence Staff and the Delegation for Strategic Affairs.

"Europeanising" the Alliance

The gradual shift in the positions of the United States and President Obama should make the Americans open to this process and we have seen signs of potential willingness in Washington. The new team for President Obama's second administration may understand that no further effort on military capabilities will be forthcoming from Europeans unless the spirit of defence is revived and that this spirit will not be revived unless the United States invites Europeans to take on more responsibilities. In a way, the Alliance is the victim of its own success in Europe. It has deterred aggression and protected Europe so well that her spirit of defence has been dulled. In the face of global turmoil, the long-term interest of the United States is to have Europe be a genuine, capable and reliable partner, however difficult it can be to work with at times. The ritual call for "burden sharing" is not enough and has actually been ineffective. Despite everything, without preparation, raising high the banner of the "European pillar", according to the beautiful expression used by John F. Kennedy, which did not go anywhere, or calling for a "European identity", or a European "caucus" within the Alliance, might not be ambitious enough and could potentially be inflammatory. Even in 2012, by doing so France could once again raise the hackles of the NATO technostructure, the State Department and the Pentagon, which are more open to change than they were in the past nonetheless, and of our European Allies, who are already worried about the "pivot" towards Asia. We may think that this is paradoxical and shortsighted, but that is the way it is. Our European Allies do not want to give the Americans any excuses for further disengagement! Within European organisations, calls for a mission planning and execution staff do receive some genuine support, but they also revive fears about principles and a British veto. On the other hand, in day-to-day practice, there are many opportunities within NATO, particularly for the European ministers involved, to strengthen concerted action and thinking by Europeans in advance of NATO decisions on issues relating to discussions held within the European Union.

Now that President Obama has been re-elected, American openness to such changes could be tested in specific cases and not just in theory. It could be tested in several ways:

In terms of *capabilities*, the upcoming NATO Summit could see the expansion of defence budgets, *if economic growth resumes*, linked to a “fair share” for European defence industries, in keeping with the Chicago Summit declaration. Our governments and manufacturers should immediately start promoting the European solutions (radars, satellites and interceptors) for ballistic missile defence that we have accepted. It is urgent to act now, since the NATO system is about to enter a critical budgeting and planning stage.

In *political* terms, as long as our European partners agree to prior consultation on issues relating to NATO, we could consider consulting with or involving the United States in certain European decisions, such as those made by the Political and Security Committee.

In *operational* terms, we could propose that the NATO mandate of the KFOR should be transferred to the European Union (while improving management of the European operation) since it would be make sense for Europeans to feel more responsible for what is happening on their own continent. Furthermore, NATO’s Operation Ocean Shield to fight piracy off Somalia could be ended when its mandate expires at the end of 2014, since it is redundant with Operation Atalanta.

The ministers concerned could be given a mandate regarding these different points.

2) THE EUROPE OF DEFENCE: MORE PRACTICAL PERSEVERENCE WITH GREATER LUCIDITY AND RIGOUR

We may think that, despite everything, France should continue to advocate a Europe of Defence within the framework of the European Union. There are several reasons for this. It is part of a broader European political project in the strongest sense of the term. In December 2012, President Van Rompuy will present a medium-term and long-term road map for economic union in its various forms and for a political union with a more integrated architecture. Defence should be on the agenda of the December 2013 European Council, with a Commission Communication on the defence industry being released in the previous spring. We must take care not to squander the legal, procedural and human achievements of the last twenty years.

However, we must not limit ourselves to making the “revival of the Europe of Defence” a priority for France alone, as if nothing else mattered and as if the obstacles and past failures were not obvious. It is highly likely that our efforts will be met with the same polite scepticism and the same inaction as our previous efforts. Therefore, our choices within the European Union are: persevering, counting on world events and turmoil to eventually produce a genuine common strategic conception that is more than just words; or else clarifying the situation with our Allies by asking them about their intentions, starting with the largest ones first. In the case of the United Kingdom, this means asking how far the British are willing to go with us under the terms of the Lancaster House Treaty; if the United Kingdom will make fiscal decisions that are in line with the Treaty; to which other European partners the United Kingdom is willing to extend certain aspects of the Treaty, and whether the United Kingdom will agree to the creation of a genuine European centre for strategic analysis, planning and forecasting.

In the case of Germany, this means asking if the stronger political Europe that Germany is calling for should lead to more concrete decisions regarding the defence industry, as well as more commitments to European operations outside of the EU and French and German consultations on issues to be decided by the Alliance.

In the case of the other participants in the Weimar Triangle and Weimar Plus, this means asking them to confirm their commitments to the projects selected by the EDA, to bilateral and multilateral projects and their willingness to take part in potential operations, as well asking for consultations on issues to be decided by NATO.

In each case, we should be more clear-sighted, less declamatory and more rigorous. We should focus on practical objectives and act on both ends of the chain, at both the political and industrial levels.

- A. At the Summit, there is an urgent need to (re)build a common strategic vision for the European Union, starting with its leaders in the European Council. This is not the end of the story and it continues in the form of a shifting multipolar competition. Will we be part of this story or not? How can we cope with various and diffuse threats, re-regulate a financial sector that is spinning out of control; co-manage global population movements; organise multipolar competition; adapt to the emergence of new economic powers, which will continue; counterbalance the emerging countries; halt the slow weakening of the bond between the United States and Europe; deal with the uncertainties in the Mediterranean, Africa, the Middle East by conceiving new cooperation solutions; deal with energy issues and protect shipping from piracy; and organise the massive and long ecological transition? All of these challenges call for a strategic vision, and not a theoretical or naïvely optimistic vision. Unless there is a strong reawakening of political determination to make Europe a global power, to prevent it from becoming powerless, and dependent, all of the arrangements for the Europe of Defence will be nothing more than incomplete or lifeless words on paper. If there is a reawakening, they will come to life.

The Sahel could turn out to be a test of this in many respects.

- B. We must undertake a rigorous review of the European Defence Technological and Industrial Base to see what worked and what failed and why and to see which European capabilities are still valid. This means working with the five or six countries concerned, starting with the United Kingdom and Germany, to examine all of the NATO Smart Defence projects; contesting or rejecting any that might make European projects pointless; strengthening the NATO/EDA arrangement to eliminate conflicts and redundancies in their programmes and to seek synergy; promoting our industries' access to non-antagonistic Smart Defence programmes; obtaining strong commitments for the EDA projects that must be completed at all costs.

France's administrative structure should be designed to strengthen a policy for early warning, commitment and support, in conjunction with industry. Networking is required, which is also the task of General Delegation for Armament, backed up by political oversight. An industrial strategy within the European Union is just as necessary as the industrial strategy within NATO. They are two sides of the same coin.

3) A FRENCH VISION

In all events, France must maintain its own capacity for analysing, forecasting, proposing and contributing to planning, which inspires its action and its policies within the European Union, within the Alliance and with the other Europeans.

Changes in American foreign and defence policies, along with uncertain events in a shifting multipolar world, make it more necessary and less impossible for Europeans to play a greater role in their own defence, with the expectation that one day, they will assume most of the responsibility for it, while remaining allied with the United States. This policy needs to be implemented simultaneously within the European Union, within NATO and within ad hoc groups, using suitable tactics for each case and each organisation and with an eye to anticipating events. It is a bold and forthright policy to achieve greater influence within the Alliance, which will facilitate France's European efforts. Naturally, it is critical to maintain a certain level of capability for this policy to succeed.

Hubert Védrine
14 November 2012

TABLE OF CONTENTS

I EVALUATION	3
1- History of relations between France and NATO	3
A- The Washington Treaty	3
B- France's exit in 1966	3
C- Consensus	4
D- Jacques Chirac's attempted return in 1995	5
E- The return in 2009	5
2- Evaluations of the consequences of the return	6
A- Influence in NATO	6
B- Economic and fiscal consequences	8
C- Diplomatic effects	9
D- Effects for the Europe of Defence	9
3- Conclusion of the evaluation	9
II ALLIANCE, NATO AND THE EUROPE OF DEFENCE: STATE OF PLAY IN 2012	10
1- A dynamic and active Alliance	10
A- State of the Alliance	10
B- European visions of the alliance	13
C- American vision of the Alliance	13
2- The Europe of Defence	14
A- Limited and fragile progress, and dashed hopes, despite twenty-five years of effort	14
B- Partnership with the United Kingdom and its constraints	18
C- Germany's ambiguity	18
D- The other Europeans	18
III RECOMMENDATIONS	19
1- Within the Alliance: greater vigilance and influence	19
2- The Europe of Defence: more practical, realistic and rigorous perseverance	22
3- A French vision	24
TABLE OF CONTENTS	25
APPENDIX	26
Letter of engagement from the President of the Republic to Hubert Védrine	

President of the French Republic

Paris, 18 July 2012

Dear Minister,

In March 2008, France decided to rejoin the military structures of the Atlantic Organisation. I felt it was necessary to evaluate the consequences of this choice in the current international context and with respect to the possible changes in NATO.

I thought that we could call on your international experience and acknowledged expertise for a report on developments in transatlantic relations in the coming decade.

You could assess whether the choice made four years ago is likely to strengthen our ability to move forward on the construction of a Europe of Defence, and what impact it has had on France's influence in NATO.

Therefore, I would like to be informed of your conclusions by 31 October 2012 so that they can be submitted to the commission that I have asked to produce a new white paper on defence and national security by the end of the year to inform its work. In the performance of your task, I would like you to work in close conjunction with the Ministries of Foreign Affairs and Defence. They will provide you with all the assistance you need.

Yours sincerely,

François Hollande

Hubert Védrine
Former Minister

Hubert V drine

**BERICHT AN DEN
STAATSPRÄSIDENTEN DER
FRANZÖSISCHEN REPUBLIK ÜBER DIE
FOLGEN DER RÜCKKEHR
FRANKREICHS IN DIE INTEGRIERTE
KOMMANDOSTRUKTUR DER NATO,
DIE ZUKUNFT DER
TRANSATLANTISCHEN BEZIEHUNGEN
SOWIE DIE PERSPEKTIVEN FÜR DAS
EUROPA DER VERTEIDIGUNG**

14. November 2012

Herr Hubert Védrine dankt Herrn Marc ABENSOUR, dem ehemaligen stellvertretenden Ständigen Vertreter Frankreichs bei der NATO und dem Kapitän zur See (capitaine de vaisseau) Yannick REST der Delegation für Strategische Angelegenheiten des Verteidigungsministeriums (Ministère de la Défense) für die wertvolle Hilfe, die sie ihm bei der Vorbereitung und Redaktion des Berichts geboten haben. Die in dem vorliegenden Bericht dargestellten Positionen und Vorschläge sind Ausdruck seiner persönlichen Meinung.

I. ANALYSE

1. KURZER ABRISS DER GESCHICHTE DER BEZIEHUNGEN ZWISCHEN FRANKREICH UND DER NATO

- A. Die Nordatlantische Allianz wurde am 4. April 1949 in Washington mit der Unterzeichnung des "Nordatlantikvertrags" gegründet, nachdem die amerikanische Regierung unter Truman den widerstrebenden amerikanischen Senat überzeugen konnte, erstmalig in der Geschichte der Vereinigten Staaten von Amerika (USA) eine so verbindliche Verpflichtung, wie sie in Artikel 5 festgeschrieben wird, zu akzeptieren:

„Die vertragschließenden Staaten sind darüber einig, dass ein bewaffneter Angriff gegen einen oder mehrere von ihnen in Europa oder Nordamerika als ein Angriff gegen sie alle betrachtet werden wird, und infolgedessen kommen sie überein, dass im Falle eines solchen bewaffneten Angriffs jeder von ihnen in Ausübung des in Artikel 51 der Charta der Vereinten Nationen anerkannten Rechts zur persönlichen oder gemeinsamen Selbstverteidigung den Vertragsstaat oder die Vertragsstaaten, die angegriffen werden, unterstützen wird, indem jeder von ihnen für sich und im Zusammenwirken mit den anderen Vertragsstaaten diejenigen Maßnahmen unter Einschluss der Verwendung bewaffneter Kräfte ergreift, die er für notwendig erachtet, um die Sicherheit des nordatlantischen Gebietes wiederherzustellen und aufrechtzuerhalten“.

In der Nachkriegszeit hat Frankreich darauf hin gewirkt, die Vereinigten Staaten durch eine permanente Allianz an Westeuropa zu binden, um zu vermeiden, dass es erneut zu einer Situation wie in den 20-er-Jahren kommt, um Westeuropa gegen die sowjetische Bedrohung zu schützen sowie, ohne dies offen zum Ausdruck zu bringen, auch die deutsche Frage zu flankieren. Frankreich wurde damit logischerweise zu einem der zwölf Gründungsmitglieder der Allianz, und zu einem der aktivsten.

Die eigentliche Organisation des Nordatlantikvertrags, die hinter dem "O" in NATO steckt, wurde erst zwei Jahre später geschaffen, nämlich im April 1951 und zwar in Reaktion auf den chinesischen und sowjetischen Überraschungsangriff gegen Korea (Juni 1950). Das Ziel lautete, die Alliierten in Friedenszeiten in Westeuropa militärisch so zu organisieren, dass sie unmittelbar auf jeglichen sowjetischen Angriff reagieren konnten, als befänden sie sich bereits im Krieg: Dies erklärt die Integration sowie der Kontrolle der Planung und der Kommandokette durch das Pentagon. Die Vereinigten Staaten setzten dies durch, ohne auf Widerstand zu stoßen. Im Übrigen ist zu vermerken, dass der Oberbefehlshaber der alliierten Streitkräfte, der SACEUR (*Supreme Allied Commander Europe*) bisher stets ein Amerikaner war. Vor seiner Wahl zum Präsidenten der Vereinigten Staaten war General Eisenhower kurze Zeit der allererste SACEUR. Der Generalstab der alliierten Gesamtstreitkräfte, SHAPE (*Supreme Headquarters Allied Powers in Europe*) wurde in Rocquencourt (bei Paris) angesiedelt. Nachdem die französische Nationalversammlung am 30. August 1954 den Vertrag der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft (EVG) abgelehnt hatte, jenen von Anfang an zum Scheitern verurteilten euro-amerikanischen Verhandlungstrick, mit dem die französischen Parlamentarier dazu gebracht werden sollten, einer deutschen Wiederaufrüstung zuzustimmen, wurde die Bundesrepublik Deutschland im Mai 1955 in die NATO aufgenommen. Zu den damaligen NATO-Mitgliedern gehörten neben den Vereinigten Staaten, Belgien, Dänemark, Frankreich, Griechenland,

Island, Italien, Kanada, Luxemburg, die Niederlande, Norwegen, Portugal, das Vereinigte Königreich (GB), die Türkei (seit 1952) und schließlich auch Deutschland.

B. Der Beschluss von General de Gaulle, aus dem integrierten Kommando auszuscheiden.

Bereits am 17. September 1958 adressierte General de Gaulle - er ist zu dieser Zeit (4. Republik) lediglich Ministerpräsident (*Président du Conseil*) - ein Memorandum an Präsident Eisenhower und Premierminister Macmillan, in dem er für die Allianz eine Drei-Parteien-Führung (Vereinigte Staaten, Großbritannien und Frankreich) sowie eine *weltweite* und nicht nur *atlantische* Betrachtung deren Sicherheit fordert. Trotz drei Jahre anhaltender Diskussionen zwischen den drei Parteien werden nach diesem Vorstoß weder J.F. Kennedy, der einmal den "europäischen Pfeiler" der Allianz angeführt hatte, noch L. Johnson die Modi der Entscheidungsfindung und Unterstellung in der Allianz ändern. Dem Obersten Befehlshaber der Streitkräfte der NATO wird sogar untersagt, den französischen Behörden und folglich auch dem französischen Staatspräsidenten offenzulegen, auf welchen Stützpunkten in Frankreich (d.h. auf deren eigenen Staatsgebiet) die Nuklearwaffen der Allianz zwischengelagert waren.

Hinzu kommt, dass General de Gaulle für Frankreich eine strikt auf *Abschreckung* ausgerichtete Nuklearstrategie wünschte. Mit diesem Ansatz widersetzte er sich der Strategie der sogenannten „Flexiblen Erwiderng“ (*flexible response*), die der amerikanische Verteidigungsminister Robert McNamara für die Allianz anstrebte (und später auch erfolgreich durchsetzte), und zwar anstelle der "Dulles"-Strategie, d.h. der sogenannten „massiven Vergeltung“. Diese Substitution beinhaltete, mit dem Ziel, die Vereinigten Staaten zu schützen, das Risiko, dass es zu einem auf das europäische Staatsgebiet beschränkten Nuklearkrieg kommen könnte, bevor die amerikanische strategische Abschreckung eingreifen. De Gaulle befürchtete ebenfalls eine mögliche Eskalation in Vietnam, was seine Warnung in seiner berühmten Rede von Phnom-Penh (1. September 1966) erklärt. Schließlich, nach acht Jahren vergeblicher Versuche und einiger Beschlüsse mit beschränkter Reichweite (Rückzug der französischen Flotten des Mittelmeers und des Atlantiks aus dem integrierten Kommando im Jahre 1959 bzw. 1962) kündigte General de Gaulle am 7. März 1966 mit einem handschriftlichen Schreiben an Präsident Johnson an, dass "Frankreich beabsichtigt, die volle nationale Souveränität auf seinem Territorium wiederherzustellen", "seine Teilnahme an "integrierten" Kommandostellen auf(zu)geben" und "der NATO keine Streitkräfte mehr zur Verfügung (zu) stellen." Die damalige Opposition (im linken Spektrum sowie im Zentrum) griff diese Entscheidung hart an. Frankreich blieb jedoch weiterhin Mitglied der Nordatlantischen Allianz und "war bereit, sich mit den Alliierten über die militärischen Anlagen, die im Konfliktfall gegenseitig bereit gestellt werden könnten, zu verständigen." Der Generalstab der NATO wurde von Rocquencourt bei Versailles (im Osten von Paris) nach Evere bei Brüssel verlegt.

C. In den Folgejahren wurde dieser Beschluss weder von den Staatspräsidenten Pompidou und Giscard d'Estaing noch von Mitterrand in Frage gestellt. Eine Zeit lang herrschte sogar ein gewisser Konsens in Frankreich über die politischen und diplomatischen Vorteile, die sich aus dieser originellen Situation - darüber hinaus durch einige praktische Absprachen ergänzt - für Frankreich ergaben. Nach 1990 und während des Zusammenbruchs der UdSSR erteilte Staatspräsident François Mitterrand Frankreich die Genehmigung, an den Vier-Parteien-Gesprächen über die Zukunft der Organisation in der NATO teilzunehmen. Desgleichen billigte er eine fallweise Teilnahme Frankreichs an bestimmten integrierten militärischen Organen (wie zum Beispiel dem militärischen Ausschuss, im Zusammenhang mit militärischen Friedenseinsätzen in Bosnien).

Ende 1991 gelang es dem amerikanischen Präsidenten G.H. Bush und seinem Staatssekretär James Baker, das Überleben der NATO zu sichern, nachdem es die sowjetischen Bedrohungen, die ja ihre

Gründung bewirkt hatten, nicht mehr gab. Dies fiel umso leichter, als alle Alliierten sowie die Länder Mittel- und Osteuropas, die sich gerade erst von dem sowjetischen Joch befreit hatten und sämtlich Kandidaten für die Aufnahme in die NATO waren, ihren Fortbestand forderten.

Im Jahr 1993 unter der zweiten sogenannten Kohabitation, bei der Staatspräsident Mitterand mit einem Premierminister aus der rechten Opposition zusammenarbeitete (Balladur), erhielt der Chef der militärischen Mission Frankreichs in Evre die Genehmigung, an den Sitzungen des militärischen Ausschusses teilzunehmen, um die jugoslawische Krise zu verfolgen. Auf dem NATO-Gipfel im Januar 1994 schloss sich Frankreich dem amerikanischen Projekt „Partnerschaft für den Frieden“ (PfP) mit den Ländern der ehemaligen UdSSR an und akzeptierte den Grundsatz der von den Vereinigten Staaten geförderten Erweiterung der NATO. Im Jahr 1994 sah das französische Weißbuch der Verteidigung die Teilnahme des französischen Verteidigungsministers im Nordatlantikrat sowie des Generalstabschefs (*Chef d'état major*) der Streitkräfte im NATO-Militärausschuss (*Military Committee*) vor. Im Mai 1995, zu dem Zeitpunkt, an dem Jacques Chirac zum Staatspräsidenten gewählt wurde, fand das seit 1965 erste NATO-Manöver auf französischem Territorium statt.

Im Dezember 1995 beschloss Staatspräsident Chirac nach den Operationen der Alliierten in Bosnien, Frankreich erneut voll in die NATO zu integrieren. Der Außenminister erklärte: "Frankreich ist bereit, seine Rolle im Prozess der Umgestaltung der NATO voll zu übernehmen." Er kündigte die Teilnahme des französischen Verteidigungsministers an den Arbeiten des Nordatlantikrates, die Teilnahme Frankreichs am Militärausschuss, am NATO Defence College sowie bei der Verbesserung der Arbeitsbeziehungen mit der SHAPE an. Dieser Versuch der erneuten Integrierung Frankreichs in die NATO scheiterte jedoch aus zwei Gründen: Die Umsetzung eines Systems der doppelten Kommandokette innerhalb der NATO (die es dem stellvertretenden Vorsitzenden des SACEUR theoretisch ermöglicht hätte, die europäische Kommandokette zu aktivieren, falls die Vereinigten Staaten beschließen sollten, nicht zu intervenieren) misslang, und die Amerikaner weigerten sich, Frankreich das NATO-Kommando Südeuropa (Neapel) zu übertragen (Stützpunkt der VI. amerikanischen Flotte).

- D. Nach seiner Wahl zum Präsidenten der französischen Republik im Mai 2007 trug sich Nicolas Sarkozy mit dem Gedanken, insbesondere in der Außen- und Verteidigungspolitik mit dem Erbe von de Gaulle und Mitterand und vor allem Chiracs zu brechen (auch wenn Jacques Chirac bereits den Versuch gemacht hatte, den Weg in das integrierte Kommando zurück zu finden).

In Bezug auf die NATO führte er dabei die folgenden Argumente an: Frankreich gehört zu den wesentlichen Beitrag leistenden Ländern, Frankreich sollte erneut seinen Platz bei der Planung und Durchführung der Operationen einnehmen, und könnte darüber hinaus durch erneute Eingliederung in dem integrierten Kommando das Misstrauen der Alliierten in Bezug auf die französischen Initiativen für ein Europa der Verteidigung entkräften. Dieser Beschluss war seinerseits ausdrücklicher Bestandteil des erklärten Willens, sich der Regierung von G.W. Bush anzunähern und Frankreich wieder in die „westliche Familie einzugliedern, nachdem sich Jacques Chirac 2003, wenn auch zu Recht, dem amerikanischen Krieg im Irak im Jahre 2003 widersetzt hatte. Nicolas Sarkozy bestätigte seine Absicht vor dem amerikanischen Kongress am 7. November 2007: *"Je weiter das Europa der Verteidigung voranschreitet, desto entschlossener ist Frankreich, seinen Platz in der NATO wieder voll einzunehmen. Ich hoffe, dass Frankreich als Gründungsmitglied der Allianz und als einer der größten Truppensteller eine wichtige Rolle bei der Erneuerung seiner Handlungsinstrumente und seiner Einsatzmittel spielt, und in diesem Zusammenhang parallel zur Entwicklung und Verstärkung des Europas der Verteidigung seine Beziehungen zur Allianz intensiviert."*

Am 17. Juni 2008 ging er noch einen Schritt weiter: *"Heute lautet die Schlussfolgerung der Kommission des Weißbuches (Commission du Livre blanc) (...), dass der Teilnahme an den militärischen Strukturen der NATO nichts entgegensteht, da meiner Vorstellung nach die Integrierung Frankreichs in der NATO nur dann Fortschritte machen kann, wenn es zuvor Fortschritte beim Europa der Verteidigung gibt"*.

- E. Am 19. März 2009 bestätigt er seine Absicht in einem Schreiben an die Staats- und Regierungschefs der Nordatlantischen Allianz. Die Rückkehr Frankreichs in das integrierte Kommando wurde auf dem Gipfeltreffen der NATO in Straßburg/Kehl vom 3. und 4. April 2009 offiziell bekannt gegeben.

Staatspräsident Sarkozy ließ verlauten, dass er keine "Gegenleistungen" zu verlangen habe, da diese Rückkehr in das Kommando den Interessen Frankreichs entsprach und seine Souveränität nicht infrage stellte, und schließlich nicht als ein Opfer anzusehen sei, für das eine Entlohnung erforderlich wäre. Er fordert allerdings, dass Frankreich erneut seinen "rechten Platz" - d.h. einen Platz in den ersten Rängen der NATO - einnehmen sollte. Die „neuen Perspektiven“ für das Europa der Verteidigung, die er erhoffte, waren eher auf der Ebene der militärischen, industriellen und technologischen Kapazitäten zu sehen, als auf institutioneller Ebene. Staatspräsident Sarkozy dachte ebenfalls, dass er mit Art. 20 des Kommuniqués des NATO Gipfels aus dem Jahr 2009 entsprechende Garantien erhalten hatte: *„Die NATO weiß um die Bedeutung einer stärkeren und effizienteren europäischen Verteidigung und begrüßt die Bemühungen der EU, ihre Kapazitäten und ihre Fähigkeit zu stärken, sich mit den gemeinsamen sicherheitspolitischen Herausforderungen auseinanderzusetzen, mit denen heute sowohl die NATO als auch die EU konfrontiert sind.“*

Die drei Bedingungen für die volle Beteiligung Frankreichs an den Strukturen der NATO im französischen Weißbuch "zur Verteidigung und der nationalen Sicherheit" vom Juni 2008 lauteten: Völlige Bewertungsfreiheit für den Beitrag Frankreichs an den Operationen der NATO, die Fortschreibung der nuklearen Unabhängigkeit (Frankreich hat im Übrigen im Jahr 2009 zu Recht seine Nicht-Teilnahme an der Nuklearen Planungsgruppe (NPG) bestätigt, was nicht geändert werden darf); die Tatsache, dass keine französische Streitkraft in Friedenszeiten auf Dauer unter ein NATO-Kommando gestellt wird.

Dieser von der militärischen Institution gewünschte Beschluss - von der damaligen parlamentarischen Mehrheit gebilligt -, wurde von der Opposition (Linke und Grüne) sowie von einigen Vertretern der Mehrheit der UMP kritisiert, welche die sich aus dieser Wiedereingliederung ergebenden Vorteile skeptisch beurteilten.

2. BEWERTUNG DER KONSEQUENZEN DER WIEDEREINGLIEDERUNG

Seit dem Beschluss über eine Rückkehr in die NATO sind fünf Jahre, seit seiner Umsetzung drei Jahre vergangen. Wir haben folglich für die vorliegende Analyse einen sehr geringen Abstand, so dass die Bewertung lediglich provisorischer Art sein kann. Sie konzentriert sich folglich auf den Einfluss Frankreichs in der NATO (besetzte Stellen und Funktionen, Operationen und Einsätze, Strategie und industrielle Interessen), auf deren Auswirkungen auf Europa sowie auf das diplomatische Image Frankreichs.

A. DER EINFLUSS FRANKREICHS IN DER NATO

a) Die Analyse der Frankreich zugewiesenen *Stellen und Funktionen* ist hierbei am leichtesten:

Die NATO verfügt über zwei strategische Oberkommandos beim Generalsekretär: Das neue, im Jahre 2003 gegründete Kommando der Alliierten, das mit der Umgestaltung (*Fortentwicklung und Einsatz von Methoden*) der NATO beauftragt ist (*Allied Command Transformation*) und sich in Norfolk (Vereinigte Staaten) befindet, sowie das von einem Amerikaner geführte und im Hauptquartier des SHAPE in Mons (Belgien) eingerichtete Alliierte Kommando *Operationsführung* (*Allied Command Operations*), das von entscheidender militärischer Bedeutung ist. Frankreich wurde 2009 das SACT (*Supreme Allied Commander Transformation*) zugeteilt. Dieses Kommando ist mit der Ausarbeitung der Konzepte und Doktrinen der NATO, der Schulung der Streitkräfte sowie der Vorbereitung der militärischen Kapazitäten beauftragt, und zeichnet verantwortlich für die Förderung und Umsetzung der *Smart Defence* (siehe unten).

Der französische General Abrial übernahm das SACT als erster nichtamerikanischer General (*General Officer*) von 2009 bis 2012 und wurde von General Palomeros abgelöst. Auf Sicht werden insgesamt 130 französische Soldaten dem SACT zugewiesen. Dank der Zuteilung dieses Kommandos nahm Frankreich im Jahr 2010 an der Evaluierung der Allianz und der Festlegung des neuen strategischen Konzeptes teil.

Im Zuge der Wiedereingliederung in die integrierten Strukturen der Allianz erhöhte sich die Anzahl der französischen Soldaten in der NATO von ursprünglich 242 auf eine „Ziel“-Größe von 925. Diese Zahl liegt allerdings unter den ursprünglich vorgesehenen 1250, denn in der Zwischenzeit kam es zu Reformen und Rationalisierungsmaßnahmen in der NATO.

b) Einfluss auf die Reform der NATO

Seit 2009 spielte Frankreich eine führende Rolle bei folgenden Themenbereichen: Hierarchisierung der Prioritäten, Neugestaltung der Verfahren, Reduzierung der Anzahl der Agenturen von 14 auf drei (mit der Hoffnung, Einsparungen in Höhe von 20 % zu erzielen), Verschlinkung der Kommandostruktur (im Jahr 2013 soll das Personal um 35% gekürzt werden), Reduzierung von 11 auf sieben Stäbe (dies ermöglicht ebenfalls Einsparungen) sowie Vorbereitung des Umzugs in einen neuen Hauptsitz im Jahre 2016.

c) Einfluss auf die Strategie

Beim Gipfeltreffen der NATO in Lissabon (November 2010) erreichte Frankreich (trotz der Forderungen Deutschlands sowie dank einer amerikanischen Arbitrage) die erneute Bekräftigung des Grundsatzes, dass die Strategie der Allianz auf der nuklearen Abschreckung beruht. Dies wurde auch durch das bei dieser Gelegenheit verabschiedete strategische Konzept unterstrichen, nämlich: „dass die NATO ein nukleares Bündnis bleiben wird, solange es Kernwaffen in der Welt gibt.“ Auf dem NATO-Gipfel von Lissabon akzeptierte Frankreich ebenfalls, dass die NATO den Beschluss fasste, Kapazitäten zu entwickeln, um die *Bevölkerungen und Gebiete gegen einen Angriff mit ballistischen Flugkörpern zu verteidigen*, und zwar auf der Grundlage einer Ausweitung des *Active Layered Theatre Ballistic Missile Defence* (ALTBMD)-Programms.

Beim NATO-Gipfeltreffen von Chicago (April 2012) verabschiedeten die Staats- und Regierungschefs die erste Phase eines Raketenabwehrschirms und damit die Einrichtung von Kapazitäten, für die

Abwehr ballistischer Raketen („Interim NATO Ballistic Missile Defence Strategy“ - die sich in erster Linie auf amerikanische Kreuzer stützt, nämlich die Fregatten AEGIS im Rahmen der 1. Phase des l'EPAA : *European Phased Adaptive Approach*, dem amerikanischen Beitrag zum System der Atlantischen Allianz). Die Alliierten, darunter Frankreich, sind so über die wesentlichen politischen und operativen Grundsätze der Umsetzung dieser Kapazität übereingekommen. Lediglich das derzeit von der NATO entwickelte Kommando- und Kontrollsystem (C2) wird gemeinsam finanziert.

Frankreich beabsichtigt, sich mit einem fortschrittlichen Erkennungs- und Frühwarnsystem auszustatten, das mit den Systemen seiner Alliierten interoperabel ist. Dieses landesweite Warnsystem (Radar und Satellit) zielt auf die Überwachung ballistischer Flugkörper, die Bestimmung des Abschussortes sowie die verbesserte Warnung von Bevölkerungen ab.

Staatspräsident Hollande hat in einer Rede auf dem NATO-Gipfeltreffen von Chicago die Grundsätze in Erinnerung gerufen, an denen Frankreich in Bezug auf die Raketenabwehr unverändert festhält: Die Tatsache, dass die Raketenabwehr stets die nukleare Abschreckung ergänzt und nicht ersetzen kann, die Anpassung des Systems an die Bedrohung, die politische Kontrolle durch die Alliierten, die Beherrschung der Kosten, die Notwendigkeit, die europäische rüstungstechnologische und -industrielle Grundlage– EDTIB fortzuschreiben, sowie schließlich die Zusammenarbeit mit Russland.

Auf dem Gipfeltreffen von Chicago (April 2012) wurde schließlich von allen Alliierten verabschiedet, dass der Raketenabwehrschirm die Kapazitäten des Bündnisses zur Abschreckung und Verteidigung ergänzt und nicht als Alternative anzusehen ist. Die Gipfelerklärung (Ziffer 59) betont: „Die Raketenabwehr kann die abschreckende Rolle von Kernwaffen ergänzen; sie kann sie nicht ersetzen. Diese Fähigkeit ist rein defensiv.“

Ungeachtet dessen bleiben die folgenden Fragen offen:

- Bis zu welchem Entwicklungsstadium bleibt die Raketenabwehr eine Ergänzung der abschreckenden Rolle der Kernwaffen; ab wann untergräbt sie deren Glaubwürdigkeit ?
- In Anbetracht der immensen Investitionen der amerikanischen Industrie (in den letzten zehn Jahren annähernd 10 Milliarden Dollar) stellt sich die Frage, welche Elemente dieses im Entstehen begriffenen Verteidigungssystems von der europäischen Rüstungsindustrie gefertigt werden können?
- Können die Europäer in Bezug auf die Strategie und die europäischen industriellen Interessen eine einheitliche europäische Position vertreten?
- Das System wird derzeit als Verteidigung gegen eine iranische Raketenbedrohung präsentiert, und es stellt sich die Frage, was dieses System rechtfertigen soll, sobald dieses Risiko unter Kontrolle sein wird?
- Die Gipfelerklärung von Chicago (Artikel 62) sagt: „Die Raketenabwehr der NATO ist nicht gegen Russland gerichtet und sie wird die nuklearen Abschreckungsfähigkeiten Russlands nicht untergraben“. Ist das glaubwürdig? Die Russen sind nicht davon überzeugt. Sie vertreten die Ansicht, ehrlich oder nicht, bzw. um sich ein Faustpfand für anschließende Verhandlungen zu verschaffen, dass der Abschluss dieses Programms (Phasen 3 und 4 des EPAA) das strategische Gleichgewicht zu Nichte machen würde. Ungeachtet dessen, ob man dieser Einschätzung zustimmt oder nicht, eines ist sicher: Diese Politik behindert die Russlandpolitik der Allianz und der einzelnen Alliierten. Frankreichs Russland-Politik (wie die anderer Länder) sollte sich nicht aus einer unvermeidlichen Eskalierung heraus ergeben, sondern vielmehr präzise als Russlandpolitik definiert werden.

Selbst mit seiner Rückkehr in die NATO musste Frankreich sich damit begnügen, die nukleare Abschreckung in den Texten fortzuschreiben, ohne ein großes, unter Reagan initiiertes Projekt des amerikanischen industriell-militärischen Komplexes beeinflussen, bremsen oder ändern zu können, das heute zum Teil bereits in Japan, in Israel und im Golf umgesetzt ist und das Potenzial für eine strategische Umwälzung birgt.

d) Einfluss auf die Operationen

In Afghanistan hat Frankreich die Strategie der NATO, bei der es sich im Grunde vielmehr um die Strategie der USA handelt, nicht beeinflusst. Allerdings konnte es seinen eigenen Rückzugszeitplan für die dort stationierten Truppen festlegen (zuerst durch Nicolas Sarkozy, anschließend durch François Hollande). Der Fall Libyens wird weiter unten angesprochen.

B. DIE WIRTSCHAFTLICHEN UND HAUSHALTSPOLITISCHEN AUSWIRKUNGEN

Der französische Rechnungshof (*Cour des Comptes*) stellte in einem auf Anfrage des Finanzausschusses (a. 58-2) erstellten Bericht fest, dass die Teilnahme Frankreichs an der NATO im Jahr 2011 mit Kosten in Höhe von insgesamt 325,86 Millionen Euro verbunden war, während die entsprechenden Kosten ohne den Wiedereingliederungsbeschluss 2009 insgesamt 264,86 Millionen Euro betragen hätten. Die Gesamtkosten der Teilnahme an der NATO sind seit 2007, vor allem aufgrund des Einsatzes in Afghanistan, stark gestiegen. Die reinen Mehrkosten, die im Jahr 2011 auf die Wiedereingliederung in der NATO zurückzuführen sind, beliefen sich auf 61 Millionen Euro, wobei dieser Betrag einem entsprechenden Budget in Höhe von 79 Millionen Euro gegenüber zu stellen ist. Die Ersparnisse sind der Reform der NATO zuzuschreiben. Allerdings erstreckt sich die Bewertung lediglich auf die Jahre ab 2009, während bereits ab 2006 kostenrelevante Auswirkungen spürbar wurden (zusätzliche Ausgaben im Zusammenhang mit dem Einsatz in Afghanistan).

Der Rechnungshof wies jedoch darauf hin, dass die endgültigen Mehrkosten für eine volle Teilnahme am NATO-Sicherheits- und Investitionsprogramm (*NATO Security and Investment Program*, NSIP), das schrittweise wächst und derzeit mit einem Betrag von 75 Millionen Euro /Jahr angesetzt wird, nicht vor 2020 voll erlassen werden können.

Vorbehaltlich einer neuen, umfangreichen externen Intervention dürfte die natürliche Entwicklung der NATO nach und nach einige moderate Einsparungen bei den Funktionskosten bewirken.

Was die Auswirkungen für die französische Industrie angeht, ist Frankreich gut platziert. Dies hängt jedoch nicht unmittelbar mit der Wiedereingliederung in der NATO zusammen.

Im Rahmen der gemeinsam finanzierten Investitionsprojekte des NATO-Sicherheits- und Investitionsprogramms (NSIP) hat die französische Industrie potenziell Zugang zu einem nennenswerten Markt mit einem jährlichen Ausgabenrahmen in Höhe von 700 Millionen Euro. Unsere vergangene selektive Teilnahme ("*droit d'inventaire*") bedeutete, dass die französischen Unternehmen an bestimmten Projekten nicht teilnehmen konnten. Die Analyse des Zeitraums 2000-2009 zeigt, dass Frankreich auf der Grundlage seines quotalen Anteils (etwa 11 %) an knapp 60 % der Projekte beteiligt war, deren Wert mit 4,2 Millionen Euro angesetzt werden kann.

Die für die französische Industrie wichtigsten Programme sind das Führungssystem der Luftstreitkräfte (ACCS – *Air Command and Control System*) sowie die Raketenabwehrsysteme im Einsatzgebiet im niedrigen Höhenbereich (*theatre missile defence system* - "*lower layer*") im Wert von insgesamt 1,6 Milliarden Euro. Diese Kapazität wird von TRS (THALES Raytheon System – einer 50-50 von den

beiden französischen und amerikanischen Unternehmen gehaltenen *Joint Venture*) entwickelt. Seit der Rückkehr Frankreichs in das integrierte Kommando (Zeitraum 2010-2012) wurden insgesamt 14 Einsatzfähigkeitspakete („*Capability Packages*“) oder zusätzliche Bestandteile für einen Gesamtbetrag in Höhe von 0,7 Milliarden € gebilligt.

Zusammenfassend kann man sagen, dass die Rückkehr Frankreichs in das integrierte Kommando der Atlantischen Allianz im Jahre 2009 die Marktchancen der französischen Industrie sicherlich verbessert hat. Dies hat sich jedoch bisher noch nicht in einer deutlichen Steigerung der zugeteilten Verträge niedergeschlagen.

Im Übrigen ist festzuhalten, dass die in der Nordatlantischen Allianz vertretenen Länder parallel zu den „Einsatzfähigkeitspaketen“ („*Capability Packages*“) derzeit über das NSIP etwa 200 Millionen Euro/Jahr für dringenden Einsatzbedarf finanzieren, was potenzielle Märkte bedeutet. In diesem Sinne ist - auch wenn dies nicht unmittelbar mit der im Jahr 2009 gefällten Entscheidung zusammenhängt - auf den erfolgreichen Zuschlag eines anfänglichen Vertrages an THALES (2006) hinzuweisen, der Kommunikations- und Informationsmittel für die ISAF (International Security Assistance Force) in Afghanistan betraf und seitdem bereits mehrmals verlängert und geändert wurde.

C. DIPLOMATISCHE FOLGEN

Ob sie es offen sagten oder nicht, für zahlreiche Länder in der Welt - angefangen bei den BRIC-Staaten, aber auch in den Schwellenländern sowie den arabischen und afrikanischen Staaten - symbolisierte die Nichtteilnahme Frankreichs am integrierten militärischen Kommando der NATO die Tatsache, dass Frankreich zwar *Alliierte* der USA war, aber nicht *mit den USA in einem Block verbunden* (*aligned*) war. Dies entsprach folglich einer potenziellen französischen Linie, die in Bezug auf die Außenpolitik gegenüber den Vereinigten Staaten autonom ausgerichtet war. Ist Frankreich also ein "Blockland" oder blockfrei? In den Augen der nicht-westlichen Welt steht die Antwort auf diese Frage noch aus. Es gibt erste Anzeichen für eine Fortschreibung seiner Fähigkeit zu unabhängigen Denken, doch dürfte die Antwort auf diese Frage von der Zukunft abhängen.

D. DIE FOLGEN FÜR DAS EUROPA DER VERTEIDIGUNG

Hat die Rückkehr Frankreichs in die NATO dem Europa der Verteidigung eine neue Dynamik verschafft?

Neben einer grundsätzlichen Anerkennung in den Erklärungen der NATO-Gipfeltreffen gab es weder vor noch während der Rückkehr Frankreichs in die NATO Fortschritte. Es gibt mehrere Gründe für die Quasi-Stagnation des Europas der Verteidigung: die mangelnden Aktionen Frankreichs seit 2009, was es der Europäischen Kommission und der Brüsseler Technostruktur unter anderem ermöglicht hat, so zu tun, als ob Frankreich, seitdem es erneut in die NATO zurückgefunden hat, das Interesse an einer europäischen Verteidigung verloren hat, obwohl es bis dahin deren einziger Verfechter war. Aber es gibt auch andere Gründe: ein eindeutiger Mangel an jeglichem Willen der Mitgliedstaaten, im Bereich der Verteidigung neue Verantwortungen zu übernehmen, sprich Risiken. Hinzu kommen rückläufige Haushalte, deren Kürzung noch durch die „Krise“ beschleunigt wurde. Im Jahr 2012 verfügten lediglich drei europäische Länder über einen Verteidigungshaushalt von mehr als 2 % des BIP, vier weisen ein entsprechendes Budget von 1,8-2 % aus, während 13 andere Länder einen Verteidigungshaushalt in Höhe von 1-1,5 % ihres BIP und fünf weitere Länder ein Budget von weniger als ein Prozent ihres BIP ausweisen. Die allgemeine Tendenz weist weiter nach unten.

Andererseits kann man ebenfalls geltend machen, dass sich durch diese Rückkehr Frankreichs in die NATO das Klima für bilaterale oder multilaterale Kooperationen mit anderen europäischen Ländern aufgehellt hat: Der britisch-französische Vertrag von *Lancaster House*, der am 2. November 2010 unterzeichnet wurde, wäre britischen Beobachtern zufolge ohne diese Rückkehr nur schwerlich denkbar gewesen. Doch handelt es sich hierbei um einen bilateralen Vertrag, der zurzeit allein auf weiter Flur steht.

3. SCHLUSSFOLGERUNG TEIL I (BEWERTUNG)

Die Folgen der Rückkehr in die NATO fallen folglich uneinheitlich aus und können aufgrund der fehlenden zeitlichen Distanz nur schwer präzise bewertet werden. Zugegebenermaßen wurde bereits Jahre zuvor ein pragmatischer Annäherungsprozess in die Wege geleitet, ohne dass jedoch das, was bis dahin zu einem politischen Symbol geworden war, infrage gestellt wurde. Staatspräsident Sarkozy scheint seinen Beschluss aus empirischen Gründen gefasst zu haben, die ständig von der militärischen Institution in den Vordergrund gestellt werden, aber auch aus ideologischen Gründen, die sich aus seiner Konzeption der „westlichen Familie“ ergeben. Nach drei Jahren kann man die sich aus dieser Rückkehr ergebenden Folgen nicht genau bewerten: eine stärkere Präsenz; eine reelle oder schwache bzw. je nach Thema unterschiedlich ausfallende Einflussnahme; Mehrkosten, die niedriger ausfallen, als ursprünglich erwartet; wirtschaftliche oder industrielle Marktchancen, die gegebenenfalls mit dieser Rückkehr zusammenhängen oder auch nicht; allerdings ebenfalls auch zahlreiche potenzielle Risiken; problematische und ständig wiederkehrende Fragen zur Strategie der Allianz, ihrer Rolle und ihrer Interventionsweisen.

Wie man es auch nimmt, eine neue Situation wurde geschaffen. Die strategischen und globalen Bedingungen und Umfänge in Amerika und Europa haben mit denen der Jahre 1958/1966 nichts mehr gemein. Die Welt ist nicht mehr der sowjetischen Bedrohung ausgesetzt, sondern kämpft vielmehr mit diffusen Bedrohungen, die häufig nicht militärischer Art sind und auch nicht unbedingt die atlantische Zone direkt betreffen. Im multipolaren Wettbewerb sind die Vereinigten Staaten zwar unverändert die Nummer eins, doch übertreiben sie ihre Überlegenheit heute nicht mehr. Präsident Obama ist nicht Präsident Johnson. Mit ihren 28 Mitgliedern und 40 externen Partnern ist die Atlantische Allianz in keiner Weise mit der Organisation vergleichbar, die in den fünfziger Jahren bestand.

Ein erneuter (Wieder-) Austritt Frankreichs aus dem integrierten Kommando ist heute keine Option. Niemand, weder in den Vereinigten Staaten, noch in Europa, würde dies verstehen. Ein Austritt würde Frankreich keinen neuen Einflusshebel verleihen können, ganz im Gegenteil. Dagegen würde er jegliche Handlungs- oder Einflussmöglichkeit bei oder auf europäische(n) Partner(n) und in welchem Bereich auch immer zerstören. Darüber hinaus hat sich zwischen 1966 und 2008, d.h. in mehr als 40 Jahren, kein europäisches Land der französischen autonomen Linie angeschlossen.

Folglich hat es keinen Sinn, sich im Jahre 2012 schematisch Entweder-Oder-Fragen zu stellen, im Stile von Für oder gegen die NATO? Für oder gegen die europäische Verteidigung?, und so zwischen den einzelnen Foren einen Keil der Opposition schlagen. Die Frage lautet vielmehr, wie Frankreich heute und in Zukunft seine grundlegenden Interessen in Bezug auf Sicherheit und Verteidigung, seine Unabhängigkeit und seine Entscheidungsfreiheit verteidigen kann. Folglich muss Frankreich, neben dem Abbau seiner Verschuldung und der Wahrung seiner wirtschaftlichen Wettbewerbsfähigkeit, sein eigenes Schicksal *sowohl* innerhalb der Allianz *als auch* in der Europäischen Union in die Hand nehmen, und mit einigen seiner europäischen Partner Fall für Fall zusammen arbeiten. Schließlich muss Frankreich auch auf nationaler Ebene so vorgehen, da diese Maßnahmen lediglich

unterschiedliche Facetten ein und derselben Politik in unterschiedlichen Foren bilden darstellen. Dieses neu formulierte ehrgeizige Ziel muss sich auf eine realistische Analyse des Status stützen.

II. ALLIANZ, NATO UND EUROPA DER VERTEIDIGUNG: BESTANDSAUFNAHME 2012

1. EINE DYNAMISCHE UND AKTIVE ALLIANZ

A. DER STAND DER ALLIANZ

20 Jahre nach dem Verschwinden der UdSSR sind Nordatlantikpakt und NATO ihrerseits nicht verschwunden, ganz im Gegenteil.

2012, d.h. 63 Jahre nach ihrer Gründung, vereint die Allianz 28 Länder unter ihrem Dach, d.h. 910 Millionen Einwohner. Nach den zwölf Gründungsmitgliedern¹ aus dem Jahre 1949, Griechenland und der Türkei im Jahre 1952, der Bundesrepublik Deutschland im Jahr 1955 und Spanien im Jahr 1982, kam es zu einer umfangreichen Erweiterung der NATO. So wurden nach dem Verschwinden der UdSSR im Jahre 1999 Ungarn, Polen und die Tschechische Republik, im Jahr 2004 Bulgarien, Estland, Lettland, Litauen, Rumänien, die Slowakei und Slowenien aufgenommen, sowie schließlich 2009 Albanien und Kroatien. Die Regierung von Georges W. Bush musste jedoch auf die geplante Erweiterung um die Ukraine verzichten. Irland, Finnland, Malta, Österreich, Schweden und Zypern sind zwar Mitgliedsstaaten der Europäischen Union, nicht jedoch der NATO. Abgesehen von Zypern gehören diese Länder allerdings zu den Partnern der NATO (im Rahmen des von der NATO entwickelten Programms „Partnerschaft für den Frieden“ (PfP)). In einigen Fällen ist diese Partnerschaft sogar ziemlich aktiv: Schweden und Finnland beteiligen sich an der Internationalen Sicherheitsunterstützungsgruppe in Afghanistan (ISAF), während Österreich an der KFOR (Kosovo Force) im Kosovo beteiligt ist. Darüber hinaus hat die NATO seit 1992 annähernd 40 externe Partnerschaften geschlossen (ehemalige UdSSR, Golf, Mittelmeer).

2011 belief sich das ordentliche globale Budget ohne einsatzgebundene Mittel auf insgesamt 2419 Millionen € (1334 Millionen für das militärische Budget, 875 Millionen für Investitionen und 209 Millionen € für den zivilen Haushalt). Die fünf größten Nettozahler sind die Vereinigten Staaten (quotaler Anteil 22,2 %, 582 Millionen Euro), Deutschland (etwa 14,9 %, 416 Millionen Euro), das Vereinigte Königreich (rückläufig auf etwa 11,2 %, 249,1 Millionen Euro), Frankreich (rückläufig auf etwa 11,2 %, 247,3 Millionen Euro) sowie Italien (etwa 8%, 208,1 Millionen Euro).

Mit Ausnahme von zwei maritimen Task-Groups - MTG - *Standing NATO Maritime Group* und *Standing NATO Mine Countermeasures Group*), deren Schiffe von den jeweiligen Ländern bereitgestellt werden, sowie von 17 AWACS-Flugzeugen ("*NATO Airborne Early Warning and Control Force*") und langfristig gesehen der AGS (*Allied Ground Surveillance : (5 Global Hawks - Drohnen)*), verfügt die NATO über keine eigenen Streitkräfte, die ihr permanent unterstehen würden. Die an den NATO-Einsätzen teilnehmenden Streitkräfte werden von den Staaten auf freiwilliger Basis für eine beschränkte Dauer und jeweils für einen genau definierten Einsatz bereitgestellt. Die Nettozahler behalten stets ein Mitspracherecht über den Einsatz der unter Befehl des SACEUR stehenden Streitkräfte.

¹ Belgien, Dänemark, Frankreich, Island, Italien, Kanada, Luxemburg, Norwegen, Niederlande, Portugal, Vereinigtes Königreich und die Vereinigten Staaten.

Was die *Einsätze* betrifft: Seit 20 Jahren wurde weder 1991 (Kuwait) noch 2003 (Irak) auf die NATO zurückgegriffen (da stets eine Ad hoc-Koalition eingegangen wurde). Dagegen wurde die NATO im Kosovo (1999) durch die westlichen Länder der Kontaktgruppe (mit Einverständnis der anderen Alliierten und europäischen Länder) eingesetzt, obwohl die juristische Grundlage relativ schwach war, sowie in Bosnien. Nach den Attentaten vom 11. September 2001 wurde mit Bezug auf Art. 5 die Operation „*Active Endeavour*“ ins Leben gerufen, um den zivilen Schiffsverkehr im Mittelmeerraum gegen eine terroristische Bedrohung zu schützen (eine Premiere in der Geschichte der NATO). Auch in Afghanistan leistete die NATO einen Beitrag, und zwar über die vom Sicherheitsrat im Dezember 2001 beauftragten Internationalen Sicherheitsunterstützungsgruppen (ISAF), sowie, ebenfalls 2011, in Libyen. Schließlich ist ein Einsatz für die Schulung der Sicherheitsstreitkräfte im Irak nennenswert („*NATO Training Mission Irak*“ von 2004 bis 2011), sowie ein Einsatz zur Bekämpfung der Piraterie im indischen Ozean „*Ocean Shield*“, der im Jahre 2009 ins Leben gerufen wurde.

Die Strategie der NATO

Auf ihrem 22. Gipfeltreffen in Lissabon im November 2010 verabschiedete die NATO ein „Strategisches Konzept“, das von einer Arbeitsgruppe unter dem Vorsitz von Madeleine Albright ausgearbeitet und als „das wichtigste Konzept seit 1949“ präsentiert wurde. Es ist um „drei grundlegende Aufgaben“ strukturiert: die kollektive Verteidigung der NATO-Mitglieder im Sinne des Artikels 5, „Krisenmanagement... zur Auseinandersetzung mit dem gesamten Krisenspektrum“ sowie schließlich die kooperative Sicherheit (Partnerschaften, Rüstungskontrolle, Nichtverbreitung und Abrüstung) durch Entwicklung von externen Partnerschaften.

Auf Betreiben der Vereinigten Staaten verabschiedete die NATO als *Ergänzung* der nuklearen Abschreckung ein Programm von Raketenabwehrsystemen zum Schutz der Bevölkerungen und Gebiete. Dieses wichtige Thema könnte in der Zukunft für Kontroversen sorgen. Der Gipfel erklärte seine guten Absichten, indem er befand, dass „die Europäische Union ein einzigartiger und wesentlicher Partner für die NATO sei“, „die Bedeutung einer stärkeren und leistungsfähigeren europäischen Verteidigung“ anerkannte und damit die Positionen von 2009 bekräftigte. Desgleichen beschloss der Gipfel eine tiefgreifende Reform und Renovierung der Organisation. Schließlich leitete er die Vorbereitung des Übergangs in Afghanistan in die Wege und verlieh dem Wunsch Ausdruck, dass sich die Beziehungen zwischen Russland und der NATO verbessern sollten, obwohl diese durch das Raketenabwehrprojekt gespannt waren.

Die aktuellen Überlegungen über eine „ganzheitliche“ Allianz, d.h. eine Allianz, die mit Blick auf verschiedene neue Bedrohungen sowohl politisch, als auch zivil bzw. militärisch handeln sollte, wurden eher vom Generalsekretär der NATO Anders Fogh Rasmussen², und dessen Dienststellen in Brüssel als von Washington betrieben, selbst wenn die Vereinigten Staaten (und Großbritannien) einen verstärkten Rückgriff auf Artikel 4 vertreten: „*Die Parteien werden einander konsultieren, wenn nach Auffassung einer von ihnen die Unversehrtheit des Gebiets, die politische Unabhängigkeit oder die Sicherheit einer der Parteien bedroht ist.*“

Die Haushaltskürzungen und zunehmenden Vorbehalte der Vereinigten Staaten, aufgrund der „Teilung der Lasten“ die Lücken in der Verteidigungsfähigkeit in Europa zu füllen, wurden auf dem Gipfel von Chicago (Mai 2012) als Argumente angeführt wurden, um die *Smart Defence* („intelligente

² In den letzten Jahren kamen die Generalsekretäre der NATO aus Spanien, - Javier Solana (Dezember 1995 - Oktober 1999), -Großbritannien- Georges Robertson (Oktober 1999 - Dezember 2003) den Niederlanden, - Jaap de Hoop Scheffer (Januar 2004 - August 2009) und aus Dänemark, - Anders Fogh Rasmussen, seit August 2009 -.

Verteidigung“) ins Leben zu rufen. Der neue *Smart Defence*-Ansatz läuft darauf hinaus, die begrenzten Ressourcen besser zu nutzen, damit die Allianz ihre militärische Stärke weiter sicherstellen kann. Dies soll über die Ressourcenverwendung für die Entwicklung von Fähigkeiten im Rahmen einer multinationalen Zusammenarbeit der Alliierten geschehen. Von etwa 150 im Rahmen von *Smart Defence* gelisteten Projekten (in Abhängigkeit ihres Reifegrades) wurden seit dem Gipfeltreffen von Chicago bereits 24 in die Wege geleitet. Frankreich ist an 14 von diesen Projekten beteiligt. Die französische Industrie hat 27 von den insgesamt 150 *Smart Defence*-Projekten identifiziert, in denen sie aufgrund der potenziellen wirtschaftlichen Auswirkungen eine deutlich stärkere Einbeziehung Frankreichs wünscht. Einige dieser Projekte könnten durchaus zur Entwicklung von Standards für die Zukunft führen und so für die amerikanische Ausrüstungsindustrie zu einem Vektor für die Durchdringung des europäischen Marktes werden.

Lösungen mit multinationalen Kapazitäten können durchaus Einsparungen ermöglichen, die operative Effizienz verbessern und die Interoperabilität verstärken. Sie können aber auch die Zentralisierungsmacht der NATO stärken und eine höhere Integration erforderlich machen, wie zum Beispiel die gemeinsame Finanzierung und die Bereitstellung von Kapazitäten zu Gunsten der NATO.

Die beiden anderen ursprünglichen Aspekte der *Smart Defence* sind die Spezialisierung und die Priorisierung des Bedarfs. Diese beiden Aspekte haben sich bisher noch nicht konkret niedergeschlagen, eben weil sie die Souveränität der Mitgliedsstaaten in Frage stellen könnten.

Einige europäische und französische Verantwortliche unterstreichen, dass die *Smart Defence* als eine Reaktion auf die vergleichbare europäische Gent-Initiative („*Pooling and Sharing*“) zu sehen ist, die einige Wochen zuvor von der Europäischen Union ins Leben gerufen und von der Europäischen Verteidigungsagentur (EVA) umgesetzt wurde.

Die Frage nach der Verteilung der Projekte zwischen der Europäischen Union und der NATO in strategischen Bereichen ist damit nun zu einem Wesentlichen Thema geworden. Desgleichen sind innerhalb der NATO Überlegungen über einen verstärkten Rückgriff auf „die gemeinsame Finanzierung von Kapazitätsprogrammen“ im Gange.

B. EUROPÄISCHE VISIONEN DER ALLIANZ

Die offizielle Konzeption der Europäischen Union der Sicherheit *per se* besteht in der Komplementarität mit der Allianz, denn im Grunde hängen die Europäer sehr an der Allianz. Dies gilt z.B. für die Länder, an die Frankreich immer dann zuerst denkt, wenn es den Versuch macht, dem Europa der Verteidigung neue Dynamik zu verleihen, nämlich: Großbritannien und Deutschland. Für die Polen und die baltischen Länder sind die Verpflichtungen, die der Art. 5 den Vereinigten Staaten auferlegt, nach wie vor die einzige ernst zu nehmende Garantie im Fall des Wiederaufflammens einer russischen Bedrohung. Alle Alliierten haben die Erweiterung der Allianz gebilligt oder gewünscht und haben in diesem Zusammenhang die Entwicklung einer Raketenabwehr akzeptiert bzw. verlangt. Sie stimmten externen Einsätzen zu (ausgenommen Deutschland in Libyen). Allerdings gingen sie nicht so weit, den amerikanischen Forderungen nach einer besseren Teilung der finanziellen Lasten und einer Aufstockung der Kapazitäten nachzukommen, da sie ganz im Gegenteil derzeit ihre Verteidigungshaushalte kürzen. Die Tatsache, dass diese Länder gleichzeitig eine bessere Teilung der Verantwortungen fordern, wie Frankreich das tut, bedeutet nicht, dass sie dies in Wirklichkeit auch wirklich anstreben würden. Es heißt nur, dass es derzeit zahlreiche erheblich wichtigere „interne“

politische, wirtschaftliche und soziale Prioritäten gibt, und dass sie hoffen, dass die Vereinigten Staaten an ihrer Verpflichtung zur Gewährleistung der Sicherheit des europäischen Kontinents festhalten werden. Für sie besteht kein Widerspruch zwischen dem Festhalten an sklavischen und passiven Positionen innerhalb der NATO und Lippenbekenntnissen zugunsten der Entwicklung des Europas der Verteidigung. Denn dieses ist in ihren Augen ein abstraktes Ziel, das sie solange unterstützen, wie es nicht das Risiko birgt, dass das Europa der Verteidigung genau das macht, was bereits die NATO macht. Diese Einstellung ist kohärent mit der Einschätzung, dass die Europäische Union, die keine Weltmacht werden muss, in der Lage sein wird, ihre Interessen mithilfe ihrer *Soft Power* sowie ihrer normativen Macht erfolgreich voranzubringen oder zu verteidigen.

C. DIE AMERIKANISCHE VISION DER ZUKUNFT DER ALLIANZ

Erstens betrachten die Amerikaner die Welt erneut durch ihre strategische Brille, und zwar deutlich stärker als während ihrer triumphalen Jahre als Hyper-Macht in den neunziger Jahren.

Bisher hat noch kein amerikanischer Verantwortlicher oder Experte jemals den Nordatlantikvertrag selbst infrage gestellt. Das Engagement der Alliierten, vor allem der Vereinigten Staaten, für den Nordatlantikvertrag von 1949 wird auf jedem Gipfeltreffen immer wieder in Erinnerung gerufen. So erklärte Präsident Obama vor dem Gipfeltreffen von Chicago: *„Es gibt keine andere Gruppe von Ländern, der wir in Bezug auf die Werte, die Kapazitäten und die Ziele näher stehen. Die NATO bildet nicht nur die Grundlage für unsere transatlantischen Beziehungen, sondern sie ist auch der Eckstein der Verpflichtungen der Vereinigten Staaten in der ganzen Welt.“*

Die amerikanische Regierung bestreitet im Übrigen, dass die Positionierung ihrer Streitkräfte in Richtung Asien – die sogenannte *„pivot to Asia“* („Achse nach Asien“-Strategie) (dort wird ab 2020 ein Drittel der Schiffe der US Navy stationiert sein – siehe Erklärungen von Hillary Clinton in ihrem Artikel: *„America’s Pacific Century“*), sowie die Tatsache, dass zwei von den vier in Europa stationierten Kampfbrigaden (d.h. 7000 von insgesamt 81 000 Soldaten) abgezogen werden, als Signal dafür gesehen werden sollten, dass Europa im Stich gelassen wird. Dies wäre in jedem Fall für die größte Weltmacht undenkbar, solange sie weiterhin weltweit eine Rolle spielen möchte. Unbestreitbar ist, dass der europäische Schauplatz für die Vereinigten Staaten keine Priorität hat, dass derzeit keine unmittelbare militärische Bedrohung gegen Europa vorliegt und dort ebenfalls, abgesehen von der Wirtschaftskrise, keine Bedrohung besteht, dass in Europa die Kapazitäten ständig weiter abnehmen und nur geringes Bestreben danach besteht, militärische Risiken zu übernehmen, sowie schließlich, dass sich der europäische Partner in den Augen der Amerikaner insgesamt gesehen nicht gerade zu einem unbedingt notwendigen Partner entwickelt hat, auch wenn er auf bestimmten Schauplätzen durchaus wertvoll sein kann. Ungeachtet dessen wird die NATO nach wie als hilfreicher Vektor für eine Stärkung des amerikanischen Einflusses gesehen, da sie die einzige europäische Organisation ist, deren Mitglied die USA sind.

Wahrscheinlich hat Robert Gates, Verteidigungsminister unter Georges W. Bush, sowie bis 2011 auch unter Präsident Obama, am 10. Juni 2011 am besten in Worte gefasst, was die Amerikaner wirklich denken. Gates erwartete in Anbetracht der Tatsache, dass die Ausgaben für die Verteidigung in Europa seit dem 11. September 2001 um 15 % gesunken sind, dass der Verteidigungshaushalt von nur drei Ländern (Vereinigte Staaten, Frankreich und Großbritannien) (der Griechenlands war nicht nennenswert) die Mindestschwelle von 2 % überstieg, zu der sich die Alliierten im Jahre 2006 (auf Aufforderung der Vereinigten Staaten) verpflichtet hatten, dass die jährlich von den Europäern ausgegebenen 300 Milliarden \$, Europa keine ernst zu nehmende kollektive militärische Kapazität

verleihen, und dass im Jahr 2011 die Vereinigten Staaten 75 % der Ausgaben der NATO trugen (einschließlich der Operationen) gegenüber 50 % während des Kalten Krieges, „dass die künftige Generation der amerikanischen Politiker (...) durchaus der Meinung sein dürften, dass sich Investitionen in die NATO nicht mehr lohnen werden.“ Die Amerikaner befürchten, dass im Laufe der kommenden 5-10 Jahre die Durchführung von gemeinsamen Einsätzen unmöglich werden könnte.

All dies lässt den Schluss zu, dass die Amerikaner derzeit in gewissem Maße bereit sind oder auch wünschen, dass die Europäer in der Allianz eine größere Rolle spielen. Im Umfeld von Präsident Obama gilt die Art und Weise, wie die Operation in Libyen in die Wege geleitet und durchgeführt wurde, als eine potenzielle Positionierung ihrer Streitkräfte, als ein Zukunftsmodell, das, je nach Fall und auf Beschluss des amerikanischen Präsidenten, so umgesetzt werden könnte. Angesichts der spürbaren Reduzierung der militärischen Kapazitäten Großbritanniens, der politischen Inhibitionen Deutschlands sowie der stark rückläufigen Entwicklung der Kapazitäten bei den anderen, sehen die Amerikaner Frankreich deshalb im Jahr 2012 mit Blick als einen verlässlichen europäischen Partner. Sie hoffen folglich stark, dass Frankreich seine Kapazitäten nicht noch weiter reduzieren wird. Diese im Weißen Haus reell spürbare „Bereitschaft“ der Vereinigten Staaten, umso mehr als die Amerikaner unter einer „Interventionsmüdigkeit“ leiden, wird folglich weiterhin von den militärischen Kapazitäten Europas abhängen sowie von ihrer politischen Entschlossenheit.

Im Übrigen ist ebenfalls festzuhalten, dass die Amerikaner den Einsatz der NATO für Operationen weit außerhalb der transatlantischen Zone nicht automatisch fordern. So war der Einsatz der NATO in Afghanistan in den Augen der Amerikaner militärisch nicht gerade ein überzeugender Erfolg. Im Übrigen hat sich im Zusammenhang mit der Kontroverse über Einsätze in Gebieten „außerhalb des Atlantiks“ die Position der Amerikaner wie auch die Frankreichs im Lauf der Zeit mehrmals gewandelt. Die Frage der Arktis³ und Afrikas wird sich sicherlich eines Tages stellen. Dies vorausgeschickt kann man allerdings festhalten, dass die vorhersehbaren Prioritäten der Amerikaner nach wie vor in China und im weiteren asiatisch-pazifischen Raum, im Nahen Osten sowie dem Krisengürtel angesiedelt sind.

2- DAS EUROPA DER VERTEIDIGUNG

A. BESCHRÄNKTE, SCHWACHE FORTSCHRITTE UND ENTTÄUSCHTE ERWARTUNGEN - TROTZ 25-JÄHRIGER BEMÜHUNGEN

Begriffe müssen sachgemäß verwendet werden. Die Begriffe „Europa der Verteidigung“ und noch stärker „Europäische Verteidigung“ bedeuten - selbst in den Augen deren leidenschaftlichsten Verfechter - keine militärische Verteidigung Europas gegen militärische Bedrohungen, da hierzu lediglich die Allianz mit amerikanischen Mitteln in der Lage wäre, falls es unglücklicherweise tatsächlich einmal zu einem Angriff gegen Europa kommen sollte. Die Kombination der aktuellen nationalen Verteidigungskapazitäten mit dem „Europa der Verteidigung“ allein wird Europa in absehbarer Zukunft nicht in die Lage versetzen, das europäische Hoheitsgebiet zu verteidigen, natürlich abgesehen von einem Erfolg der französischen und britischen Abschreckungsmaßnahmen im Vorfeld. Dies ist aber auch nicht der Zweck des Europas der Verteidigung. Und es wurde auch nicht für dieses ehrgeizige Ziel konzipiert. Der Begriff "Europa der Verteidigung" sollte lediglich den außerhalb der EU durchgeführten militärischen oder zivil-militärischen Initiativen oder Maßnahmen vorbehalten sein, oder auch den Kooperationen im Bereich der Verteidigungsindustrie. Ansonsten könnte dieser Begriff unrealistische

³ Der Nordatlantikpakt begrenzt die transatlantische Zone im Süden am südlichen Wendekreis, jedoch nicht im Norden.

Hoffnungen wecken und unvermeidlich Enttäuschungen hervorrufen, oder bei unseren Alliierten jeglicher Grundlage entbehrende Befürchtungen wecken.

Hinzu kommt, dass die seit 25 Jahren insbesondere von Frankreich betriebenen Anstrengungen schließlich zu sehr enttäuschenden Ergebnissen geführt haben. Die deutsch-französischen Initiativen unter Mitterrand und Kohl (wie z.B. die deutsch-französische Brigade, die dann zum EUROKORPS wurde) waren nie mehr als Symbole. Im Kapitel V des Maastrichter Vertrages vom 7. Februar 19.2.1990 wurde erstmals der Begriff der „Gemeinsamen Außen- und SICHERHEITSpolitik der EU (GASP)“ verankert, deren Ziele Art. 24 festlegt. Dies war eine Premiere unter den EU-Verträgen. Wenig später, im Juni 1992, formulierte der Europäische Rat von Köln den Begriff wie folgt: „Außen-, Sicherheits- und VERTEIDIGUNGSpolitik“. Am 4. Dezember 1998 schlossen Frankreich und Großbritannien in Saint Malo (Frankreich) einen für die Europäische Union wichtigen Kompromiss. Frankreich akzeptierte, dass die europäische Verteidigung „im Rahmen“ der Allianz entwickelt werden sollte, und Großbritannien akzeptierte, dass die Europäische Union im Bereich der Sicherheit und der Verteidigung über ihre eigenen Kompetenzen verfügen sollte. Mit diesem Kompromiss bauten beide Länder die Hindernisse ab, welche weitere Fortschritte für die gesamte Europäische Union gebremst hätten.

Im Jahre 1997 wurde der Posten eines „Hohen Vertreters für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP)“ geschaffen. Javier Solana bekleidete dieses Amt als erster (1999-2009). Der Beschluss, ein Politisches und Sicherheitspolitisches Komitee - PSK - zu schaffen, fiel anlässlich des Europäischen Rates von Helsinki (Dezember 1999) und wurde im Vertrag von Nizza vom 26. Februar 2001 verankert. Am 19. November 2009 erfolgte die Bestellung von Lady Ashton zur Hohen Vertreterin.

Die Mitgliedsstaaten der Europäischen Union wollten noch einen Schritt weiter gehen. In diesem Sinne erfolgte mit dem am 13. Dezember 2007 unterzeichneten und am 1. Dezember 2009 in Kraft getretenen Vertrag von Lissabon die Schaffung eines Europäischen Auswärtigen Dienstes (EAD), d.h. eines Europäischen Diplomatischen Dienstes und die Einführung der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP). Dieser Vertrag beinhaltet sogar eine Verpflichtung zur gegenseitigen Hilfe und Unterstützung im Fall von bewaffneten Angriffen⁴ sowie eine Klausel der solidarischen Aktion, die eventuell militärische Formen annehmen kann, zu Gunsten eines Mitgliedsstaates der Gegenstand eines terroristischen Angriffes oder Opfer einer Naturkatastrophe – oder einer von Menschen verursachten Katastrophe wäre⁵. Artikel 42.6 und 46 des Vertrages schaffen ebenfalls die Möglichkeit

⁴ Artikel 42.7 : Im Falle eines bewaffneten Angriffs gegen das Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats schulden die anderen Mitgliedstaaten ihm alle in ihrer Macht stehende Hilfe und Unterstützung, im Einklang mit Artikel 51 der Charta der Vereinten Nationen. Dies lässt den spezifischen Charakter der Sicherheits- und Verteidigungspolitik bestimmter Mitgliedstaaten unberührt. Die Verpflichtungen und die Zusammenarbeit in diesem Bereich bleiben im Einklang mit den im Rahmen der NATO eingegangenen Verpflichtungen, die für die ihr angehörenden Staaten weiterhin das Fundament ihrer kollektiven Verteidigung und das Instrument für deren Verwirklichung ist.

⁵ Artikel 222 : 1. Die Union und ihre Mitgliedstaaten handeln gemeinsam im Geiste der Solidarität, wenn ein Mitgliedstaat von einem Terroranschlag, einer Naturkatastrophe oder einer vom Menschen verursachten Katastrophe betroffen ist. Die Union mobilisiert alle ihr zur Verfügung stehenden Mittel, einschließlich der ihr von den Mitgliedstaaten bereitgestellten militärischen Mittel, um a) terroristische Bedrohungen im Hoheitsgebiet von Mitgliedstaaten abzuwenden; die demokratischen Institutionen und die Zivilbevölkerung vor etwaigen Terroranschlägen zu schützen; im Falle eines Terroranschlags einen Mitgliedstaat auf Ersuchen seiner politischen Organe innerhalb seines Hoheitsgebiets zu unterstützen; b) im Falle einer Naturkatastrophe oder einer vom Menschen verursachten Katastrophe einen Mitgliedstaat auf Ersuchen seiner politischen Organe innerhalb seines Hoheitsgebiets zu unterstützen. 2. Ist ein Mitgliedstaat von einem Terroranschlag, einer Naturkatastrophe oder einer vom Menschen verursachten Katastrophe betroffen, so leisten die anderen Mitgliedstaaten ihm auf Ersuchen seiner politischen Organe Unterstützung. Zu diesem Zweck sprechen die Mitgliedstaaten sich im Rat ab. 3. Die Einzelheiten für die Anwendung dieser Solidaritätsklausel durch die Union werden durch einen Beschluss festgelegt, den der Rat aufgrund eines gemeinsamen Vorschlags der Kommission und des Hohen Vertreters der Union für Außen- und Sicherheitspolitik erlässt. Hat dieser Beschluss Auswirkungen im Bereich der Verteidigung, so beschließt der Rat nach Artikel 31 Absatz 1 des Vertrags über die Europäische Union. Das Europäische Parlament wird darüber unterrichtet. Für die Zwecke dieses Absatzes unterstützen den Rat unbeschadet des Artikels 240 das Politische und Sicherheitspolitische Komitee, das sich hierbei auf die im Rahmen der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik entwickelten Strukturen stützt, sowie der Ausschuss nach Artikel 71, die dem Rat gegebenenfalls gemeinsame Stellungnahmen vorlegen. 4. Damit die Union und ihre Mitgliedstaaten auf effiziente Weise tätig werden können, nimmt der Europäische Rat regelmäßig eine Einschätzung der Bedrohungen vor, denen die Union ausgesetzt ist.

einer „ständigen strukturierten Kooperation“ im Bereich der Verteidigung, die von der qualifizierten Mehrheit der Mitgliedstaaten beschlossen würde und den Mitgliedstaaten offen steht, die sich auf die Kapazitätskriterien und -ziele verpflichten.

Die am 12. Juli 2004 gegründete Europäische Verteidigungsagentur (EVA) ist im Juli 2011 zu einer offiziellen Agentur der Europäischen Union geworden. Ihr Auftrag lautet, den europäischen Mitgliedstaaten eine Kooperationsplattform zu bieten, auf der sie ihre Politiken koordinieren und Unterstützung erhalten können, während gleichzeitig die Autonomie der Europäischen Union im Kapazitätsbereich verstärkt und der Dialog mit der Europäischen Kommission gewährleistet wird. Die Rolle der EVA besteht ebenfalls darin, so früh wie möglich die Kapazitäts- und Industrieprojekte der verschiedenen Mitgliedstaaten im Vorfeld der Umsetzung zu koordinieren. Die Agentur spielt eine wesentliche Rolle bei der Umsetzung der Zusammenlegung und gemeinsamen Nutzung (*Pooling and Sharing - P&S*) von Fähigkeiten auf der Grundlage der deutsch-schwedischen Initiative, die auf der Sitzung der Verteidigungsminister der Europäischen Union in Gent im September 2010 präsentiert wurde. Dieser Ansatz der „Zusammenlegung und gemeinsamen Nutzung“ militärischer Kapazitäten soll die europäischen militärischen Kapazitäten in einer Zeit wahren, in der die Haushalte der Mitgliedsstaaten unter Druck stehen. Leiterin der EVA (*Chief executive*) ist seit Januar 2011 eine französische Diplomatin, Frau Claude France Arnould.

Von den elf im November 2011 von den Verteidigungsministern der Europäischen Union⁶ identifizierten prioritären Projekten handelt es sich bei den nachstehenden um die wichtigsten:

- Das europäische Luftbetankungsprojekt, eine französische Initiative, ohne welche die Europäer für die Durchführung von Einsätzen keine strategische Autonomie besitzen;
- das Projekt der Schulung von Piloten, einschließlich des französischen Vorschlags für Lufttransportsoldaten;
- das Demonstrationssystem des Seeraumüberwachungsprojekts MARSUR (*Maritime Surveillance*), an dem die EVA seit Juni 2011 arbeitet. Die EVA hat in diesem Rahmen bereits die Seeraumüberwachungsnetze einiger Länder (Frankreich, Finnland, Großbritannien, Italien, Schweden und Spanien) miteinander vernetzt, wobei die Ausweitung auf mindestens zwölf andere Länder der EU erfolgen soll. Irgendwann soll das System MARSUR den operativen Entscheidungsfindungsprozess in Echtzeit ermöglichen, und zwar über die Nutzung von Protokollen zum Austausch von Informationen mit den Zivilbehörden;
- Das Projekt der mobilen Feldkrankenhäuser (*Medical Field Hospital*), die sowohl für militärische Operationen, als auch bei menschlichen Katastrophen eingesetzt werden können. Dieses Projekt ist ein Beispiel der Komplementarität zur *Intelligenten Verteidigung (Smart Defence)*, das zum selben Thema ein vergleichbares Projekt beinhaltet.

Das Zentrum des Europäischen Luftfahrttransportkommandos (EATC: *European Air Transport Command*), das den teilnehmenden Streitkräften aus Deutschland, Belgien, Frankreich und den Niederlanden seit 2010 die gemeinsame Nutzung ihrer Lufttransportmittel ermöglicht. Dieses Projekt ist ein besonders gelungenes Beispiel für die Zusammenlegung und gemeinsame Nutzung (*Pooling and Sharing*). Es hat bereits im Zuge von Einsätzen, insbesondere an der Elfenbeinküste und in Libyen,

⁶ Die Schulung der Hubschrauberpiloten, das Netzwerk für "Maritime Surveillance" – die Seeraumüberwachung, die Ausbildung und Logistik in der Marine, das mobile Feldkrankenhaus (*Medical Field Hospital*), die Luftbetankung (*Air to Air Refueling*), der ESCPC (*European Satellite Communication Procurement Cell*), das künftige Kommunikationssystem/ System der militärischen Satellitenkommunikation, ISR (*Intelligence, Surveillance and Reconnaissance*), die Schulung von Piloten, das Hub für den europäischen Transport sowie intelligente Munition.

seine Kapazitäten unter Beweis gestellt. Es ist darüber hinaus eine nützliche Referenz für die Entwicklung anderer laufender Projekte.

Die genannten Projekte sind sicherlich ein nennenswerter Fortschritt, doch hat sich aus all diesen Bemühungen noch keine echte Dynamik entwickelt. Es gibt zwar Verträge, Texte, Institutionen, Verfahren, Sitzungen, Unterlagen, Initiativen, Reden, Initiativen, Wiederbelebungsmaßnahmen, doch hat die engagierte und überzeugte Arbeit mehrerer hundert ziviler und militärischer Beamter bisher nur wenige erfolgreiche industrielle Kooperationsprojekte bewirken können, wie z.B. das A400M-Programm, die Fregatten FREMM (Frankreich und Italien), das PAAMS (*Principal Anti Air Missile System*), das Luftabwehrsystem, das von Frankreich, Großbritannien und Italien gebaut werden soll, die Weltraumbeobachtung (Vereinbarungen von Turin mit Italien und Schwerin mit Deutschland), den deutsch-französischen Kampfhubschrauber Tiger. Doch wurde seit der Gründung der EADS im Jahre 1999 keine größere Operation durchgeführt. Gescheiterte Projekte gab es jedoch viele, wie z.B. die „maritime“ EADS sowie das tot geborene Fusionsprojekt EADS/BAE.

Im Übrigen wurde seit der Umsetzung des Vertrags von Lissabon und der Aktivierung des Europäischen Auswärtigen Dienstes (EAD) keine neue militärische Operation ins Leben gerufen. Selbst wenn wir nicht befürworten, dass Operationen zu jedem Preis durchgeführt werden, nur um ihrer selbst willen, so spricht diese Aussage für sich. Nur *drei* militärische Operationen sind derzeit im Gang, davon eine einzige wirklich wichtige⁷: nämlich *die Operation Atalanta* zur Bekämpfung der Seeräuberei vor der Küste Somalias. *Atalanta* wurde im Jahre 2008 während der französischen Präsidentschaft der Europäischen Union mit Unterstützung Spaniens ins Leben gerufen. Seitdem steht sie unter der Leitung der Kommandozentrale im britischen Northwood. *Atalanta* schützt eine der wichtigsten wirtschaftlichen Verkehrsadern der Welt (30 % der Öllieferungen an die Europäische Union sowie 70 % des Containerverkehrs in Richtung Europa passieren dieses Seegebiet). Desgleichen leistet sie einen Beitrag zum Schutz der Lebensmittellieferungen des Welternährungsprogramms (PAM) und schützt gefährdete Schiffe im Golf von Aden sowie vor der Küste Somalias. Darüber hinaus dient *Atalanta* der Abschreckung, der Prävention und der Repression von Seeräuberei vor der Küste. Frankreich ist hier der größte Nettozahler. Allerdings hat es einige Zeit gedauert, bis die Maßnahmen auf dem Festland zur nachhaltigen Eliminierung der Piraterie (der so genannte "*ganzheitliche*" Ansatz) tatsächlich in die Weg geleitet wurden. Dies ist das Ziel der kürzlich von der Europäischen Union ins Leben gerufenen Mission „Schaffung leistungsfähiger Organisationen zur selbstständigen Kontrolle des eigenen Seeraums“, genannt EUCAP Nestor.

Die taktischen Gruppen (GTUE), die im Jahre 2007 auf dem Papier entstanden waren, wurden noch nie eingesetzt. Die Mitgliedsstaaten, die sich zu Haushaltskürzungen gezwungen sehen und denen es an politischem Willen fehlt, respektieren nicht einmal mehr ihre „Notfalleinsatzbereitschaft“.

Die Europäische Union hat sogar die ehrgeizigen Pläne zu ihrem im März 2012 aktivierten EU-Operationszentrums (OPSCEN) zurück geschraubt. Derzeit besteht das Team aus nur 17 Personen, die sich ausschließlich mit dem Horn von Afrika befassen, während die NATO bereits für die Zeit nach Afghanistan neue Aufgaben sucht und in diesem Sinne im Mai 2012 ihr „Ganzheitliches Zentrum für Krisen- und Operationsmanagement“ (CCOMC), in Betrieb genommen hat, um die für einen ganzheitlichen Ansatz erforderlichen Expertisen zusammenzufassen (zivil-militärische Aspekte, Cyber-Abwehr, usw.). Diese zivil-militärische Planung ist nunmehr in SHAPE integriert. Sie könnte das Mandat von SACEUR auf sämtliche die Sicherheit betreffenden Aspekte im Krisenmanagement ausweiten, und zwar zu einem Zeitpunkt, an dem die Europäische Union zögert und sich selbst beschränkt, obwohl sie potenziell gesehen über eine echte Kapazität zur ganzheitlichen Behandlung der wirtschaftlichen, zivilen und militärischen Krisen besitzt.

⁷ Die beiden anderen Operationen sind die im Dezember 2004 ins Leben gerufene EUFOR ALTHEA in Bosnien Herzegowina, sowie EUTM SOMALIA (Schulung von 3000 somalischen Soldaten in Uganda seit 2010).

BILANZ DES EUROPA DER VERTEIDIGUNG

Insgesamt fällt die Bilanz, von einigen Maßnahmen oder Kooperationen abgesehen, eher schwach aus. Kein einziger europäischer Staat hat sich dem ehrgeizigen Ziel und der Konzeption Frankreichs von einem Europa der Verteidigung angeschlossen, obwohl dieses mit zunehmendem Realismus und größerer Pragmatik neu definiert wurde. Die von der europäischen Bevölkerung empfundenen Bedrohungen, wie die zügellose Globalisierung, exzessive Finanzspekulationen, unfaire, die wirtschaftliche Wettbewerbsfähigkeit und das soziale System der Europäer untergrabender Wettbewerb, Terrorismus, Sektierertum (Umbrüche in Bezug auf die Identität oder die Kultur), ökologischer Count-Down, profillose öffentliche Politiken erwarten keine militärische Antwort. Seit dem Ende der UdSSR Ende 1991, d.h. vor 20 Jahren, warten die Europäer auf die „Dividenden des Friedens“, die sozialen Fortschritt, steigende Kaufkraft und die Bekräftigung der individuellen Rechte bringen sollten. Wir sind heute weit entfernt von der Dialektik der Bedrohung der Sicherheit und militärischen Antworten, selbst im Hinblick auf Terrorismus, bzw. weit entfernt von der amerikanischen Vision strategischer Risiken und Bedrohungen. Der enorme Schock, der durch die amerikanisch-weltweite Kasino-Wirtschaftskrise seit 2008 ausgelöst wurde, gefolgt von dem Misstrauen gegenüber der Staatsverschuldung in der Eurozone und der absoluten Notwendigkeit zur Konsolidierung der öffentlichen Finanzen einer Gruppe von Ländern, die jährlich 8 - 900 Milliarden € aufnehmen müssen, nur um ihren Lebensstandard halten zu können, haben diese Tendenz lediglich verstärkt und dazu geführt, dass die Verteidigungshaushalte der europäischen Länder, selbst der größten, ständig weiter schrumpfen. Dies ergibt ein ambivalentes Bild: weniger Mittel und Kapazitäten, aber prinzipiell ebenfalls mehr Verpflichtungen zu gemeinsamen Aktionen.

B. DIE PARTNERSCHAFT MIT DEM VEREINIGTEN KÖNIGREICH

Selbst mit einem sinkenden Budget (-7,7 % geplant zwischen 2011 und 2015) und den operativen Limits, die sich in Libyen gezeigt haben (Rückzug von Patrouillen-Flugzeugen und Harrier-Jets, Truppenkürzungen) rangiert Großbritannien immer noch an erster Stelle in Europa. Der französische Staatspräsident erklärte, dass er beabsichtigt „die Bemühungen zur Vertiefung der Partnerschaft, die im Jahre 1998 in Saint Malo in die Wege geleitet und in den letzten Monaten fortgesetzt wurden, weiterzuführen.“ Er bezog sich dabei auf den Vertrag von *Lancaster House* zwischen Frankreich und Großbritannien, der unter Gordon Brown ausgehandelt und am 2. November 2010 unterzeichnet wurde. Dieser Vertrag hat der Kooperation im Bereich der Verteidigung zwischen den beiden Ländern einen Rahmen verliehen sowie neues Potenzial aufgedeckt, das von den Kernwaffen bis hin zu Bewaffnungsprogrammen (Drohnen) reicht. Die schnelle britisch-französische Eingreifbrigade - *Combined Joint Expeditionary Force* - wurde im Oktober 2012 erfolgreich getestet und soll im Jahr 2016 voll einsatzfähig sein. Die Verteidigungsminister der beiden Länder „haben das Niveau der zunehmenden Interoperabilität zwischen unseren bewaffneten Streitkräften festgestellt“ und anlässlich dieser Gelegenheit versichert, dass „unsere Fähigkeit gemeinsam in eine Richtung zu arbeiten, den Eckstein des Vertrages von *Lancaster House* bildet.“ Im Mai 2012 verzichteten dann allerdings die Briten aus Kostengründen auf einen Flugzeugträger mit Flugzeugkatapulten zu Gunsten eines Flugzeugträgers mit Sprungschanze (bei der Flugzeuge mit kurzen Abflugstrecken und Senkrechtlander eingesetzt werden). Dies bedeutet allerdings, dass die französischen Flugzeuge auf diesen Flugzeugträgern nicht landen können, was wiederum das Projekt der gemeinsamen Entwicklung von Flugzeugträgern und das Ziel der Interoperabilität in diesem Bereich zum Scheitern verurteilt.

Aus Sicht der Briten soll dieser Vertrag ein bilaterales Instrument bleiben und darf auf keinen Fall in die Mechanismen der europäischen Verteidigung mit 27 Mitgliedsstaaten integriert werden. Das Vereinigte Königreich hat im Übrigen in den letzten Jahren die Schaffung eines europäischen Generalstabs für die Planung abgelehnt, der aus britischer Sicht redundant mit bereits bestehenden Hauptquartieren wäre (NATO, Nationale Generalstäbe). Schließlich ist zu vermerken, dass Großbritannien nicht für das kürzliche Scheitern des Projektes EADS/BAE verantwortlich gemacht werden kann, das die BAE erheblich schwächt. Ungeachtet dessen besteht für die tatsächliche Zukunft des Vertrages von Lancaster House noch Definitionsbedarf.

C. DIE DEUTSCHE ZWEIFELTIGKEIT

Das Thema Deutschland ist deutlich schwieriger zu behandeln. Der Wunsch Frankreichs, die deutsch-französischen Beziehungen im Bereich der Verteidigung im generelleren Rahmen der Feiern zum Jahrestag des Vertrages von 1963 erneut zu beleben und der bilateralen Beziehung eine neue Dynamik zu verleihen, läuft Gefahr, mit einem ungünstigen Umfeld konfrontiert zu werden. Und dies nicht nur aufgrund der Uneinigkeit in Bezug auf den Euro, die Energie usw. Man muss feststellen, dass die Meinungsverschiedenheiten zwischen Frankreich und Deutschland zur nuklearen Abschreckung und der Kernkraft überhaupt unverändert immer wieder in die Schlagzeilen geraten. Deutschland bevorzugt den Rahmen der NATO (Deutschland bleibt einer der größten Beitragsleister zum Budget der NATO, und seine konventionellen Streitkräfte sind erheblich), um eventuelle militärische Einsätze auszuführen. Berlin hat ebenfalls aus diversen Gründen das Projekt EADS/BAE brutal gebremst (industrieller Nationalismus? Kontext 2012-2013? Andere Gründe?). Obwohl die französischen und deutschen Verteidigungsminister am 4. Juni 2012 eine Absichtserklärung (*Letter of Intent*) zur Förderung einer Kooperation im Bereich der Kapazitäten unterzeichnet haben, bleibt allerdings eine Frage unbeantwortet: Ist Berlin gewillt, im Bereich der Verteidigung auf europäischer und auf deutsch-französischer Ebene zu handeln?

D. DIE ANDEREN EUROPÄISCHEN LÄNDER

Im Dreieck von Weimar: Neben Deutschland und Frankreich hat Polen im Jahre 2011 seinen Verteidigungshaushalt in Höhe von 1,95 % des BIP verankert, d.h. 6,7 Milliarden € im Jahr 2012, doch lautet die Priorität dieses Landes, seine Streitkräfte auf das Niveau der NATO zu bringen. Was Weimar+ betrifft, beschloss Italien im Jahr 2012 die Kürzung seines Verteidigungshaushalts um 10 % (d.h. 0,84 % des BIP), während Spanien sein entsprechendes Budget auf 0,65% des BIP senkte, d.h. 6,3 Milliarden €. Die übrigen Länder gelten auf Kapazitätsebene kaum. Die Reduzierung der Mittel drängt die Länder des Nordens und des Benelux zu einer deutlich stärkeren Zusammenlegung ihrer militärischen Bemühungen.

III. EMPFEHLUNGEN

Auf nationaler Ebene muss die Verteidigungspolitik Frankreichs in Form einer Synthese konzipiert und anschließend in Abhängigkeit von den Merkmalen der jeweils betroffenen Organisation - Europäische Union, NATO, Ad-hoc Kooperationsinitiativen - umgesetzt werden.

1. INNERHALB DES BÜNDNISSES: WACHSAMKEIT, ANSPRÜCHE UND EINFLUSS

- A. Die Nachteile der Rückkehr Frankreichs in die integrierte Kommandostruktur würden im Endeffekt die Vorteile verblassen lassen, wenn sie zu einer Normalisierung oder gar Banalisierung seiner Präsenz innerhalb der Nato führen sollte. Deshalb muss Frankreich sich innerhalb des Bündnisses stärker behaupten, mehr Einfluss ausüben, sich wachsam und anspruchsvoll zeigen. Die Aufgabe der früheren, unter politischem Gesichtspunkt bequemerer Position und die Rückkehr zu einer vollständigen Teilnahme erlauben uns nicht mehr, bei den Debatten und Beschlüssen über die Zukunft der Allianz auf Distanz zu gehen und eine rein defensive, kritische und abstentionistische Position einzunehmen. Wenn wir innerhalb der Allianz wieder einen wesentlichen Einfluss ausüben wollen – und dies sollten wir unbedingt tun, umso mehr als die Umstände derzeit günstig sind -, müssen wir demnach mit Blick auf die regelmäßigen Ministerkonferenzen und das kommende Gipfeltreffen unsere langfristige Auffassung von der Allianz klarstellen.
- B. Es muss klargestellt werden, dass es sich bei der NATO weiterhin *um ein Bündnis handelt*, das *um die größte Militärmacht der Welt, die Vereinigten Staaten, herum angelegt ist*. Mit den Vereinigten Staaten teilen wir grundlegende Werte, ihre Orientierungen und ihre Politik kann sich jedoch alle zwei bis vier Jahre beträchtlich ändern, wodurch wir in die Opposition gedrängt werden können. Eine Änderung dieser Art trat zwar anlässlich der Wahl am 7. November 2012 glücklicherweise nicht ein, doch muss unsere Außenpolitik stets auf derartige Änderungen reagieren können.

Wachsamkeit bedeutet, dass wir sicherstellen müssen, dass die NATO ein auf die kollektive Verteidigung konzentriertes *Militärbündnis* bleibt, das bei seinen Tätigkeiten so weit wie möglich eine politisch-militärische Vorgehensweise vermeidet. Im Rahmen von Artikel 4 können Konsultationen und der Austausch von Standpunkten betreffend Sicherheitsfragen akzeptabel sein, solange sie nicht die Hoheitsrechte des Sicherheitsrates verletzen (an dessen Stelle die NATO nicht treten kann), und solange sie nicht in eine Planung von Operationen ausarten. Gegebenenfalls könnte eine jährliche Evaluierung der Bedrohungen vorgesehen werden.

Wachsamkeit auch der Tatsache gegenüber, dass die Allianz und deren Grundlage, die nukleare Abschreckung, rein defensiv bleiben. Unbestritten besteht nach wie vor auf lange Sicht die Hoffnung auf eine Entnuklearisierung. Doch derzeit ist die Welt nicht sicher genug. Und dieser Zustand dürfte sicher noch lange andauern, was uns daran hindert, auf die ultimative Garantie in Form nuklearer Abschreckung verzichten zu können. Frankreich hat sich immer auf eine minimale Abschreckung beschränkt und sollte die Vereinigten Staaten und Russland darauf drängen, die Anzahl ihrer nuklearen Sprengköpfe zu reduzieren. Desgleichen hat Frankreich keinen Grund, sich der Abrüstung der letzten „taktischen“ oder „nicht strategischen“ Atomwaffen der NATO – altmodische, von Flugzeugen

abgeworfene Schwerebomben - zu widersetzen. Eine derartige Maßnahme würde die Abschreckungskapazität der Allianz nicht beeinträchtigen.

Man sollte darauf achten, dass sich die Allianz weiterhin auf Bedrohungen im *euro-atlantischen (und vielleicht auch im arktischen) Raum* konzentriert, um ihnen vorzubeugen oder zu entgegenen. Die NATO kann nicht der Gendarm der Welt sein, aber natürlich können Drohungen auch von Gebieten außerhalb dieses Raums kommen. Was in den Rahmen der kollektiven Verteidigung der NATO gehört und was nicht, muss in jedem Fall einzeln entschieden werden.

Abgesehen von der Umsetzung des Artikels 5 des NATO-Vertrags darf die NATO auch nach den Bestimmungen von Artikel 51 der Charta der Vereinten Nationen über das Recht zur individuellen und kollektiven Selbstverteidigung nur unter bestimmten Voraussetzungen eingreifen: Es liegt eine unbestreitbare rechtliche Grundlage vor, auf Anfrage von oder mit Billigung durch regionale Organisationen, im Zuge der fallweisen Bewertung der Machbarkeit und politischen Angemessenheit. In bestimmten Fällen könnte die Europäische Union in ihrer Version „Europa der Verteidigung“ eher angebracht sein.

Es können durchaus erneut Situationen auftreten, die mit der – ganz besonderen – Situation vergleichbar sind, welche den Eingriff in Libyen ermöglicht hat. In diesem spezifischen Fall lagen ein Hilferuf der Rebellen sowie das Ersuchen einer regionalen Organisation vor – im vorliegenden Fall der Arabischen Liga – , im Sicherheitsrat wurde eine Resolution des Sicherheitsrats im Rahmen von Artikel VII dank der Stimmenthaltung von Russland und China verabschiedet, die Vereinigten Staaten erteilten ihr Einverständnis zu der Tatsache, dass die führenden europäischen Länder die NATO einsetzen, und es gab beträchtliche militärische Unterstützung durch die Vereinigten Staaten. Im Vorfeld derartiger Situationen und Umstände müssen die europäischen Länder untereinander und mit Amerika gemeinsam Überlegungen angestellt haben.

Unsere Wachsamkeit muss auch dem Risiko einer konzeptuellen und theoretischen Vorherrschaft gelten. In diesem Sinne muss unsere Armee ihre eigene, individuelle Kapazität wahren, Drohungen analysieren, Überlegungen anstellen, möglichen Situationen vorausgreifen, und selbst planen zu können, wie es bisher der Fall war. Sie darf sich in Bezug auf diese Funktionen nicht allein auf die Strukturen der NATO oder Europas verlassen. Es darf nicht sein, dass das einzig mögliche Ziel einer erfolgreichen französischen Militärlaufbahn darin besteht, einen verantwortungsvollen Posten bei der NATO zu übernehmen. Erfolgreiche Karrieren müssen weiterhin auf nationaler und europäischer Ebene möglich sein. Ganz allgemein geht es darum, dass der Verteidigungsminister und der Außenminister innerhalb der NATO die Denkweise beeinflussen, ohne von ihr neutralisiert zu werden. Hier ist ein langfristiges Risiko zu sehen, das allerdings reell ist und dem entsprechend Rechnung zu tragen ist.

Wachsamkeit auch gegenüber den industriellen und technologischen Herausforderungen

In Europa gibt es nur noch wenig Rüstungsindustrie, und nur in wenigen Ländern. So wurde der *Letter of Intent* vom 6. Juli 1998 zur Erleichterung der Umstrukturierung und Funktion der europäischen Rüstungsindustrie von sechs Ländern unterzeichnet: Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Italien, Schweden und Spanien. Polen und vielleicht ein oder zwei weitere Länder kann man ebenfalls hinzuzählen. Diese Industrie produziert nach wie vor auf hohem Niveau, befindet sich allerdings in der Defensive. 2011 beschlossen die Vereinigten Staaten, ihr Militärbudget in den kommenden zehn Jahren um 487 Milliarden Dollar zu reduzieren. Zudem könnte der Kongress 2013 eine zusätzliche Reduzierung um zirka 500 Milliarden Dollar beschließen, was bedeutet, dass das immense amerikanische Militärbudget (2011: 739 Milliarden Dollar, 46% der Militärausgaben der Welt, ein Betrag, der höher ist, als die Budgets der zehn nächstgroßen Mächte) in den letzten zehn Jahren um 15% gesunken ist. Deshalb wird der berühmte „militärisch-industrielle Komplex“ der USA den Wettbewerbern

gegenüber – unter ihnen auch den Europäern - auf den europäischen und weltweiten Märkten noch offensiver vorgehen.

Das „*Smart Defence*“-Konzept der NATO ist eine verständliche Reaktion auf die Kürzung der Budgets der Alliierten; wenn wir allerdings nicht wachsam bleiben, kann es die europäischen Kapazitäten absorbieren oder kannibalisieren, umso mehr, als die Standardisierung innerhalb der NATO den Kauf amerikanischer Waffen und Ausrüstungen durch die Mitgliedsstaaten erleichtert, bei denen die Entwicklungskosten durch die Herstellung sehr großer Serien schon amortisiert wurden. Das Risiko besteht nämlich darin, dass die meisten europäischen Länder wie Käufer von Serienprodukten vorgehen und billig einkaufen wollen - und nicht als Hersteller oder Erzeuger, da sie ja keine Verteidigungsindustrie haben - oder vielmehr nicht mehr.

Parallel zur *Smart Defence* gilt es im Kontext der Wirtschaftskrise, auch den derzeitigen Überlegungen betreffend den zunehmenden Einsatz einer *gemeinsamen Finanzierung* (z.B. auf Gebieten wie Raketenabwehr, Nachrichtendienst oder Cyberverteidigung) gegenüber wachsam zu sein. Eine größerer Anwendungsbereich der gemeinsamen Finanzierung würde dazu führen, dass die größten Zahler der Allianz (68% der gemeinsamen Finanzierung werden von den 5 größten Zahlern bereit gestellt, und 5,6% von den 14 kleinsten Zahlern) eine noch höhere Belastung übernehmen müssten. Für manche Mitglieder, unter ihnen auch Frankreich, würde dies bedeuten, dass sie für bereits auf Landesebene entwickelte Kapazitäten doppelt bezahlen würden. Es würde auch bedeuten, dass das innerhalb der Allianz geltende zentrale Prinzip der Solidarität umgangen wird; dieses Prinzip beruht im Wesentlichen auf dem politischen Willen der Nationen, sich ihren Verantwortungen zu stellen, insbesondere indem sie ihre nationalen und multinationalen Kapazitäten wahren. Andererseits wäre es gerechtfertigt, Überlegungen über einen besseren Einsatz, anstatt einer Erhöhung der gemeinsamen Finanzierung anzustellen.

Die NATO braucht also eine französische und europäische industrielle Strategie

Aus all diesen Gründen ist eine französische und europäische industrielle Strategie innerhalb der NATO sowie gegenüber der NATO (wie auch der Europäischen Union s.u.) dringend notwendig, mit frühzeitiger Identifizierung potenzieller Verträge, z.B. auf Gebieten wie Raketenabwehr (solange sie begrenzt und akzeptabel bleibt) und *Smart Defence*. Grundlage ist hier eine vorherige, klare Aufteilung der Programme zwischen der NATO und der Europäischen Verteidigungsagentur (EVA). Deshalb müssen die informellen, aber wesentlichen Konsultationen zwischen dem *Supreme Allied Commander Transformation*, SACT, und dem Direktor der EVA gefördert werden, um Kollisionskonflikte zwischen den Programmen der NATO und der EVA zu vermeiden. Die *Direction Générale de l'Armement* (Generaldirektion Rüstungs- und Verteidigungsgüter) spielt eine wesentliche Rolle; im Rahmen der vom Generalstab der Armee und der Delegation für strategische Angelegenheiten festgelegten Orientierungen sollte sie der militärische Zweig dieser Politik sein.

„Europäisierung“ der Allianz

Die allmähliche Verschiebung der Positionen der Vereinigten Staaten und des Präsidenten Obama dürfte dafür sorgen, dass sich die Amerikaner diesem Prozess der Europäisierung gegenüber offen zeigen, und es gibt bereits erste Anzeichen in Washington zu einer möglichen Bereitschaft. Das neue Team von Präsident Obama II kann wahrscheinlich verstehen, dass aus Europa keine weiteren Bemühungen im Thema Militärkapazitäten zu erwarten sind, solange der Geist der Verteidigung nicht wieder auflebt, und dass andererseits dieser Geist der Verteidigung erst neu belebt werden kann, wenn die Vereinigten Staaten die Europäer zur Übernahme größerer Verantwortungen anhalten. Die Allianz ist in Europa gewissermaßen das Opfer ihres eigenen Erfolgs geworden. Sie hat Aggressionen abgeschreckt und Europa so gut geschützt, dass der Verteidigungsgeist geradezu eingeschlafen ist. Angesichts der Turbulenzen in der Welt liegt das langfristige Interesse der Vereinigten Staaten darin,

Europa als echten, fähigen und verlässlichen, wenn auch manchmal unbequemen Partner zu haben. Der rituelle Aufruf zu einer „geteilten Last“ genügt nicht mehr, und ist deshalb wirkungslos. Aufs Geratewohl die Flagge der „Säule Europa“ hissen, um den schönen Ausdruck von J.F. Kennedy zu gebrauchen, der jedoch nicht weit reichte, oder innerhalb der Allianz zu einer „europäischen Identität“ aufrufen, einen europäischen *Kaukasus* heraufbeschwören, könnte sich durchaus als nicht ehrgeizig genug erweisen oder sogar als Provokation verstanden werden. Auch 2012 könnte Frankreich durch eine derartige Vorgehensweise die NATO–Technostruktur, die Verantwortlichen im Auswärtigen Amt und im Pentagon - auch wenn sie heute einer Entwicklung offener gegenüber stehen als in der Vergangenheit - und alle wegen der „Achse nach Asien“-Strategie schon besorgten europäischen Alliierten gegen sich stimmen. Man kann dies zwar als einen paradoxen und kurzsichtigen Standpunkt ansehen, doch so ist es nun einmal: Die europäischen Alliierten wollen Amerika keinen Vorwand für ein weiteres Disengagement bieten! Innerhalb der europäischen Organisationen stößt der Ruf nach einem Generalstab zur Planung und Durchführung der Operationen auf so manchen Befürworter, doch werden auch grundsätzliche Befürchtungen wach, und Großbritannien legt ein Veto ein. Auf der anderen Seite bieten sich in der Praxis innerhalb der NATO, insbesondere für die betreffenden Minister, Tag für Tag zahlreiche Gelegenheiten die konzertierte Aktion und die Überlegungen zu stärken, die von den Europäern im Vorfeld der von der NATO getroffenen Beschlüssen zu Themen erfolgen sollten, die ihrerseits mit innerhalb der Europäischen Union durchgeführten Überlegungen zusammenhängen.

Jetzt, nach der Wiederwahl von Präsident Obama, könnte die Empfänglichkeit Amerikas gegenüber derartigen Entwicklungen getestet werden, und zwar in konkreten Fällen, nicht nur theoretisch. Dies könnte auf verschiedene Weisen geschehen:

Unter dem Gesichtspunkt *Kapazitäten* könnten beim kommenden NATO-Gipfeltreffen die Verteidigungsbudgets *im Falle eines wieder einsetzenden Wachstums* erhöht werden, in Verbindung mit einem „fairen Anteil“ für die europäische Verteidigungsindustrie. Dies stände im Einklang mit den beim Gipfeltreffen in Chicago gemachten Erklärungen. Unsere Regierungen und Hersteller sollten nicht länger warten und die europäischen Lösungen (Radar, Satelliten und Abfangsysteme) für die ballistische Raketenabwehr fördern, die wir akzeptiert haben. Wir müssen dringend handeln, denn das NATO-System steht am Beginn einer kritischen Haushalts- und Planungsphase.

Unter dem Gesichtspunkt *Politik* könnte parallel dazu vorgesehen werden, die Vereinigten Staaten bei bestimmten europäischen Beschlüssen - z.B. den Beschlüsse des PSK - zu konsultieren oder einzubeziehen, unter der Voraussetzung, dass unsere europäischen Partner bei NATO-relevanten Fragen eine vorgelagerte Konsultierung akzeptieren.

Unter *operativem* Gesichtspunkt könnten wir vorschlagen, dass das KFOR-Mandat der NATO auf die Europäische Union übertragen (und gleichzeitig das Management der europäischen Operationen optimiert) wird, denn es wäre sinnvoll, dass die Europäer sich verantwortlicher fühlen für das, was auf ihrem eigenen Kontinent passiert. Zudem könnte der NATO-Operation *Ocean Shield* zur Bekämpfung der Piraterie auf hoher See vor Somalia (bei Ablauf des Mandats 2014) ein Ende gesetzt werden, da sie sich mit der Operation *Atalanta* überschneidet.

Den betreffenden Ministern könnte man in diesem Zusammenhang ein klares entsprechendes Mandat erteilen.

2) EUROPA DER VERTEIDIGUNG: KONKRETERE UND BEHARRLICHE FORTSCHREIBUNG, MEHR KLARHEIT, HÖHERE ANSPRÜCHE

Man kann der Meinung sein, dass Frankreich trotz allem für ein Europa der Verteidigung im Rahmen der Union plädieren sollte. Hierfür sprechen mehrere Gründe. Diese Vorgehensweise ist Teil eines generellen Projektes eines politischen Europas im wahren Sinne des Wortes. Im Dezember 2012 wird Präsident Van Rompuy einen mittel- und langfristigen Fahrplan für unterschiedliche Formen einer wirtschaftlichen Union und einer politischen Union mit integrierter Architektur präsentieren. Die Frage der Verteidigung dürfte auf der Tagesordnung des Europäischen Rates im Dezember 2013 stehen. Im Frühjahr davor wird ein Bericht der Kommission über die Verteidigungsindustrie vorausgehen. Und wir dürfen die rechtlichen, verfahrenstechnischen und menschlichen Errungenschaften der letzten zwanzig Jahre nicht aus den Augen verlieren.

Wir dürfen uns allerdings nicht damit begnügen, den „Aufschwung des Europas der Verteidigung“ allein für Frankreich zu einer vorrangigen Angelegenheit zu machen, als ob sonst nichts eine Rolle spiele, und als ob die Hindernisse und Misserfolge nicht offensichtlich seien. Es ist in der Tat sehr wahrscheinlich, dass diese Bemühungen auf die gleiche höfliche Skepsis und die gleiche Trägheit stoßen wie die vorhergehenden. Innerhalb der Europäischen Union müssen wir deshalb eine Wahl treffen: Entweder beharrlich vorgehen, auf die Zeit setzen und uns auf die Turbulenzen in der Welt verlassen, um langfristig mit unseren Partnern über Absichtserklärungen hinaus eine echte gemeinsame Strategie aufzubauen, oder die Lage mit unseren Alliierten, angefangen bei den Großmächten, zu klären und sie über ihre Absichten zu befragen. Im Fall Großbritannien müsste die Frage lauten, wie weit das Land bereit ist, beim Lancaster House Abkommen mitzumachen, ob es budgetrelevante Entscheidungen treffen will, die im Rahmen dieses Abkommens sinnvoll sind, auf welche europäischen Partner es bestimmte Aspekte des Abkommens ausdehnen will, und ob es mit der Einrichtung eines wirklichen europäischen Zentrums für Analysen, Überlegungen und strategische Planungen einverstanden ist.

Im Fall Deutschland bedeutet dies, das Land zu fragen, ob das von ihm herbei gewünschte politisch stärkere Europa nicht zu konkreteren Entscheidungen auf dem Gebiet der Verteidigungsindustrie und dazu führen sollte, dass das Land sich bei von Europa außerhalb der Europäischen Union geführten Operationen resolut engagiert sowie dass Deutschland und Frankreich bei innerhalb der Allianz behandelten Themen und Operationen im Rahmen einer konzertierten Aktion vorgehen.

Im Falle der anderen Mitglieder der Gruppen Weimarer Dreieck und Weimar+ bedeutet dies, sich ihr Engagement im Rahmen der von der EVA ausgewählten Projekte, bi- oder multilateraler Projekte, ihre Verfügbarkeit zur Teilnahme an eventuellen Operationen und einer Konzertierung zu innerhalb der NATO behandelten Fragen bestätigen zu lassen.

Auf jeden Fall hat Frankreich ein Interesse daran, klarsichtiger, weniger deklamatorisch und anspruchsvoller aufzutreten, sich auf konkrete Zielsetzungen zu konzentrieren, sowie schließlich an beiden Enden der Kette, auf politischer und industrieller Ebene, zu handeln.

- A. Auf Gipfebene muss dringend eine der Europäischen Union gemeinsame strategische Vision (wieder)geschaffen werden, beginnend bei den im Europäischen Rat versammelten führenden Ländern. Die Geschichte ist nicht zu Ende, sie setzt sich in Form eines sich wandelnden multipolaren Wettbewerbs weiter fort. Mit oder ohne Frankreich? Wie können wir den verschiedenen, diffusen Drohungen gewachsen sein?: den außer Kontrolle geratenen deregulierten Finanzsektor unter Kontrolle bringen, die Völkerbewegungen in der Welt gemeinsam bewältigen, den multipolaren Wettbewerb

organisieren, uns an die permanent aufstrebenden Schwellenländer anpassen, das Gewicht der neuen Wirtschaftsmächte austarieren, die langsam fortschreitende Abschwächung der Verbindung zwischen den Vereinigten Staaten und Europa aufhalten, uns durch den Aufbau neuer Kooperationen gegen die Unsicherheit im Mittelmeerraum, in Afrika, im Nahen und Mittleren Osten wappnen, die energierelevanten Herausforderungen aufnehmen und den Schiffsverkehr vor der Piraterie schützen, sowie schließlich einen breit angelegten, langfristigen ökologischen Übergang organisieren? Alle diese Problemstellungen verlangen nach einer strategischen Vision, nicht nach einer theoretischen oder beschönigenden. Ohne resoluten politischen Willen – den Willen, Europa zu einer Macht zu machen, um zu vermeiden, dass es ohnmächtig und abhängig wird – bleiben alle Maßnahmen zu Gunsten eines Europas der Verteidigung halbherzige oder unbeseelte Papiertiger. Doch falls dieser politische Willen wieder geweckt werden kann, wird dies alles zum Leben kommen.

In mancher Hinsicht kann die Sahel hier zum Test werden.

- B. Bei den industriellen und technologischen Grundlagen der europäischen Verteidigung sollten wir ohne Beschönigung analysieren, was Erfolg hatte, was nicht, aus welchen Gründen, und welche europäischen Kapazitäten noch Gültigkeit besitzen. Das bedeutet, mit den fünf oder sechs betroffenen Ländern, allen voran Großbritannien und Deutschland, sämtliche Projekte des Programms *Smart Defence* der NATO unter die Lupe zu nehmen, diejenigen in Frage zu stellen oder abzulehnen, welche die europäischen Projekte gegenstandslos machen, die NATO/EVA Mechanismen zur Vermeidung von Konflikten und Redundanz sowie zum Erzielen optimierter Synergien stärken, den Zugang unserer Industrie zu nicht antagonistischen *Smart Defence*-Programmen fördern, ein resolutes Engagement im Rahmen der EVA-Programme bewirken, die unter allen Umständen umgesetzt werden müssen.

Die behördlichen Strukturen Frankreichs sollten dahingehend ausgelegt werden, dass sie in Verbindung mit der Industrie eine Strategie der Frühwarnung, des Engagements und der Unterstützung fördern. Es müssen Netzwerke eingerichtet werden, auch das ist Rolle der *Délégation Générale de l'Armement*, ergänzt durch eine politische Gesamtaufsicht. In der Europäischen Union ist eine industrielle Strategie genauso notwendig wie in der NATO. Es sind die beiden Seiten der gleichen Medaille.

3) EINE FRANZÖSISCHE VISION

Frankreich muss unter allen Umständen seine individuelle Kapazität wahren, Analysen und Prognosen durchzuführen, Vorschläge zu unterbreiten und sich an Planungen zu beteiligen; diese Kapazität soll als Anregung seiner Aktionen und seiner Politik innerhalb der Europäischen Union, innerhalb der Allianz und bei ihren Beziehungen zu den anderen europäischen Ländern dienen.

Die Änderungen in der amerikanischen Außen- und Verteidigungspolitik und der unsichere Werdegang einer multipolaren Welt im Wandel machen eine stärkere Rolle der Europäer im Rahmen ihrer eigenen Verteidigung notwendiger und möglicher, in der Erwartung, dass sie diese Rolle eines Tages alleine erfüllen, und dabei gleichzeitig Alliierte Amerikas bleiben. Diese Politik muss parallel innerhalb der Europäischen Union, der NATO und der Ad-hoc Gruppen mit einer je nach Fall und Organisation angepassten Taktik umgesetzt werden; gleichzeitig gilt es, den Ereignissen vorzugreifen. Dabei handelt es sich um eine gewagte, resolute Politik mit dem Ziel, den Einfluss Frankreichs innerhalb der Allianz zu stärken und die europäischen Bemühungen Frankreichs zu unterstützen. Natürlich ist dabei Fortschreibung eines gewissen Niveaus an Kapazitäten für eine erfolgreiche Umsetzung dieser Politik von entscheidender Bedeutung.

Hubert Védrine
14. November 2012

INHALTSANGABE

I ANALYSE	3
1- Kurzer Abriss der Geschichte der Beziehungen zwischen Frankreich und der NATO	3
A- Der Nordatlantikvertrag	3
B- 1966 – Frankreich scheidet aus der NATO aus	4
C- Konsens	4
D- 1995 - Jacques Chirac versucht eine Wiedereingliederung Frankreichs in die NATO	5
E- 2009 - Die Wiedereingliederung	6
2- Bewertung der Konsequenzen der Wiedereingliederung	6
A- Der Einfluss Frankreichs in der NATO	6
B- Die wirtschaftlichen und hauspolitischen Konsequenzen	9
C- Diplomatische Folgen	10
D- Die Folgen für das Europa der Verteidigung	10
3- Schlussfolgerung der Analyse	11
 II ALLIANZ, NATO UND EUROPA DER VERTEIDIGUNG: BESTANDSAUFNAHME 2012	 12
1- Eine dynamische und aktive Allianz	12
A- Der Stand der Allianz	12
B- Europäische Visionen der Allianz	14
C- Die amerikanische Vision der Zukunft der Allianz	15
2- Das Europa der Verteidigung	16
A- Beschränkte, schwache Fortschritte und enttäuschte Erwartungen trotz 25-jähriger Bemühungen	16
B- Die Partnerschaft mit dem Vereinigten Königreich – Sachzwänge	20
C- Die deutsche Zweideutigkeit	21
D- Die anderen europäischen Länder	21
 III EMPFEHLUNGEN	 22
1- Innerhalb des Bündnisses: Zunehmende Wachsamkeit und Einflussnahme	22
2- Europa der Verteidigung: Konkreter und beharrliche Fortschreibung mehr Klarheit, höhere Ansprüche	26
3- Eine französische Vision	27
 INHALTSANGABE	 28
 ANHANG	 29
Auftragsschreiben des französischen Staatspräsidenten an Hubert Védrine	

Der Präsident der Republik

Paris, den 18. Juli 2012

Sehr geehrter Herr Minister,

Frankreich hat im März 2008 die Wiedereingliederung in die militärischen Strukturen der Nordatlantikorganisation beschlossen. Mit erscheint es deshalb sinnvoll und notwendig, die Folgen dieses Beschlusses unter Berücksichtigung des aktuellen internationalen Umfelds sowie mit Blick auf die möglichen Entwicklungen in der NATO zu bewerten.

Ich dachte, dass wir für die Erstellung eines Berichtes über die Entwicklung der transatlantischen Beziehungen im kommenden Jahrzehnt Ihre Erfahrungen auf dem internationalen Parkett sowie Ihre anerkannte Beratungskompetenz genutzt werden sollten.

Sie könnten in diesem Rahmen prüfen, ob die vor vier Jahren getroffene Entscheidung unsere Fähigkeit stärkt oder nicht, Fortschritte beim Aufbau des Europas der Verteidigung zu machen und gleichzeitig die Folgen bewerten, die der Beschluss auf den Einfluss Frankreichs in der NATO hat.

Aus diesem Grund bitte ich Sie, mir Ihre Schlussfolgerungen bis zum 31. Oktober 2012 vorzulegen, damit sie an die Kommission weitergeleitet werden können, die ich bis zum Jahresende mit der Ausarbeitung des neuen Weißbuchs über die Verteidigung und die nationale Sicherheit beauftragt habe, so dass sie Ihre Ergebnisse mit berücksichtigen kann. Ich wünsche, dass Sie im Rahmen der Ausführung dieses Auftrags eng mit dem Außenminister und dem Verteidigungsminister zusammenarbeiten, deren Dienststellen Ihnen alle erforderlichen Informationen und jede Unterstützung bieten werden.

Mit freundlichen Grüßen,

François Hollande

Hubert Védrine
Ehemaliger Minister