



Matthias Dembinski

Perspektiven der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik

HSFK-Report 11/2000

© Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung

Zusammenfassung

Mit der Entscheidung, die Aufgabe der Krisenbewältigung in die eigene Hand zu nehmen, erschließt die EU ein ganz neues Feld der Zusammenarbeit. Bereits jetzt ist abzusehen, daß sich in der Folge dieser Entscheidung das transatlantische Verhältnis ebenso verändern wird wie die Machtkonstellation in Europa und die Europäische Union selbst. Wie gravierend diese Veränderungen ausfallen werden, ist indes noch vollkommen offen. Nach wie vor verfolgen die Mitgliedstaaten mit der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) unterschiedliche und sich partiell ausschließende Ziele. Diese Unbestimmtheit war die Voraussetzung dafür, daß fünfzehn Mitgliedstaaten sich für den Einstieg in dieses Projekt entscheiden konnten. In dieser Hinsicht gleicht die Art der Erschließung des sicherheitspolitischen Feldes dem typischen Vorgehen der EU. Die Staaten verfolgen zwar langfristig unterschiedliche Zielvorstellungen, zeigen sich aber dennoch bereit, auf der Basis eines Kompromisses gemeinsam zu handeln, ohne zu klären, wohin das gemeinsame Vorgehen führt. Auch der weitere Ausbau der ESVP wird ohne das konstruktive Management von Ambiguität nicht auskommen. Eine Ausnahme von dieser Regel betrifft die Festlegung der Aufgaben und der materiellen Ausgestaltung der ESVP. In diesem Bereich sollten sich die EU-Mitgliedstaaten trotz der Unübersichtlichkeit der sicherheitspolitischen Risiken auf die in den nächsten Jahren zu erreichenden Ziele einigen.

Unterschiedliche Zielvorstellungen, und damit offene Fragen, zeichnen sich auf fünf Feldern ab:

- Wie soll das Spannungsfeld zwischen europäischen und transatlantischen Strukturen in der Sicherheitspolitik austariert werden? Ist eine Arbeitsteilung zwischen NATO und ESVP vorstellbar, und wie könnte sie aussehen?
- Soll sich die ESVP auf die Krisenbewältigung beschränken, oder wird die EU auch eine größere Verantwortung für die kollektive Verteidigung ihrer Außengrenzen übernehmen?
- Wie sollen die Anteile ziviler und militärischer Instrumente gewichtet werden? Auf welche Bedrohungssituationen muß sich Europa vorbereiten? Was ist die sicherheitspolitische Rolle Europas, und wie definiert sich der Einzugsbereich der ESVP?
- Wie sollte das Spannungsverhältnis zwischen regionalen und globalen Prinzipien und Verantwortlichkeiten austariert, wie das Verhältnis zwischen der ESVP und den Vereinten Nationen gestaltet werden?
- Wie weit werden sich die Entscheidungsstrukturen der EU verändern müssen? Wie ist das Spannungsverhältnis zwischen Legitimität und Effektivität aufzulösen?

Mit dem Ende des Ost-West-Konflikts nahmen die Spannungen innerhalb der asymmetrisch strukturierten NATO zu. Auf amerikanischer Seite steht dem Willen zur multilateral eingebetteten Führung der Wunsch nach Entlastung und die Vision der Befreiung aus interdependenten Strukturen entgegen. Auf europäischer Seite kontrastiert die Bereitschaft zur Ein- und Unterordnung unter amerikanische Führung mit der Frustration über die eigene Abhängigkeit und der Sorge, auf einen plötzlichen Kohäsionsverlust des Bündnisses nicht vorbereitet zu sein.

Die ESVP steht in der Tradition des Prozesses der allmählichen Ausweitung und Vertiefung von europäischer Kooperation im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik. Mit der Auflösung der

II

durch den Ost-West-Konflikt zementierten Strukturen in Europa stellte sich die Notwendigkeit außen- und sicherheitspolitischer Handlungsfähigkeit der EU mit neuer Schärfe. Gleichzeitig reagieren die EU-Mitglieder mit der ESVP auf eine Kombination unilateralistischer und semi-isolationistischer Tendenzen in den USA. Sie wollen sich erstens den USA als ernstzunehmender Partner präsentieren, die USA binden und Einfluß zurückgewinnen. Sie wollen zweitens die Fähigkeit zum eigenständigen Handeln für den Fall aufbauen, daß sich die USA in einer Krise für nicht zuständig erklären könnte und drittens Vorsorge schaffen für den Fall, daß die NATO dramatisch an innerer Kohäsion verlieren sollte. Viertens schließlich geht es zumindest einigen EU-Mitgliedern auch um die Emanzipation von den USA.

Damit wird der transatlantische Zusammenhang in der Tendenz aber einer anderen Bedrohung ausgesetzt. In dem Maße, in dem sich die EU zu einem sicherheitspolitisch entscheidungs- und handlungsfähigem Akteur entwickelt, stellt sie den amerikanischen Führungsanspruch in Frage und untergräbt das Fundament der NATO. Die Mehrheit der europäischen Staaten will die ESVP auf einem Kurs zwischen diesen beiden Eckpunkten halten. Ein solcher Balanceakt wird in dem Maße schwieriger, in dem auf amerikanischer Seite die Unsicherheiten über die künftige außenpolitische Orientierung zunehmen und in dem die EU sich zu einem sicherheitspolitisch handlungsfähigen Akteur entwickelt.

Innerhalb der EU zeichnet sich ein Konsens ab, die ESVP auf die Krisenbewältigung jenseits der EU-Grenzen zu beschränken und die kollektive Verteidigung der NATO zu überlassen. Das in dem WEU-Vertrag enthaltene kollektive Beistandsversprechen wird nicht zusammen mit den übrigen Funktionen der WEU auf die EU übertragen werden. Diese Entscheidung ist zwar wohlbegründet, wird aber spätestens mit dem Beitritt der baltischen Staaten zur EU ins Wanken geraten. Der Report schlägt mit einem europäischen Beistandsversprechen, das nicht mit entsprechenden militärischen Strukturen unterfüttert wäre, sondern in der Substanz auf die NATO zurückverweist, eine Konstruktion vor, die zwar ambivalent ist, aber gerade deshalb sowohl den russischen, als auch den europäischen, amerikanischen und baltischen Interessen genügen könnte.

Mit der ESVP will die EU ein umfassendes Instrumentarium zur Krisenprävention und Krisenbewältigung aus einer Hand schaffen, das neben militärischen Instrumenten auch diplomatische, wirtschaftliche, humanitäre, administrative und polizeiliche Funktionen umfasst. Umstritten innerhalb der EU ist die Mischung aus zivilen und militärischen Instrumenten. Durch die Art der Festlegung der Plan- und Fähigkeitsziele werden derzeit militärische Instrumente Übergewichtet. Eine Orientierung der ESVP an den wahrscheinlichen Krisenszenarien in und im unmittelbaren Vorfeld von Europa, die die EU eigenständig bewältigen könnte, spricht hingegen dafür, die zivilen und zivil-militärischen Instrumente stärker zu betonen.

Das Ziel, ein umfassendes Instrumentarium zur Krisenbewältigung zu schaffen, das koordiniert von einer Institution eingesetzt werden kann, gerät in ein Spannungsverhältnis mit dem Ziel, die Vereinten Nationen in ihren friedensbewahrenden und -schaffenden Funktionen zu stärken. Was die zivilen Instrumente der ESVP betrifft, hat die EU die richtigen Akzente gesetzt, die auch einer Stärkung der VN zugute kommen können. Darauf aufbauend sollte die EU deutlicher ihre Bereitschaft signalisieren, auch einen militärischen Beitrag zu den friedensbewahrenden Operationen der VN leisten zu wollen.

In dem Maße, in dem die EU sicherheitspolitische Funktionen übernimmt, wächst der Druck auf ihr institutionelles Gefüge. Die Strukturen und Verfahren der mit dem Maastricht-Vertrag 1991 begründeten Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) betonten die Autonomie und

III

Gleichheit der Staaten. Dadurch sicherte die EU die Legitimität ihrer Entscheidungen, wenn auch auf Kosten der Effektivität europäischer Außenpolitik. Derartige Strukturen waren angemessen, solange es um die Koordinierung nationaler Außenpolitiken ging. Wenn die EU militärisch handeln will, braucht sie jedoch andere Strukturen, die sie in die Lage versetzen, schnell und flexibel handeln, nationale Fähigkeiten effizient bündeln und eigene Kräfte fokussiert zum Einsatz bringen zu können. Erste Verschiebungen im Verhältnis zwischen Legitimität und Effektivität deuten sich mit der Einrichtung des institutionell stärker auf Brüssel bezogenen Politischen und Sicherheitspolitischen Komitees und der Aufwertung des Generalsekretärs/Hohen Repräsentanten bereits an. Um riskante militärische Operationen erfolgreich durchzuführen, müßte die EU ihre institutionellen Strukturen nachhaltiger verändern. Handlungsfähigkeit ließe sich entweder durch die verstärkte intergouvernementale Zusammenarbeit einer geschlossenen Kerngruppe oder durch die Überwindung der Pfeilerstruktur des Maastricht-Vertrages und die geregelte Einschränkung der Autonomie der Mitgliedstaaten in der Außen- und Sicherheitspolitik erreichen. Nach der dänischen Entscheidung gegen den Euro erscheint eine Variante des zweiten Weges wahrscheinlicher. Es könnte sich ein erweiterungsfähiger Kern von Staaten bilden, die zum Einstieg in supranationale Formen der Kooperation in der Außen- und Sicherheitspolitik bereit sind.

Ein zusätzlicher Charme beider Wege bestünde darin, daß sich so auch in der größeren Union die Handlungsfähigkeit sichern ließe. Möglicherweise, so die Spekulation, werden in einer Krisensituation unter dem Druck der militärischen Verhältnisse diese Wege, die derzeit politisch blockiert sind, gangbar. Weil beide Wege mit erheblichen legitimatorischen Risiken belastet sind, plädiert der Report für einen Kompromiß zwischen den Zielen der Handlungsfähigkeit und der Sicherung der staatlichen Autonomie. Es spricht viel für die Stärkung des Politischen und Sicherheitspolitischen Komitees und des Hohen Repräsentanten. Auch die verstärkte informelle Kooperation der großen Mitgliedstaaten wird die Union verkraften. Ebenso plädiert der Report dafür, die Ansprüche an die EU zu begrenzen. Die EU wird nicht und sollte nicht Weltmacht werden.

Inhalt

1.	Die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik: Ein konstruktiver Kompromiß	1
2.	Von Maastricht nach Nizza: Etappen einer zuletzt stürmischen Entwicklung	3
2.1.	Maastricht und die Verzahnung zwischen EU und WEU	4
2.2.	Von Brüssel nach Berlin: Die Verzahnung von WEU und NATO	5
2.3.	Von Pötschach über Köln nach Helsinki: Die ESVI wird zur ESVP	6
3.	ESVP und das Spannungsverhältnis zwischen europäischen und transatlantischen Strukturen der Sicherheitspolitik.	7
3.1.	Zur Struktur der transatlantischen Beziehungen	8
3.2.	Der Kosovo-Krieg als Katalysator der ESVP	10
3.3.	Interessen und Motive	11
3.4.	Der Balanceakt wird schwieriger: Feira und die Zukunft der transatlantischen Beziehungen	17
3.5.	Die Zukunft des transatlantischen Verhältnisses	22
4.	Petersberg-Aufgaben und kollektive Verteidigung	23
4.1.	Von der Ambivalenz der ESVI zur Eindeutigkeit der ESVP: Entwicklungen und Positionen	23
4.2.	Die Entwicklung der Europäischen Union und die Zukunft des Artikel V	25
4.3.	Die baltischen Staaten und die Zukunft des Artikel V	26
5.	Europas Rolle in welcher Welt? Welche Ausstattung braucht eine Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik?	27
5.1.	Fortschreitende militärische Planungen auf unsicherer politischer Grundlage	27
5.2.	Wieviel Militär braucht die ESVP: Die Risiken einer unpolitischen Bedarfsanalyse	29
5.3.	Wieviele zivile Instrumente braucht die ESVP? Ein Plädoyer für eine politische Bedarfsanalyse	30
6.	Das Verhältnis zwischen ESVP und den Vereinten Nationen	32
6.1.	Die ESVP und die Marginalisierung der Vereinten Nationen?	32

6.2.	Die Positionen der Staaten	34
6.3.	Vorschläge für eine Gestaltung des Verhältnisses zwischen der ESVP und der VN	34
7.	Die ESVP und die Zukunft der EU: Europäisches Regieren zwischen Effektivität und Legitimität	35
7.1.	Die ESVP und die Zukunft intergouvernementaler versus supranationaler Kooperationsformen	35
7.2.	Die ESVP und das Spannungsverhältnis zwischen Effektivität und Legitimität	37
7.3.	Die ESVP und die Zukunft des institutionellen Gefüges der EU	39
8.	Schlußfolgerungen und Empfehlungen	42

1. Die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik: Ein konstruktiver Kompromiß

Der Aufbau einer Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP), der mit der Kehrtwende der britischen Politik im Sommer 1998 begonnen hatte und durch die Erfahrung des Kosovo-Krieges dramatisch beschleunigt wurde, läuft weiterhin mit einer für europäische Verhältnisse ungewöhnlich hohen Geschwindigkeit. Der Europäische Rat (ER) in Helsinki definierte das „Planziel“ (headline goal), bis zum Jahr 2003 in nationaler Verantwortung 60.000 Soldaten bereitzustellen. Hinzu kommt weiteres Personal der See- und Luftstreitkräfte im Umfang bis zu 20.000 Leuten. Leichtverlegbare militärische Verbände sollen im Auftrag der EU autonom im Rahmen der Krisenbewältigung eingesetzt werden und eine Operation ein Jahr lang durchstehen können. Um die Rotation der Truppen sicherzustellen, werden die EU-Staaten bis zu 240.000 Soldaten für diese Aufgaben vorsehen. Mit Hilfe eines „kollektiven Fähigkeitsziels“ (capabilities goal) werden militärische Mindestanforderungen insbesondere in den Bereichen Streitkräfteführung, strategische Aufklärung und Transport definiert. Im November werden die EU-Staaten ihre Beiträge zur Erfüllung der Plan- und Fähigkeitsziele anmelden. Bereits im Vorgriff kündigte Bundesverteidigungsminister Scharping ein deutsches Kontingent von 18.000 Soldaten an. Eine laufende Überprüfung der Fortschritte im Hinblick auf diese Ziele ist vorgesehen.

Die öffentliche Aufmerksamkeit, die der Aufbau europäischer militärischer Fähigkeiten gefunden hat, verstellt ein wenig den Blick darauf, daß es der EU nicht vorrangig um militärische Machtmittel, sondern um die umfassende Fähigkeit der Krisenprävention und -bewältigung geht. Unter der portugiesischen Präsidentschaft wurde der bereits in Helsinki angedachte Ausbau der zivilen Instrumente der Krisenbewältigung fortentwickelt. Ein Ausschuß für die nicht-militärischen Aspekte der Krisenbewältigung nahm am 22. Mai 2000 seine Arbeit auf. In Feira beschloß die EU, 5000 Polizisten in nationaler Verantwortung für derartige Einsätze bereitzustellen und sukzessive weitere zivile Fähigkeiten aufzubauen. Damit ergänzt die EU ihre vielfältigen Aktivitäten im Bereich der humanitären und Katastrophenhilfe. Der ER in Feira legte zudem die Beteiligungsmöglichkeiten der Beitrittskandidaten und der europäischen NATO-Partner, die nicht Mitglied der EU sind, an der ESVP fest. Und er richtete vier Arbeitsgruppen ein, die mit der NATO bis Ende des Jahres die künftige Beziehung der beiden Organisationen aushandeln sollen.

Mit der ESVP wird der europäischen Integration ein ganz neues Feld eröffnet. Wenn der Aufbau der zivilen und militärischen Fähigkeiten im Rahmen der ESVP wie geplant vonstatten geht und es der EU und den Mitgliedstaaten gelänge, den Einsatz ihrer vielfältigen außenpolitischen Instrumente, angefangen von der Entwicklungs- über die Außenhandelspolitik bis hin zur militärischen Interventionsfähigkeit, zu verzahnen und effizient zu addieren, entstünde ein außenpolitischer Akteur mit veritablen Machtressourcen. Die vielbeklagte Lücke zwischen Fähigkeiten und Erwartungen würde verringert, die EU zu einem Machtzentrum werden. Damit würde sich das Gesicht der Europäischen Union ebenso wandeln wie das transatlantische Verhältnis und die Machtfigur in Europa.

Wie gravierend diese Veränderungen ausfallen werden, ist indes noch vollkommen offen. Die einen erwarten, Europa werde mit der ESVP gerade ihrer zivilisatorischen Verantwortung gerecht. Sie entwickle sich zur einzigen internationalen Organisation, die das volle Spektrum

ziviler und militärischer Instrumente zur Krisenbewältigung aus einer Hand anbieten könne. Endlich werde sie ihren lange angekündigten Beitrag dazu leisten können, „daß die internationalen Beziehungen sich auf mehr Gerechtigkeit gründen (...) der Wohlstand besser verteilt und die Sicherheit jedes einzelnen besser gewährleistet werden.“¹ Für andere kündigt sich mit der ESVP das Ende der EU als Zivilmacht an. Sie fürchten, daß eine Gruppe machtvoller demokratischer Staaten letztlich ihre partikularen Normen und Werte für die allgemeinen nehmen und der Versuch, unter Rückgriff auf militärische Mittel Frieden und Gerechtigkeit in die Welt zu bringen, die Welt letztlich nur unfriedlicher und ungerechter machen wird.² Dritte erkennen in der ESVP kaum mehr als deklaratorische Politik. Sie verweisen darauf, daß mit der ESVP lediglich bestehende Truppenverbände eine zusätzliche Funktion erhalten. Und weil angesichts der knappen Verteidigungshaushalte fraglich sei, daß die EU-Staaten diese Verbände angemessen ausrüsten, gleiche das Projekt einem Potemkinschen Dorf. Auch in bezug auf das Verhältnis zu den USA ist die Entwicklung offen. Von einem Blickwinkel aus betrachtet, zeigt sich die ESVP als Prozeß fortschreitender Selbstbehauptung und Emanzipation der EU. Von einem anderen Blickwinkel aus betrachtet, steht sie in der Tradition früherer Bemühungen, das transatlantische Verhältnis neuen Bedingungen anzupassen und zu stärken.

Die unterschiedlichen Interpretationen sollten nicht verwundern. Nach wie vor beruht die ESVP notwendigerweise auf einem Kompromiß. Die Ambivalenz und Mehrdeutigkeit, die das Projekt einer Europäischen Außen- und Sicherheitspolitik seit Maastricht prägt, lösen sich trotz der Beschleunigung paradoxerweise nicht zugunsten größerer Klarheit und europäischer Einigkeit in den langfristigen Zielvorstellungen auf. Im Gegenteil, scheint die Ambivalenz gerade die Voraussetzung dafür zu sein, daß sich die Dinge trotz unterschiedlicher Zielvorstellungen so schnell entwickeln konnten. Überraschend ist dabei nicht der Kompromißcharakter der ESVP. Überraschend ist, daß die Mitgliedstaaten trotz divergierender langfristiger Zielvorstellungen zu gemeinsamen ersten Schritten bereit sind, ohne letztlich kontrollieren zu können, wohin dieser Weg führt.

Auffassungsunterschiede lassen sich unschwer zwischen großen und kleinen Mitgliedstaaten, zwischen NATO-Mitgliedern und Neutralen, zwischen Ländern mit einer kolonialen Vergangenheit und solchen ohne sowie zwischen Mitgliedsländern mit einer gemeinschaftsfreundlichen und solchen mit einer den Nationalstaat betonenden Tradition feststellen. Damit gerät die ESVP zunehmend zu einem Allzweckinstrument zur Realisierung ganz unterschiedlicher Ziele. Sie soll erstens die EU auf neue Herausforderungen vorbereiten.

-
- 1 Vgl. Dokument über die Europäische Identität, veröffentlicht von den neun Außenministern am 14. Dezember 1973 in Kopenhagen, Abgedruckt in: Auswärtiges Amt, Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union. Dokumentation, Bonn, 1994, S. 53. Wie aktuell dieses idealistische Selbstbild ist, zeigt Javier Solanas Beitrag „Why Europe needs the military option“ in der Financial Times (FT) vom 29.09.2000. Darin malt er das Bild einer EU, die sich mit Hilfe der ESVP weltweit für die Überwindung der Armut, die Förderung der Demokratie und die Achtung des Rechts der Gesetze und der Menschenrechte einsetzen werde.
 - 2 Kritik kommt nicht nur von staatskritischer Seite. Auch Kenneth N. Waltz, einer der maßgeblichen Realisten, warnt eindringlich vor den Gefahren, die drohen, wenn westliche Staaten sich anschicken, die Übel aus dieser Welt zu treiben. Vgl. Ders, Structural Realism after the Cold War, in: International Security, Jg. 25, Nr. 1, Sommer 2000, S. 5-41, insb. S. 9ff.

Es geht zweitens darum, die Reputation der EU als sicherheitspolitischer Partner der USA und damit die Grundlagen der NATO zu stärken. Die ESVP soll drittens einer wachsenden europäischen sicherheits- und verteidigungspolitischen Identität Ausdruck geben und den außenpolitischen Interessen der immer engeren Union der Völker Europas Nachdruck verleihen. Viertens soll sie Vorsorge treffen für den Fall, daß die Allianz plötzlich an Kohäsion verlieren könnte. Und sie soll fünftens angesichts der bevorstehenden Erweiterung eine Vertiefung einleiten, um eine effiziente Steuerung der größeren Union zu gewährleisten.

Unterschiedliche Zielvorstellungen der Mitgliedstaaten, und damit offene Fragen, zeichnen sich auf fünf Feldern ab:

- Die wichtigste Kontroverse kreist um den geheimen Bezugspunkt jeglicher Diskussion über europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik: das Verhältnis zu den USA: Wie soll das Spannungsfeld zwischen europäischen und transatlantischen Strukturen in der Sicherheitspolitik austariert werden? Ist eine Arbeitsteilung zwischen NATO und ESVP vorstellbar und wie könnte sie aussehen?
- Eng damit zusammenhängend stellt sich die Frage, inwieweit die EU mit der Verantwortung für die Krisenbewältigung politisch gewollt oder ungewollt auch eine größere Verantwortung für die kollektive Verteidigung ihrer Außengrenzen übernimmt?
- Eine dritte Kontroverse betrifft die Gewichtung ziviler und militärischer Mittel. Auf welche Bedrohungssituationen muß und soll sich Europa vorbereiten? Was ist die sicherheitspolitische Rolle Europas, und wie definiert sich der Einzugsbereich der ESVP?
- Strittig ist viertens das Verhältnis zwischen ESVP und den VN resp. der OSZE. Soll die ESVP das europäische Profil innerhalb der VN stärken, oder soll einem eigenständigen Konfliktbewältigungspotential aus einer Hand der Vorrang gegeben werden?
- Und fünftens ist zu entscheiden, inwieweit sich die Entscheidungsstrukturen der EU verändern müssen. Inwieweit wird es auf der Achse zwischen Legitimität und Effektivität Verschiebungen geben? Kann sich Europa bei der Sicherheits- und Verteidigungspolitik auf die zwischenstaatliche Zusammenarbeit beschränken? Wie ist im Bereich der Sicherheits- und Verteidigungspolitik die Kompetenzverteilung zwischen der Union und den Mitgliedstaaten zu regeln?

Der Report beleuchtet im folgenden diese fünf Felder, indem er mögliche Optionen und die zwischen unterschiedlichen Zielen bestehenden Spannungsverhältnisse benennt, die Positionen der Mitgliedstaaten vorstellt und Empfehlungen formuliert. In einem Resümee werden die Empfehlungen zusammengefasst. Einleitend wird in Kapitel 2 für Leser, denen die Diskussion um europäische Sicherheitspolitik weniger vertraut ist, ein knapper Überblick über die verschlungene Entwicklung seit dem Beginn der neunziger Jahre geboten.

2. Von Maastricht nach Nizza: Etappen einer zuletzt stürmischen Entwicklung

Die Regierungskonferenz von Maastricht (1991) gilt als Ausgangspunkt der Entwicklung einer Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP). Bis dahin ließ sich die EG im

wesentlichen als eine Wirtschaftsgemeinschaft charakterisieren. Ihre Mitglieder kooperierten zwar im Rahmen der Europäischen Politischen Zusammenarbeit und waren darüber hinaus mehrheitlich durch ein kollektives Verteidigungsbündnis verbunden. Die EPZ war aber kaum mehr als ein loses System der Politikkoordinierung, und die WEU hatte sämtliche operativen Fähigkeiten auf die NATO übertragen.³

Die zahlreichen Windungen und Brüche, die das Projekt der ESVP auf dem Weg von Maastricht bis Nizza zu durchlaufen hatte, sind zum einen der Komplexität der Materie, zum anderen den unterschiedlichen Zielsetzungen bzw. den Ungewißheiten über die Motive der Partner geschuldet. Während Frankreich die Rolle der NATO begrenzen wollte und mit der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungsidentität (ESVI) die Perspektive eines Prozesses zunehmender westeuropäischer Selbstbehauptung verband, der in einer gemeinsamen Verteidigung resultieren könnte, sprach sich Großbritannien lediglich für die Stärkung eines europäischen Pfeilers innerhalb der NATO aus.

2.1. Maastricht und die Verzahnung zwischen EU und WEU

In Maastricht legten die Staats- und Regierungschefs fest, daß die EU sicherheitspolitische Entscheidungen nicht selbst ausführen, sondern sich der WEU bedienen soll, die gleichzeitig zum europäischen Pfeiler in der Allianz auszubauen wäre.⁴ Hierzu mußte die WEU zunächst umgeformt werden. Erstens wurde ihr Aufgabenbereich erweitert und die Organisation funktional geteilt. Neben die kollektive Verteidigung, die weiterhin an die NATO delegiert wurde, traten die „Petersberg-Aufgaben“, die von humanitären Aufgaben und Rettungseinsätzen über friedenserhaltende Aufgaben bis zu Kampfeinsätzen bei der Krisenbewältigung, einschließlich Maßnahmen zur Herbeiführung des Friedens reichen.⁵ Um diese Aufgaben im Auftrag der EU wahrnehmen zu können, verzahnte sich die WEU institutionell stärker mit der EU, schuf bescheidene operative Fähigkeiten wie eine Planungszelle, ein Lage- und ein Satellitenzentrum und definierte im Zusammenwirken mit den Mitgliedstaaten Truppenkontingente, die für Petersberg-Aufgaben zur Verfügung gestellt werden könnten (FAWEU: Forces Answerable to WEU). Allerdings fehlten der WEU die nötigen Infra- und Kommandostrukturen, um multilateral zusammengesetzte Verbände

3 Vgl. Protokoll Nr. I zur Änderung und Ergänzung des Brüsseler Vertrages vom 23. Oktober 1954, abgedruckt in: Gerfried Brandstetter, Die Westeuropäische Union, Einführung und Dokumente, Wien (Nomos Verlag), 1999.

4 Der Konflikt über die Zielsetzung der ESVI wurde damit auf die Frage nach der Stellung der WEU zwischen NATO und EU zugespitzt. In der I. Erklärung zur Westeuropäischen Union der Mitgliedstaaten der WEU zum Vertrag von Maastricht wurden gleichberechtigt zwei Ziele formuliert, nämlich a) die WEU „stufenweise zur Verteidigungskomponente der Europäischen Union auszubauen“, und b) „die WEU als Mittel zur Stärkung des europäischen Pfeilers der Atlantischen Allianz zu entwickeln“. Abgedruckt in: Presse und Informationsamt der Bundesregierung, Europäische Union – Europäische Gemeinschaft. Die Vertragstexte von Maastricht, Bonn, 1996.

5 Vgl. Petersberger Erklärung des Ministerrats der Westeuropäischen Union über seine Tagung am 19. Juni 1992 in Bonn, in: Europa Archiv, Jg. 47, Nr. 14, 1992, S. D479-485.

führen, und den Streitkräften der Mitgliedstaaten Transport-, Aufklärungs- und logistische Fähigkeiten, um über größere Entfernungen intervenieren zu können.⁶

Zweitens wurde ihre Mitgliedschaft erweitert, um sie mit derjenigen der EU und der NATO möglichst deckungsgleich zu halten. Die neutralen EU-Mitglieder traten dem Brüsseler Vertrag als Beobachter und die europäischen NATO-Staaten, die nicht Mitglied der EU waren, als assoziierte Mitglieder bei.⁷ Beide wurden Vollmitgliedern weitgehend gleichgestellt.⁸ Die Doppelstruktur der WEU, einerseits sicherheits- und verteidigungspolitischer Arm der EU, andererseits europäischer Pfeiler innerhalb der NATO zu sein, zeigt sich also auch in ihrer Mitgliederstruktur, die keine klaren Konturen aufweist und den Akteurscharakter der WEU verwischt.

2.2. Von Brüssel nach Berlin: Die Verzahnung von WEU und NATO

In die Lücke zwischen Anspruch und militärischen Fähigkeiten der (W)EU sprang die NATO bzw. die USA. Auf ihrem Gipfel im Januar 1994 erklärte die NATO, im Rahmen der ohnehin gebotenen Reform ihrer Kommandostruktur würden „trennbare, jedoch nicht getrennte militärische Fähigkeiten entstehen, die (...) von der WEU genutzt werden können“.⁹ Zentrale Bedeutung kam in diesem Kontext dem Konzept der Combined Joint Task Forces (CJTF) zu.¹⁰

Auf der Grundlage dieses Angebots zeichneten sich schnell die Konturen eines Konsens über die künftige Aufgabenverteilung zwischen NATO und (W)EU ab. Danach blieb die Allianz sowohl „die Grundlage für die kollektive Verteidigung“, als auch in Blick auf die neuen Aufgaben der Friedenssicherung und Krisenbewältigung das „wesentliche Forum für

6 Vgl. I. Erklärung der Mitgliedstaaten der WEU zu dem Maastricht Vertrag, a.a.O. (Anm. 4).

7 Vgl. II. Erklärung der Mitgliedstaaten der WEU zu dem Maastricht Vertrag, ebenda.

8 Beobachter und Mitglieder genießen die gleichen Rechte und Verantwortlichkeiten in Bezug auf Aufgaben, die der WEU von anderen Foren oder Institutionen, deren Mitglieder sie bereits sind, sprich der EU oder der NATO, übertragen wurden. Assoziierte Mitglieder sind zudem den Vollmitgliedern gleichgestellt, wenn sie sich an einer militärischen Operation mit Streitkräften beteiligen. Mit der Einladung an die ost- und mitteleuropäischen Länder, assoziierte Partner zu werden, schuf die WEU eine dritte Kategorie von Mitgliedern mit etwas abgestuftem Status. Vgl. Communiqué der Tagung des Ministerrats der Westeuropäischen Union vom 9. Mai 1994 in Kirchberg, abgedruckt in: Brandstetter, a.a.O. (Anm. 3), S. 225 ff.

9 Erklärung der Staats- und Regierungschefs des Nordatlantikpakts, abgegeben zum Abschluß ihrer Tagung am 10. und 11. Januar 1994 in Brüssel. in: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hg.), Bulletin, Nr. 3 (17. Januar), Bonn, 1994.

10 Bei Combined Joint Task Forces handelt es sich um multinationale, streitkräfteübergreifende, für spezifische Operationen ad hoc zu bildende und verlegbare Großverbände. Um den Kern eines CJTF-Hauptquartier herum lassen sich je nach Auftrag verschiedene Führungs- und Streitkräfteelemente anlagern. Die NATO verfügt gegenwärtig über drei derartige Hauptquartiere. Vgl. Charles Barry, NATO's Combined Joint Task Forces in Theory and Practice, in: Survival, Jg. 38 Nr. 1, 1996, S. 81-97. Nora Bensahel, Separable but not Separate Forces. NATO's Development of the Combined Joint Task Forces, in: European Security, Jg. 8, Nr. 2, 1999, S. 52-72.

Konsultationen unter ihren Mitgliedern“.¹¹ Die Europäer würden die „ESVI in der Allianz entwickeln“, und die USA erklärten sich im Gegenzug auf dem Berliner NATO-Gipfel (Juni 1996) zu einer konkreten Reform der Allianz mit dem Ziel bereit, „alle europäischen Bündnispartner in die Lage zu versetzen, (...) einen geschlosseneren und wirksameren Beitrag zu den Aufgaben der Allianz zu leisten, und im Bedarfsfall eigenständig agieren zu können.“¹² Um Duplizierungen zu vermeiden, würde die WEU keine eigene Kommandostruktur aufbauen, auf eigenständige militärische Planungen und Übungen verzichten und die der WEU zugesagten Streitkräfte auch der NATO assignieren.¹³ Stattdessen würde sich die WEU des Verteidigungsplanungsprozesses der NATO bedienen und auf Mittel (assets) und Kapazitäten (capabilities) der Allianz zurückgreifen.¹⁴ Möglich wurde diese Verzahnung, weil die NATO ihrerseits neben der kollektiven Verteidigung friedensunterstützende Operationen als zweite Kerntätigkeit begreift. Abschließend konnte das Verfahren dieser Vereinbarung aber nicht geklärt werden, weil das 1999 mit Verspätung unterzeichnete „Framework Document on the Release, Monitoring, and Return or Recall of Assets and Capabilities“ in zentralen Fragen vage blieb.

Im Ergebnis blieb die WEU als sicherheits- und verteidigungspolitischer Arm der EU schwach ausgebildet. Sie beschränkte sich nur auf Petersberg-Aufgaben und überließ die Verteidigung vollständig der NATO. Der Verzicht auf eigene Mittel zementierte die Abhängigkeit von der NATO und reduzierte die (W)EU auf ein Reserveinstrument, das nur dann aktiv werden würde, wenn die USA zuvor entschieden haben, sich und die NATO in einer Krise nicht zu engagieren. Dementsprechend kristallisierte sich ein Einverständnis heraus, daß die WEU Aufgaben des oberen Petersberg-Spektrums nicht übernehmen würde.¹⁵

2.3. Von Pörschach über Köln nach Helsinki: Die ESVI wird zur ESVP

Diese Konstruktion wurde 1998 durch einen Wandel der britischen Sicherheitspolitik wieder in Frage gestellt.¹⁶ Auf dem EU-Sondergipfel in Pörschach (Oktober 1998) erläuterte Tony Blair erstmals vor offizieller europäischer Kulisse die Grundlinien des neuen britischen

11 Vgl. Erklärung der Staats- und Regierungschefs, a.a.O. (Anm. 9).

12 Communiqué der Ministertagung des Nordatlantikrats am 3. Juni 1996 in Berlin, abgedruckt in : Internationale Politik (IP), Jg. 51, Nr. 10, 1996, S. 87-97.

13 Vgl. beispielsweise Erklärung des Ministerrats der Westeuropäischen Union vom 22. Juli 1997 zur Rolle der WEU und zu ihren Beziehungen zur Europäischen Union und zur Atlantischen Allianz, in: Brandstetter, a.a.O. (Anm. 3), S. 296-302. Hierin sicherten die Europäer zu, die NATO bei der Planung, Vorbereitung und Durchführung von WEU-geführten Operationen zu beteiligen.

14 Vgl. Communiqué der Ministertagung des Nordatlantikrats am 3. Juni 1996 in Berlin, abgedruckt in : IP, Jg. 51, Nr. 10, 1996, S. 87-97. Vgl. auch Stephan De Spiegeleire, The European Security and Defense Identity and NATO: Berlin and Beyond, in: Mathias Jopp/Hanna Ojanen (Hg.), European Security Integration. Implications for Non-alignment and Alliances, Programme on the Northern Dimension of the CFSP, Vol. 3, 1999, S. 57-99.

15 Antonio Missiroli, Towards a European Security and Defense Identity? Record-State of Play-Prospects, in: Mathias Jopp/Hanna Ojanen (Hg.), ebenda, S. 21-56 (32).

16 Vgl. Peter Schmidt, Neuorientierungen in der britischen Sicherheitspolitik? Britische und britisch-französische Initiativen, SWP-AP 3088, Ebenhausen, 1999.

Denkens. Europa müsse sicherheitspolitisch handlungsfähig werden. Um dies zu erreichen, wäre als eine Option zu erwägen, die WEU aufzulösen und ihre neuen Funktionen der Friedenssicherung und Krisenbewältigung in einem vierten Pfeiler innerhalb der EU zu organisieren, die alte Funktion der kollektiven Verteidigung der NATO zu übertragen.¹⁷ Einen Schritt weiter ging Tony Blair auf dem französisch-britischen Gipfeltreffen am 4. Dezember 1998 in St. Malo: die EU müsse über „eine autonome Handlungsfähigkeit verfügen, die sich auf glaubwürdige militärische Kräfte stützt“.¹⁸

Vor dem Hintergrund der Krise im Kosovo fand im November 1998 unter österreichischer Präsidentschaft zum ersten Mal ein Treffen der Verteidigungsminister der EU-Staaten statt. Unter deutscher Präsidentschaft (1. Halbjahr 1999) entwickelten sich die Dinge dann mit rasanter Geschwindigkeit. Auf dem informellen Ratstreffen in Eltville im März 1999 unterstrich die deutsche Präsidentschaft die Notwendigkeit autonomer Handlungsfähigkeiten. Ein Weg dorthin, so Außenminister Fischer auf dem Ministertreffen der WEU in Bremen im Mai, bestehe in einer stufenweisen Überführung der WEU in die EU. Entlang dieser Linie beschloß der ER in Köln die schrittweise Festlegung einer gemeinsamen Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP). Diese unterscheidet sich von der bis dahin verfolgten ESVI durch zwei Elemente. Zum einen soll die EU direkt für die europäische Sicherheit verantwortlich werden. Bis zum Gipfel in Nizza (Dezember 2000) sollen die Funktionen der WEU, die für die Durchführung von Petersberg-Aufgaben nötig sind, auf die EU übergehen. Zum anderen soll die EU mit der glaubwürdigen Fähigkeit zum autonomen Handeln ausgestattet, die Abhängigkeit von der NATO entsprechend reduziert werden. Dadurch werden je nach Erfordernissen Operationen unter Rückgriff oder ohne Rückgriff auf Mittel und Fähigkeiten der NATO möglich.¹⁹ Mit diesem Beschluß wurde das zwischen WEU und NATO vereinbarte Arrangement zur Makulatur, und es mußten direkte Beziehungen zwischen der EU und der NATO sowie zwischen der EU und Beobachtern bzw. Assoziierten definiert werden.

3. ESVP und das Spannungsverhältnis zwischen europäischen und transatlantischen Strukturen der Sicherheitspolitik

Die These, daß die ESVP, je nachdem, wie sie entwickelt wird, die NATO stärken oder spalten könnte, gehört mittlerweile zu den Gemeinplätzen der Debatte.²⁰ Unklarer ist, wodurch die ESVP die NATO stärken oder spalten könnte. Hier werden zwei Argumente ins Feld geführt. Erstens existiert ein Spannungsverhältnis zwischen europäischen und transatlantischen Strukturen in der Sicherheitspolitik, dessen Bruchlinien sich mit Hilfe eines theoretischen Exkurses identifizieren lassen. Der Aufbau europäischer militärischer

17 Diese Idee war bereits im Vorfeld von Pörschach von Charles Grant, dem Direktor des Centre for European Reform, ventiliert worden. Vgl. Charles Grant, *Can Britain Lead in Europe?* London (CER), 1998.

18 Die Erklärung ist abgedruckt in: IP, Jg. 54, Nr. 2-3, 1999, S. 127f.

19 Vgl. Erklärung des Europäischen Rates zur Stärkung der Gemeinsamen Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik, Anhang III zu den Schlußfolgerungen des Vorsitzes, Europäischer Rat in Köln, 3./4. Juni 1999.

20 Vgl. Peter Schmidt, in: NATO Brief, Jg. 48, Nr. 1, Frühling/Sommer 2000, S. 12-16.

Handlungsfähigkeiten ist einerseits zur Stabilisierung der Allianz unabdingbar, könnte andererseits, triebe dieser Prozess über eine gewisse Schwelle hinaus, die Allianz unterminieren. Zweitens folgt der Ausbau der ESVP partiell einer eigendynamischen Logik. Er wird vorangetrieben und begrenzt vom Zusammenspiel unterschiedlicher Interessen, von kaum kalkulierbaren Impulsen, die aus anderen Kontexten heraus die Entwicklung der ESVP beeinflussen, und von zufälligen Konstellationen. Eher gegen den Willen der Akteure als einem politischen Kalkül folgend, gerät die ESVP so in einen Konflikt zur NATO. Ob sich daraus ein neues und fruchtbares Verhältnis zwischen den USA und der EU entwickelt oder die Allianz in eine Krise stolpert, ist vollkommen offen.

3.1. Zur Struktur der transatlantischen Beziehungen

Die transatlantische Gemeinschaft läßt sich, den beiden in der Disziplin der Internationalen Beziehungen führenden Theoriesträngen des Liberalismus und des Realismus folgend, sowohl als Werte- wie auch als Interessengemeinschaft begreifen. Nur wäre sie sowohl als Wertegemeinschaft wie auch als Interessengemeinschaft in ihrer traditionellen Form gefährdet, wenn sich die EU zu einer politisch selbstbewußten und autonom handlungsfähigen außen- und sicherheitspolitischen Entität entwickeln würde.²¹

Eine Wertegemeinschaft westlicher Demokratien zeichnet sich durch ähnliche außenpolitische Normen aus. Dies allein garantiert aber nicht schon kongruente Interessen und die Fähigkeit zum gemeinsamen Handeln. Es sei gerade die Funktion von Institutionen, ihren Mitgliedern effektives gemeinsames Handeln zu ermöglichen. Sie tun dies, indem sie als Referenzsystem der politischen Debatten und Rahmen der Entscheidungsprozesse wirken. Sie effektivieren einerseits die intergouvernementalen Entscheidungsprozesse. Sie beeinflussen andererseits die Sichtweisen und Haltungen ihrer Mitglieder. Sie fordern einerseits Loyalität von ihren Mitgliedern, sie stiften andererseits gemeinsame Identität. Durch die Bildung eines europäischen Clubs innerhalb des größeren transatlantischen Clubs würde diese Wirkung geschwächt. Die westeuropäischen Demokratien müßten wählen zwischen der NATO oder der GASP/ESVP als Ort für die Erarbeitung gemeinsamer Position; und sie müßten sich entscheiden, wem sie Loyalität zollen. Solange die EU für die wirtschaftliche Integration und die NATO für die kollektive Verteidigung zuständig waren, entstand aus dem Nebeneinander keine Konkurrenz. In dem Maße, in dem beide Institutionen Zuständigkeiten für ähnliche Aufgabenbereiche beanspruchen, würde aus der Konkurrenz von zwei sich als gleichberechtigt verstehenden Institutionen ein Konflikt. Solange also die EU als Staatenverbund organisiert ist, wäre ein europäischer Caucus in der NATO resp. eine Vorordnung europäischer Entscheidungsprozesse vor die der NATO einerseits Voraussetzung für europäische Identitätsbildung, andererseits Stolperstein für die NATO.

21 Zum folgenden vgl. Matthias Dembinski, Die Zukunft des politischen Westens. Zum Spannungsverhältnis zwischen europäischen und transatlantischen Strukturen in der Sicherheitspolitik, HSFK-Report, Frankfurt (HSFK), 4/1999.

Die NATO als Interessengemeinschaft basiert auf einer kongenialen Interessenkonstellation.²² Die Position der USA gegenüber der politischen und sicherheitspolitischen Integration Westeuropas war und ist ambivalent. Einerseits hätte die politische Union die USA entlastet. Andererseits fürchtete eine Minderheit im amerikanischen Meinungsspektrum ein politisch geeintes Europa als Konkurrenten der USA. Das Argument der Mehrheit lautete dagegen, der Sprung in die politische Integration würde nicht gelingen. Ohne die amerikanische Führungsrolle innerhalb der NATO, so die Erwartung, könnte das Projekt der westeuropäischen Integration an seinen eigenen Widersprüchen zerbrechen.²³ Die Europäer fragten mehrheitlich amerikanische Führung nach, weil sie so den Prozeß der sektoralen Integration fortsetzen konnten, ohne die Frage beantworten zu müssen, wie Europa außenpolitisch handlungsfähig werden und selbst für seine Sicherheit sorgen kann. Die Unterordnung fiel den Europäern um so leichter, als die USA einen überproportionalen Anteil zur gemeinsamen Sicherheit beitrugen, ihre Machtfülle in ein multilaterales Gewand einschnürten und die Interessen und Anliegen ihrer Schutzbefohlenen berücksichtigten. Ein autonom entscheidungs- und handlungsfähiger zweiter Pfeiler würde dieses Fundament zerrütten.

Die Widersprüche dieser Konstruktion verschärfen sich mit dem Ende des Ost-West-Konflikts. Auf amerikanischer Seite steht dem Willen zur multilateral eingebetteten Führung der Wunsch nach Entlastung und die Vision der Befreiung aus interdependenten Strukturen entgegen.²⁴ In dem Maße, in dem im amerikanischen Bewußtsein die eigene Macht zu- und die Betroffenheit von äußeren Ereignissen abnimmt, gewinnen unilaterale und semi-isolationistische Stimmen an Gewicht und verstärken sich gegenseitig.

Auf europäischer Seite kontrastiert die Bereitschaft zur Ein- und Unterordnung unter amerikanische Führung mit der Frustration über die eigene Abhängigkeit und der Sorge, die USA könnten sie mit ihrem ungelösten Problem allein lassen. Auf die semi-isolationistischen und unilateralen Ausschläge der amerikanischen Außenpolitik reagieren die Europäer traditionell mit eigenen Initiativen in der Sicherheitspolitik. Auf die Rückzugstendenzen Ende der 60er Jahre, die in den Mansfield-Amendments gipfelte, antworteten die NATO-Europäer,

22 Zur Rolle der USA im europäischen Integrationsprozeß vgl. Beate Neuss, *Geburtsheifer Europas? Die Rolle der Vereinigten Staaten im europäischen Integrationsprozeß*, Baden-Baden (Nomos), 2000.

23 Vgl. stellvertretend für viele andere Robert J. Art, *Why Western Europe Needs the United States and NATO*, in: *Political Science Quarterly*, Jg. 111, Nr. 1, 1996, S. 1-41.

24 Diese Widersprüche prägen auch die amerikanische Debatte zur Zukunft der NATO. Einerseits scheint die Führungsleistung der „indispensable nation“ in der NATO als unerlässlich, um die Stabilität des östlichen und damit letztlich auch des westlichen Teils des Kontinents zu sichern. Andererseits versuchen die USA die Lasten der Führungsrolle zu reduzieren. Und drittens fürchten sie, durch die multilateralen Entscheidungsgremien der NATO in ihren Handlungsspielräumen beengt zu werden und betrachten die NATO zunehmend nur noch als Reservoir, aus dem sich „coalitions of the willing“ zusammenstellen lassen. Vgl. beispielsweise Richard Haas, *The Reluctant Sheriff. The United States after the Cold War*, New York (Council of Foreign Relations), 1997. Derartige Überlegungen haben Eingang in den Kongress gefunden. So fordert eine Senatsresolution über amerikanische NATO-Politik, die NATO-Strukturen sollten „provide a basis for ad hoc coalitions of the willing partners among NATO members to defend common values and interests“. Vgl. 106/1 US Congress, Senate, S. Res. 208: *Expressing the Sense of the Senate regarding United States policy toward the North Atlantic Treaty Organisation and the European Union*, Washington, 8.11.1999.

indem sie mit der Euro-Group ihre militärischen Leistungen und ihre Bedeutung als Verbündete unterstrichen. Das SDI-Programm führte auf europäischer Seite zur Reaktivierung der WEU, und die Haager-Erklärung folgte als Reaktion auf den Reykjavik-Gipfel. In allen Fällen versuchten die Europäer einerseits ihr Gewicht in Washington zu erhöhen, andererseits Vorsorge für den Fall zu schaffen, daß sich die amerikanisch-europäischen Beziehungen verschlechtern.

3.2. Der Kosovo-Krieg als Katalysator der ESVP

Mit dem Bosnien- vor allem aber dem Kosovo-Konflikt erreichte das wechselseitige Unbehagen am transatlantischen (Miß-)Verhältnis eine neue Dimension. In den USA wurde einerseits die ungleiche Lastenverteilung, andererseits die Einschränkung amerikanischer Handlungsfreiheit durch die multilateralen Strukturen der NATO kritisiert.²⁵ Der Kosovo-Krieg kann insofern als Wendepunkt gelten, als parteiübergreifend darauf hingewiesen wird, daß die USA zu einem Eingreifen unter derartigen Umständen nicht noch einmal bereit sein werden, zumal sie durch riskante und kostspielige Verpflichtungen in anderen Regionen der Welt gebunden seien.²⁶ Die weitere Unterstützung des Bündnisses durch die USA, so der durchgehende Tenor, wird von der Fähigkeit der europäischen Partner abhängen, einen echten Beitrag zu gemeinsamen Operationen zu leisten.²⁷

Auf die Europäer wirkte der Kosovo-Krieg insofern wie ein Schock, als er einerseits die militärische Abhängigkeit Europas von den USA, andererseits die schwankenden innenpolitischen Grundlagen des amerikanischen Engagements für die Sicherheit in Europa in Erinnerung rief.²⁸ Der Kosovo-Krieg warf ein Schlaglicht auf die doppelte Gefahr: Europa

25 Die Klagen über die ungebührlichen Beschränkungen amerikanischer Handlungsfreiheit bezogen sich vordergründig auf die Art der Kriegführung. Obwohl die USA den Luftkrieg praktisch im Alleingang bestritten, hätten sie sich in der Art der Kriegführung aus Rücksichtnahme auf die europäischen Verbündeten Fesseln angelegt und so den Erfolg der Luftoperation beinahe verspielt. Vgl. beispielsweise Michael R. Gordon, *Allies War by Consensus Limiting Military Strategy*, in: *New York Times*, 04.04.1999. Vgl. auch die Klage von General Short, in: *International Herald Tribune (IHT)*, 22.10.1999, S. 4 und James P. Thomas, *The Military Challenges of Transatlantic Coalitions*, IISS, Adelphi Paper 333, 2000, S. 47f. Sie ist politisch brisant, weil es einen weiter verbreiteten Grundtenor der amerikanischen Debatte trifft.

26 Vgl. stellvertretend Strobe Talbott: *America's Stake in a Strong Europe*, Rede vor dem RUSI, London, 7.10.1999.

27 Um die Forderung nach einem neuen „transatlantic bargain“, demzufolge die USA sicherheitspolitisch in Europa engagiert bleiben, wenn die Europäer sich „out-of-area“ als verlässlicher Partner der USA erweisen, ist es zwar wieder ruhiger geworden. Dennoch ist die amerikanische Forderung nach einer ausgewogeneren Lastenverteilung unüberhörbar und ernstzunehmen.

28 Im Senat hatte sich trotz erheblicher Vorbehalte eine fragile Zustimmung zur Position des Präsidenten herauskristallisiert. Das Repräsentantenhaus blieb während des ganzen Krieges tief gespalten, der „rallying-around-the-flag“-Effekt blieb aus. Es sprach sich einerseits gegen eine Kriegserklärung aus, die das in der War Powers Resolution festgelegte Verfahren aktiviert und den Weg zu einer Beendigung des Krieges durch den Kongress hätte freigemachen können. Es sprach sich andererseits gegen eine Eskalation des Krieges und den Einsatz von Bodentruppen aus. Und es verweigerten mit 213 zu 213 Stimmen die Zustimmung zur Fortführung des Luftkrieges. Vgl. *IHT*, 27.5.1999. Zu den innergesellschaftlichen Grundlagen militärischer Interventionen vgl. grundsätzlich Peter Rudolf, *Militärinterventionen in der amerikanischen Außenpolitik unter Präsident Clinton*, SWP-AP (Februar 2000).

könnte von der Supermacht USA dominiert oder alleingelassen werden²⁹ Die Lehre, die viele Europäer zogen, lautete, daß militärische Schwäche zu politischer Bedeutungslosigkeit führt. Um Einfluß zurückzugewinnen, müsse sich Europa als fähiger Partner präsentieren.

3.3. Interessen und Motive

Auf den Kosovo-Schock reagierten die Europäer nach dem bekannten Muster. Die bisher weit auseinander liegenden Positionen Großbritanniens und Frankreichs konvergieren situationsbedingt, ohne daß sich die Unterschiede in der längerfristigen Zielrichtung auflösen. London will mit ESVP Einfluß in Washington, Paris eher Autonomie von Washington kaufen. Mittelfristig betonen beide die Stärkung europäischer Fähigkeiten mit dem Ziel, die USA in Europa zu halten und zu entlasten. In Frankreich ausgeprägter als in Großbritannien tritt daneben das Motiv, Reservestrukturen und Instrumente für den Fall vorzubereiten, daß die Allianz an Kohäsionskraft verlieren sollte. Allerdings bedingen das Ausmaß der Unsicherheiten über die amerikanische Führungsrolle und das in der derzeitigen britischen Führung stärker ausgeprägte Bewußtsein der eigenen europäischen Verankerung eine neue Qualität der britisch-französischen Annäherung. Ähnlich ambivalent ist die amerikanische Position, die ESVP einerseits als Instrument zur Reduzierung der eigenen Bürde begrüßt, andererseits als Konkurrent zur NATO fürchtet.

3.3.1. Großbritannien

Möglich wurde die britisch-französische Annäherung vor allem durch eine „kopernikanische Wende“ der britischen Politik.³⁰ Diese folgt einem dreifachen Kalkül. Erstens möchte Blair das Gewicht des Vereinigten Königreichs in der EU erhöhen. Er wollte europapolitische Führung auf einem Feld demonstrieren, auf dem Großbritannien Kompetenzen und er innenpolitischen Handlungsspielraum besitzen. Dabei ging es ihm durchaus um die Sache. Blair hatte bereits während des Bosnien-Engagements die seiner Auffassung nach mangelnde militärische Handlungsfähigkeit der europäischen Staaten bemängelt. Europa brauche, um seine friedenspolitische Diplomatie verstärken zu können, auch militärische Mittel. Zweitens hofft Blair, die ESVP als Verstärker nationaler Interessen einsetzen zu können. Nur als Vertreter Europas, so seine Kalkulation, wird Londons Stimme in Washington künftig noch Gewicht haben. Vor allem aber erkannte er drittens, daß die amerikanische Kritik an der mangelnden europäischen Leistungsbereitschaft derzeit sehr viel gefährlicher für den

29 Die Gefahr, von den USA dominiert zu werden, machte sich ebenfalls an der Art der Kriegführung fest. Der institutionalisierte Konflikt, der in der doppelten Rolle General Clarks als oberster Befehlshaber der amerikanischen Streitkräfte in Europa (USCOMEUR) und als oberster Befehlshaber der alliierten Streitkräfte in Europa (SACEUR) angelegt ist, wurde während des Krieges virulent, weil das oberste amerikanische Streitkräftekommando, die Joint Chiefs of Staff (JCS), über den USCOMEUR die alliierte Luftkriegsplanung national übersteuerten. Vgl. Thomas, a.a.O. (Anm. 25).

30 Zum Begriff der kopernikanischen Wende vgl. Francois Heisbourg, Die europäische Verteidigung macht einen Sprung nach vorn, in: NATO Brief, Jg. 48, Nr. 1, Frühling/Sommer 2000, S. 8-11 (8). Vgl. auch Sven Biscop, The UK's Change of Course: a New Chance for ESDI, in: European Foreign Affairs Review, Jg. 4, Nr. 2, 1999, S. 253-268.

transatlantischen Zusammenhalt ist als die amerikanische Furcht vor europäischer Eigenständigkeit. Dieser Kritik lasse sich nicht durch nationale Schritte begegnen. Großbritannien selbst gilt in den USA als verlässlicher und wichtiger Partner. Das Problem seien die Kontinentaleuropäer und hier insbesondere Deutschland. Um die USA längerfristiger an Europa zu binden, müsse Europa deutlich machen, daß es jenseits der zunehmend residualen Aufgabe der kollektiven Verteidigung bei der Bewältigung der neuen sicherheitspolitischen Herausforderungen an der Seite der USA eine aktive Rolle übernehmen kann. Wichtigstes Anliegen der ESVP sei daher der Aufbau NATO-kompatibler militärischer Fähigkeiten.³¹ Dies Ziel lasse sich am ehesten erreichen, wenn es von einer Organisation mit hoher Reputation verfolgt wird.

Aus Sicht Londons dient die ESVP also zur Stabilisierung des transatlantischen Verhältnisses. Großbritannien sieht sich weiterhin als Brücke zwischen den USA und Europa. Entsprechend soll aus Sicht Londons die ESVP strikt auf die Petersberg-Aufgaben beschränkt, Doppelungen mit der NATO vermieden und der Begriff der Autonomie restriktiv interpretiert werden.³² Trotz allem Kalkül entspricht die britische Strategie insofern dem Sprung in unbekannte Gewässer, als Blair einen Prozeß angestoßen hat, den er zwar hofft kontrollieren zu können, dessen Ausgang aber offen ist.³³

3.3.2. Frankreich

Die französische Position ist widersprüchlicher. Einerseits pflegt Frankreich in gaullistischer Tradition anti-amerikanischen Attitüden und präsentiert die ESVP als ein Projekt, das der Emanzipation Europas diene.³⁴ Andererseits erfüllte diese Rhetorik immer schon eine symbolische Funktion und steht die „amerikanische Obsession“ in einem Spannungsverhältnis zu der eher unterschwellig eingestandenen Bedeutung der amerikanischen Präsenz als Instrument zur Einbindung deutscher Macht und zur Stabilisierung der europäischen Integration.³⁵

31 Vgl. die Rede von Ministerpräsident Tony Blair vor der Nordatlantischen Versammlung am 13.11.1998 (Foreign and Commonwealth Office Website, <http://www.fco.gov.uk>). Siehe auch seine Rede auf der Konferenz zum 50jährigen Bestehen der NATO am 10.3.1999.

32 Vgl. hierzu Jolyon Howorth, Britain, France and the European Defense Initiative, in: *Survival*, Jg. 42, Nr. 2, Sommer 2000, S. 33-55 (44).

33 Die Kritik der Tories an der Neuausrichtung der britischen Sicherheitspolitik entspringt genau dieser Unkalkulierbarkeit. Vgl. den Kommentar des EP-Abgeordneten Geoffrey Van Orden, Au Revoir, NATO? in: *Wall Street Journal Europe*, 4.7.2000, S. 10.

34 Vgl. exemplarisch die Reden des französischen Präsidenten und des Außenministers anlässlich der Feierlichkeiten zum 25jährigen Bestehens des IFRI. Jacques Chirac, La France dans un monde multipolaire, in: *Politique Étrangère*, Jg. 64, Nr. 4, 1999, S. 803-812 und Hubert Védrine, Le monde au tournant du siècle, ebenda, S. 813-821.

35 Vgl. Philip H. Gordon, A Certain Idea of France: French Security Policy and the Gaullist Legacy, Princeton (Princeton University Press), 1993; Axel Sauder, Souveränität und Integration: Französische und deutsche Konzeptionen europäischer Sicherheit nach dem Ende des Kalten Kriegs (1990-1993), Baden-Baden (Nomos), 1995.

Sicherlich zielen die französische Kritik an der NATO und die Vorschläge zur Ausgestaltung der ESVP darauf ab, amerikanische Macht einzuhegen.³⁶ Diese Versuche folgen einem fest verwurzelten und wohl begründeten Interesse. Es ist daher kaum zu erwarten, daß sich Frankreich mit der NATO aussöhnt und in die integrierten Strukturen zurückkehrt, solange sich diese nicht geändert haben. Es geht Paris aber nicht darum, die USA aus Europa herauszudrängen. Vielmehr soll Amerikas „hyperpuissance“ ausbalanciert werden. Beruhigend wird hinzugefügt, eine autonom entscheidungs- und handlungsfähige ESVP werde die Allianz letztlich stärken.³⁷ Französische Kommentatoren betonen stärker als britische und deutsche die Unsicherheiten der amerikanischen Außenpolitik. Sie fordern sowohl garantierte Zugriffsrechte auf militärischen Mittel und Kapazitäten der NATO als auch möglichst umfassende autonome europäische Handlungsfähigkeiten.³⁸ Insbesondere bei der strategischen Aufklärung sei Europa auf eigene Mittel angewiesen. Neben diesen tradierten Vorbehalten und der ausgeprägteren Skepsis gegenüber der Verlässlichkeit amerikanischer Politik erklärt sich die besondere Position Frankreichs bezüglich der ESVP dadurch, daß Frankreich nicht Teil der integrierten Militärstruktur der NATO ist.

Ob Paris einen Konflikt mit den USA und möglicherweise ein Disengagement der USA riskieren würden, um diese Vorstellungen durchzusetzen, erscheint aber fraglich. Allein schon das nach der Wiedervereinigung gestiegene Gewicht Deutschlands spricht dafür, daß die amerikanische Präsenz in der französischen Einschätzung an Wert gewinnt. Das Muster, daß sich Paris immer dann zur Allianz bekennt, wenn ihre Grundlagen gefährdet erscheinen, dürfte auch in Zukunft Bestand haben.

3.3.3. *Deutschland*

Deutschland nimmt in der Frage der Platzierung der ESVP im Verhältnis zur NATO nach wie vor eine vermittelnde Position ein. Dies sollte nicht darüber hinweg täuschen, daß die deutsche Sicherheitspolitik sowohl ein Anlaß für die ESVP als auch eine kritische Größe für den weiteren Fortgang dieses Projekts ist. Zumindest wird spekuliert, daß ein Grund für die ESVP darin lag, einen europäischen Bezugsrahmen zu bilden, der es Deutschland erleichtern würde, die Bundeswehr zu reformieren, den Verteidigungshaushalt auf europäisches Durchschnittsniveau aufzustocken und die nach wie vor bestehenden Vorbehalte gegen einen

36 Die französischen Bemühungen einer Reform der NATO zielen darauf, den SACEUR stärker der politischen Kontrolle durch den Nordatlantischen Rat zu unterwerfen, die integrierte Militärstruktur, die aus französischer Sicht dem Prinzip der politischen Kontrolle des Militärs widerspricht, aufzulockern, die ESVP durch permanente Strukturen sichtbar zu machen und einen Rückgriff der (W)EU auf Mittel und Fähigkeiten der NATO sicherzustellen. Vgl. Françoise Manfrass-Sirjacques, Die französische Sicherheitspolitik zwischen Anspruch und Wirklichkeit, HSFK-Report, Frankfurt (HSFK), 2/1999; Robert P. Grant, France's New Relationship with NATO, in: *Survival*, Jg. 38, Nr. 1, Frühjahr 1996, S. 58-80. Siehe auch Guillaume Parmentier, Redressing NATO's Imbalances, in: *Survival*, Vol. 42, Nr. 2, Sommer 2000, S. 96-112.

37 Hans-Georg Ehrhart, France and NATO: Change by Rapprochement? Hamburger Beiträge zur Friedensforschung und Sicherheitspolitik, Nr. 121, 2000.

38 Vgl. die Ausführungen von Alain Richard auf der Konferenz des RUSI anlässlich des 50jährigen Bestehens der NATO: www.defense-aerospace.com/data/verbatim/data/ve16.

Einsatz der Streitkräfte jenseits der Landesverteidigung abzubauen.³⁹ Für die Zukunft ist die Haltung Deutschlands insbesondere wegen der Fragilität des britisch-französischen Tandems wichtig. Wenn sich die britische Position wieder ändert, etwa weil Labour die nächsten Wahlen verliert, wird der Fortgang der ESVP entscheidend davon abhängen, ob Deutschland zusammen mit Frankreich und gegen den dann wieder stärkeren Widerstand Großbritanniens den Ausbau der ESVP vorantreibt.

3.3.4. USA

Die amerikanische Haltung zur ESVP wird, sofern Amerikaner dies Projekt überhaupt ernst nehmen, geprägt von den Widersprüchen zwischen dem Willen zur Führung, dem Wunsch nach Entlastung und der Vision der Befreiung aus multilateralen Strukturen. Einerseits begrüßen die USA die ESVP als Ausweis für die europäische Bereitschaft, stärker zur gemeinsamen Sicherheit beizutragen.⁴⁰ Andererseits fürchten sie, die europäische Verteidigungspolitik könnte, wenn sie denn tatsächlich zu einer Konvergenz der Politik und einer Bündelung der nationalen Ressourcen und Fähigkeiten der EU-Staaten führen würde, die Kohäsion der Al-lianz in Frage stellen.⁴¹ Strobe Talbott warnte:

„We do not want to see an ESDI that comes into being first within NATO but then grows out of NATO and finally grows away from NATO, since that would lead to an ESDI that initially duplicates NATO but that could eventually compete with NATO.“⁴²

Diese Ambiguität drückt sich in den Bedingungen aus, an die die USA ihre Zustimmung zur ESVP koppeln. „No duplication, no decoupling, no discrimination“, so die Forderung von

39 Vgl. Gilles Adréani, *Why Institutions Matter*, in: *Survival*, Jg. 42, Nr. 2, 2000, S. 81-95 (94).

40 Vgl. Strobe Talbott, *The State of the Alliance: An American Perspective*. Rede vor dem Nordatlantik-Rat am 15.12.1999. Daß eine gleichmäßigere Verteilung der Lasten und Verantwortlichkeiten letztlich die NATO stärken werde, erwarten auch so unterschiedliche Beobachter wie John C Hulsman, *A Grand Bargain with Europe: Preserving NATO for the 21st Century*, The Heritage Foundation, Executive Memorandum, 24.1.2000 und Charles A. Kupchan, *In Defence of European Defence: An American Perspective*, in: *Survival*, Jg. 42, Nr. 2, Sommer 2000, S. 16-32.

41 Selbst Befürworter der ESVP wie Brzezinski wissen, daß eine europäische politische Union, in deren Rahmen die Addition der nationalen Machtressourcen gelingt, unweigerlich erhebliche transatlantische Spannungen produzieren würde. Nur glaubt er, daß diese Gefahr in weiter Zukunft liegt und hypothetisch ist. Das zukünftige Europa werde, auch wenn es vereint ist, eher einer großen Schweiz als den Vereinigten Staaten gleichen. Sehr viel gefährlicher für die Vitalität des transatlantischen Verhältnisses seien die wechselseitigen Frustrationen und Vorwürfe, die nicht ausbleiben würden, wenn sich am Status der europäischen Staaten als Vasallen der USA nichts ändert. Vgl. Zbigniew Brzezinski, *Living with a New Europa*, in: *The National Interest*, Nr. 60, Sommer 2000, S. 17-29.

42 Strobe Talbott, *America's Stake in a Strong Europa*, remarks at a conference on the future of NATO, RIIA, London, 7. Oktober 1999. Was Talbott lediglich andeutete, führen andere offen aus. Vgl. beispielsweise die Befürchtung von John R. Bolton, Senior Vice President des American Enterprise Institute, vor dem Auswärtigen Ausschuß des Repräsentantenhauses. „A true ESDI would mean the end of NATO as we know it as a military organization...“ in: *House, Committee on International Relations, Hearings: European Common Foreign, Security and Defense Policies – Implications for the United States and the Atlantic Alliance*, Washington, 1999.

Madeleine Albright nach dem St. Malo Gipfel.⁴³ NATO-Generalsekretär George Robertson meint dasselbe, formuliert es nur positiver. Seine mittlerweile auch in den amerikanischen Sprachgebrauch übernommenen drei Leitsätze lauten: „Improvement of capabilities, inclusiveness of all allies, indivisibility of security structures.“⁴⁴ Diese ambivalente Einstellung zur ESVP prägt mit geringen Unterschieden auch die Einstellung im Kongreß und die außenpolitische Debatte.⁴⁵

Die Verbesserung der möglichst gemeinsam nutzbaren militärischen Kapazitäten gilt den USA als Lackmus-Test, an dem die europäische Initiative zu bemessen ist.⁴⁶ Die Administration und die Mehrheit im Kongreß unterstützen ESVP, wenn und nur wenn, sie zu einem deutlichen Zugewinn an europäischen militärischen Fähigkeiten führt und die USA entsprechend entlastet werden.⁴⁷ Die Europäer sollten Fähigkeit zur Machtprojektion über weite Entfernungen aufbauen und ihre Kapazitäten in den Bereichen strategischer Transport, Luftkriegsunterstützung, Präzisionswaffen, Aufklärung, Kommunikation und elektronische Kriegführung nachhaltig verbessern. Nur so ließe sich die Interoperabilität mit amerikanischen Streitkräften und die Fähigkeit sichern, als Partner der USA in „high-intensity conflicts“ fungieren zu können. Die USA konzedieren, daß die effizientere Verwendung der Mittel ein Schritt in die richtige Richtung sei, weisen aber mit Nachdruck darauf hin, daß ESVP zu einer nachhaltigen Erhöhung der Verteidigungsausgaben führen müsse.⁴⁸

Die Forderung nach umfassenden Partizipationsmöglichkeiten bedeutet, daß den sechs europäischen NATO-Mitglieder, die nicht Mitglied der EU sind (Island, Norwegen, Polen, Tschechien, Ungarn und die Türkei) ähnliche Mitwirkungsrechte an der ESVP eingeräumt werden, wie diese sie im Rahmen der WEU genossen haben.⁴⁹

Am wichtigsten und schwierigsten ist die Forderung nach Unteilbarkeit der sicherheitspolitischen Strukturen. Auch in dieser Frage, so Talbott, stelle Helsinki einen großen Fortschritt dar. Der Gipfel habe den Beschluß von Washington bestätigt, wonach die

43 Vgl. Madelaine Albright, *The Right Balance will Secure NATO's Future*, in: FT, 7.12.1998, S. 12.

44 Vgl. Madelaine K. Albright/William S. Cohen, *Get ESDI Right. Europe should beef up its military capabilities*, in: Wall Street Journal Europe, 24.03.2000.

45 Vgl. Stanley R. Sloan, *The United States and European Defense*, Chaillot Papers, Paris (Institute for Security Studies Western European Union), Nr. 39, April 2000.

46 Vgl. etwa 106/1 US Congress, Senate, *Sense of the Senate Resolution regarding United States Policy toward the North Atlantic Treaty Organization and the European Union*, S. Res. 208. Darin beklagt der Senat die militärischen Defizite der Europäer und schließt, daß „these requirements dictate that European NATO members possess national military capabilities to rapidly deploy forces over long distances, sustain operations for extended periods of time, and operate jointly with the United States in high-intensity conflicts“.

47 William S. Cohen, *On Defense Europe must Turn Words into Action*, IHT, 7.12.1999. Es gehört zum Standard-Lamento daß die EU bei annähernd gleichem BSP wie die USA nur ca. halb so viel für Verteidigung aufwenden und nur ca. 10% dessen an militärischen Projektfähigkeit erzielen, was die USA erreichen.

48 Vgl. William Drozdiak, *Cohen Criticizes German Arms Cuts*, Washington Post, 2.12.1999, S. A 29.

49 Vgl. den Beitrag des amerikanischen NATO-Botschafters Alexander Vershbow bei einer Konferenz des IEP in Berlin am 17.12.1999, abgedruckt in: *The United States Mission to the European Union*, <http://www.useu.be/ISSUES/esdi1217>.

NATO „the preferred institution to act wherever possible“ und die ESVP der Allianz nachgeordnet bleibe.⁵⁰ Aus Sicht der USA besteht das richtige arbeitsteilige Verhältnis in einer Sequenzialisierung der Entscheidungsabläufe. Danach sollten die USA ein „right of first refusal“ haben.⁵¹ Erst wenn die USA entschieden haben, sich und die NATO in einem Konflikt nicht zu engagieren, sollten die europäischen Strukturen der Sicherheitspolitik aktiviert und die Europäer im Rahmen der ESVP in die Verantwortung treten und allein handeln. Damit verbindet sich eine Absage an jegliche Form von europäischer Selbstorganisation innerhalb der NATO. „There can be no question of an ‚EU caucus‘ inside NATO: NATO decisions must continue to be reached in real collective decision, so that NATO will remain, in fact as well as rhetoric, the principal forum for security consultation,“ so Frank Kramer, Assistant Secretary of Defense.⁵²

Eine Duplizierung militärischer Strukturen soll auf das notwendigste Minimum reduziert werden.⁵³ Fähigkeiten, die die Europäer im Rahmen von ESVP aufbauen, sollen auch der Allianz zugute kommen. Insbesondere sollen die Europäer auf den Streitkräfteplanungsprozeß der NATO zurückgreifen, die Streitkräfte modernisierung nach gemeinsam vereinbarten Kriterien abwickeln und die Umsetzung der Plan- und Fähigkeitsziele mit der Defense Capabilities Initiative koordinieren.⁵⁴ In den Fällen, in denen die USA entscheiden, nicht zu handeln, würde die NATO der EU die entsprechenden Fähigkeiten und Kapazitäten zur Verfügung stellen. Eine automatische Freigabe könne es freilich nicht geben. Die Entscheidung des Nordatlantikrates bleibe hier die Voraussetzung. Schließlich insistieren die USA auf der möglichst baldigen Herstellung formaler Beziehungen zwischen ESVP und NATO, die über die regelmäßigen Arbeitsfrühstücke des NATO-Generalsekretärs und des Hohen Repräsentanten der GASP hinausgehen. Wechselseitige Transparenz und Koordinierung zwischen NATO und ESVP seien allein schon deshalb nötig, weil Petersberg-Operationen der EU zu Situationen eskalieren könnten, in denen das Territorium eines Mitgliedstaats bedroht und die USA vertraglich zu Beistand verpflichtet wäre.

50 Talbott, Rede 15.12.1999, a.a.O (Anm. 40).

51 Verteidigungsminister William Cohen sagte: „I prefer to say that NATO should have what I call the first option on any action that would be taken in the way of military operation“. Vgl. William Drozdiak: Cohen Criticises German Arms Cuts, in: Washington Post, 2.12.1999, S. A29.

52 Vgl. Statement von Frank Kremer, 106/2 US Congress, Senate, Committee On Foreign Relations, Subcommittee On European Affairs, Hearings: NATO and the EU's European Security and Defence Policy, <http://www.senate.gov/~foreign/hearings/hrg030900.html>, S.9.

53 Die Frage der Duplizierung bezieht sich primär auf die Planungs- und Kommandostrukturen, betrifft aber auch amerikanische Vorbehalte gegen die Beschaffung von Satelliten durch die europäischen Staaten.

54 Besonders deutlich brachte der Assistant Secretary of Defense for International Security Affairs diese Forderung auf den Punkt: „It is of critical importance that the priorities of NATO DCI and of the EU's program of defense improvement, including the headline goal (...) are not only compatible but also largely identical and mutually reinforcing.“ Vgl. 106 US Congress, Senate, Committee on Foreign Relations, Subcommittee on European Affairs, Hearings: NATO and the EU's European Security and Defense Policy, Washington: GPO März 2000, a.a.O. (Anm. 52). In der bereits zitierten „Sense of the Senate“-Resolution heißt es: „Failure of the European allies of the United States to achieve the goals established through the Defense Capabilities Initiative would weaken support for the Alliance in the United States.“

3.3.5. *Gemeinsamkeiten und Unterschiede: Eine Zwischenbilanz*

Zwischen britischen, französischen und amerikanischen Positionen besteht also trotz aller Unterschiede in den deklarierten längerfristigen Zielvorstellungen eine breite Übereinstimmung über das mittelfristig herzustellende Verhältnis zwischen ESVP und NATO. Danach bleibt die NATO das Fundament der kollektiven Verteidigung und wird eine wichtige Rolle bei der Krisenbewältigung spielen. Die ESVP wird den amerikanischen Beitrag zur europäischen Sicherheit ergänzen, nicht ersetzen. Auch die Forderung, daß die EU nur handelt, wenn die NATO als Ganzes nicht tätig wird, findet europäische Zustimmung. Dritte sollen angemessen beteiligt, Duplizierungen auf das nötige Maß beschränkt und durch den Rückgriff auf die NATO-Verteidigungsplanungsprozesse minimiert werden. Schließlich soll für umfassende Konsultation, Zusammenarbeit und Transparenz zwischen beiden Organisationen gesorgt werden. Die ESVP wird also von der großen Mehrheit der Europäer nicht mit dem Ziel betrieben, Europa von den USA zu entkoppeln, sondern Europa partnerschaftsfähig zu halten. Umgekehrt begrüßen die USA die ESVP als Mechanismus zur Stärkung auch der Allianz.

Soweit scheint alles geklärt und die Sorge vor einer Entfremdung der transatlantischen Partner unbegründet. Dennoch sollte man sich zum einen nicht darüber hinwegtäuschen, daß sich hinter der grundsätzlichen Übereinstimmung gravierende Differenzen über Detailfragen verbergen. Was etwa heißt unnötige Duplizierung, was angemessene Beteiligung Dritter? Was bedeutet die Forderung nach Sequenzialisierung in der Praxis? Zum anderen ist im Aufbau der ESVP eine eigendynamische Tendenz angelegt. Die Spannungen zwischen europäischen und transatlantischen Strukturen werden schon deshalb zunehmen, weil mit der WEU ein Puffer entfallen ist. Sie werden in dem Maße offener ausbrechen, in dem die EU auf sicherheitspolitischem Feld Akteursqualitäten gewinnt. Der folgende Blick auf die Ergebnisse von Feira bezüglich der Einbeziehung der sechs europäischen NATO-Staaten, die nicht Mitglied der EU sind, und auf die Agenda der dort eingesetzten ad hoc-Arbeitsgruppen zur Ausarbeitung des Verhältnisses zwischen der ESVP und der NATO läßt Reibungsflächen und Konfliktpunkte deutlich werden.

3.4. Der Balanceakt wird schwieriger:

Feira und die Zukunft der transatlantischen Beziehungen

Die amerikanische Forderung, den sechs europäischen NATO-Staaten ähnliche Mitwirkungsrechte an der ESVP einzuräumen, wie diese sie im Rahmen der WEU genossen, haben die Europäer mit den in Feira getroffenen Bestimmungen bereits weitgehend ignoriert. Im Rahmen der WEU konnte den Assoziierten und Beobachtern umfassende Mitwirkungsrechte eingeräumt werden, weil die WEU in ihrer Zwitterrolle etwas von der EU Verschiedenes war. Eine quasi-Mitgliedschaft der Sechs war nicht einmal aus britischer Sicht vorstellbar. Insbesondere eine de facto Mitgliedschaft der Türkei mit ihren vielfältigen Sonderinteressen wäre mit der Vision außenpolitischer Identitätsbildung der EU kaum zu

vereinbaren.⁵⁵ Die Kontroverse drehte sich um die Frage, ob den Sechs, wie es Großbritannien favorisiert, ein besonderer Kooperationsstatus eingeräumt wird oder ob sie, wie Frankreich wünscht, mit den gleichen Rechten wie die Gruppe der 15 Beitrittskandidaten an der ESVP beteiligt werden. Großbritannien verwies auf die Notwendigkeit, die Sechs privilegiert zu behandeln, weil die EU auf Mittel der NATO angewiesen bleibt. Frankreich akzeptierte dies, argumentierte aber, daß es in der Tagesarbeit in der ESVP eher um die Herausarbeitung gemeinsamer Positionen gehe.⁵⁶

Der in Feira gefundene Kompromiß sieht einen einheitlichen Rahmen für Konsultationen der 15 vor, innerhalb dessen die Gruppe der sechs NATO-Länder nur so weit wie nötig privilegiert wird. In der Routinephase der ESVP sind Konsultationen im Format EU zu 15 vorgesehen. Innerhalb dieses Rahmens werden weitere Sitzungen im Format EU zu Sechs stattfinden. In Krisensituationen sollen die Konsultationen mit den sechs NATO-Staaten verstärkt werden. Wenn sich die EU durch einen Ratsbeschluß zu militärischen Operationen unter Rückgriff auf NATO-Mittel entschließt, können die Sechs, wenn sie dies wünschen, gleichberechtigt teilnehmen. Zu dieser Bestimmung gab es ohnehin keine Alternative. Wenn die EU auf NATO-Kapazitäten verzichtet, werden die Sechs wieder gleichgestellt. Sie können ebenso wie die Beitrittskandidaten durch einen Ratsbeschluß zur Teilnahme eingeladen werden. Die EU würde dann zusammen mit den truppenstellenden Staaten aus dem Kreis der 15 einen ad hoc-Ausschuß der beitragenden Staaten bilden, der für die Durchführung der militärischen Operation verantwortlich wäre. Was dies konkret bedeutet, wird sich wohl erst in der Praxis herausstellen. Während nämlich der ad hoc-Ausschuß für die laufende Durchführung einer Operation verantwortlich wäre, soll die Zuständigkeit für die politische Kontrolle und strategische Leitung der Operation weiterhin beim Rat bzw. beim Sicherheitspolitischen Komitee liegen, während der Militärausschuß die Zuständigkeit für die militärische Durchführung der Operation behält.⁵⁷

Auch die Herstellung direkter Beziehungen zwischen EU und NATO wird ohne den Puffer der WEU schwieriger. Die Aufgabe der ersten Arbeitsgruppe besteht in der Erarbeitung eines Arrangements für den Austausch von klassifizierten Dokumenten. Zwischen WEU und NATO ließ sich eine ähnliche Vereinbarung ohne größere Probleme erzielen. Zwischen NATO und EU wird dies schon schwieriger. Die EU umfasst auch Staaten, die nicht der NATO angehören. Und sie ist als zivile Organisation transparenter als die WEU. In Amsterdam hatte sie sich zu weitgehender Transparenz verpflichtet.⁵⁸ Um die Voraussetzungen zu schaffen, von der NATO, und das heißt vor allem von den USA, sensitive Informationen beziehen zu können, schuf der Rat die Möglichkeit, Dokumente bis

55 Eigentlich geht es um sieben Staaten, denn Kanada signalisierte wiederholt Interesse, ebenfalls an EU-geführten Petersberg-Operationen teilzunehmen. Vgl. Atlantic News, Nr. 3218, 7. Juli 2000, S. 2.

56 Vgl. Andréani, Why Institutions Matter, a.a.O. (Anm. 39), S. 91f.

57 Die sechs NATO-Staaten meldeten gegen diese Rückstufung ihrer Mitwirkungsrechte Einspruch an. Insbesondere die Türkei beschwerte sich lautstark, ohne allerdings bisher in der NATO eine engere Zusammenarbeit zwischen NATO und EU zu blockieren. Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ), 19.06.2000, S. 16.

58 Ein entsprechender Vorschlag der Kommission von Anfang 2000 für allgemeine Grundsätze, die das Recht auf Zugang zu den Dokumenten des EP, des Rats und der Kommission sichern sollen, steht in offensichtlichem Widerspruch zu der Notwendigkeit, sensitive Informationen geheim halten zu müssen.

zur Klassifizierung TRES SECRET/TOP SECRET einstufen zu können.⁵⁹ Ob und wie innerhalb der EU die Möglichkeit geschaffen werden soll, geheimdienstliche Informationen, die von der NATO oder den Mitgliedstaaten bzw. dem (W)EU Satellitenzentrum zur Verfügung gestellt werden könnten, zu schützen, ist allerdings umstritten. Gegen die Entscheidung des Rats, ESVP-Dokumente als geheim einzustufen, legte das Europäische Parlament Klage vor dem EUGh ein.⁶⁰

Die Aufgabe der zweiten Arbeitsgruppe, die Vermeidung unnötiger Duplizierungen, erscheint schon schwieriger. Zunächst ist die Mitwirkung der NATO bei der Implementierung der Plan- und Fähigkeitsziele zu regeln. Darüber hinaus wird eine institutionalisierte Verkopplung von EU und NATO-Planungsprozessen angestrebt.⁶¹ Während insbesondere Großbritannien und Deutschland auf eine möglichst frühzeitige Beteiligung der NATO an den europäischen Planungen und an einer engen Verzahnung beider Prozesse drängen, steht Frankreich im Verdacht, aus politischen Gründen genau dies verzögern oder verhindern zu wollen.

Für diesen Verdacht lassen sich genügend Anhaltspunkte finden. Allerdings rückte Frankreich von seiner Ausgangsposition, die Plan- und Fähigkeitsziele vor einer Beteiligung der NATO zunächst EU-intern weitgehend festzulegen, ab. Auf der Grundlage des britischen Papiers „Elaboration for the Headline Goals – Food for Thought“ entwickelte der Militärausschuß im Laufe des Frühjahrs drei typische Petersberg-Szenarien.⁶² An der Ausarbeitung der militärischen Planungen zur Umsetzung dieser Aufgaben werden entgegen der ursprünglichen französischen Vorstellungen seit dem Sommer 2000 NATO-Experten beteiligt. Weiterhin ist das französische Desinteresse an einer frühzeitigen Beteiligung der NATO auch seiner Sonderrolle in der Allianz geschuldet. Aus der Sicht der EU-Staaten, die in die NATO Militärstruktur integriert sind, ist die enge Verkopplung zwischen EU- und NATO-Standards wünschenswert, weil sich nur so die Einsparpotentiale realisieren lassen, die mit dem „double hatting“, d.h. der Assignierung von Verbänden für ESVP und NATO-Aufgaben angestrebt werden. Aus der Sicht Frankreichs bedeutete eine enge planerische Verkopplung von ESVP und NATO zunächst, daß sich die französischen Streitkräfte stärker als bisher den NATO-Standards anpassen müßten. Davon abgesehen sind die französischen Widerstände nicht unberechtigt. Mit den Standards würde die EU auch Teile der sicherheitspolitischen Kultur der NATO übernehmen. Und sollte sie nicht zumindest in der Lage sein zu prüfen, ob die Empfehlungen der NATO ihren spezifischen Notwendigkeiten und Vorstellungen von friedenserhaltenden Operationen entsprechen? Zumindest bräuchte die EU Expertise, um Empfehlungen der NATO bezüglich der Streitkräfteplanung bewerten zu können.

Die Agenda der dritten Gruppe betrifft die Modalitäten des Zugangs der EU zu Mitteln und Fähigkeiten der NATO. Trotz der Vereinbarungen von Berlin und Washington und des

59 Vgl. Atlantic News, Nr. 3227, 31.08.2000, S. 1.

60 Vgl. Agence Europe, Nr. 7826, 21.10.2000.

61 Bereits in Helsinki vereinbarten die EU-Staaten, bei der Streitkräfteplanung gegebenenfalls auf Verfahren im Rahmen der NATO und des Planungs- und Überprüfungsprozesses (PARP) der PfP zurückzugreifen. Vgl. Helsinki, Anlage IV.

62 Vgl. Atlantic News, Nr. 3183, 3.03.2000, S. 3f. Bei den Szenarien handelt es sich um die Prävention eines Konflikts, um Hilfen für die Zivilbevölkerung aber auch um eine komplexe friedenserzwingende Mission, nämlich die gewaltsame Trennung feindlicher Truppen in einem Konflikt in oder um Europa.

Rahmenabkommens zwischen NATO und WEU von 1999, blieb diese Frage letztlich ungeklärt.⁶³ Dies lag zum einen an den rechtlich und organisatorisch komplexen Detailfragen, zum anderen an unvereinbaren Vorstellungen über Kontrollrechte. Die USA insistieren darauf, nationale Fähigkeiten (Kommunikations- Kontroll- Kommando- und Aufklärungssysteme (C3I), Lufttransport, Luftbetankung etc.) nur dann zur Verfügung zu stellen, wenn sie in die Kontrollarrangements einer europäisch-geführten CJTF-Operation einbezogen werden.⁶⁴ Aber auch die Modalitäten des Rückgriff auf Kommandostrukturen der NATO sind bis heute strittig. Dabei geht es zum einen um die Rolle des stellvertretenden SACEUR. Ihm kam in der Konstruktion von Berlin eine entscheidende Scharnierfunktion zwischen NATO und WEU zu.⁶⁵ Er hätte neben seinen Aufgaben als Stellvertreter des SACEUR im Falle einer WEU-geführten Petersberg-Operation die Rolle des europäischen Oberbefehlshabers (Operations Command) übernehmen und auf den Combined Joint Planning Staff (CJPS) zurückgreifen können, den die NATO zur Planung von CJTF-Operationen geschaffen hatte. Während insbesondere Frankreich darauf insistiert, daß der DSACEUR für die Zeit, in der er als Oberkommandierender der (W)EU-Streitkräfte die Petersberg-Operation führt, von seinen NATO-Verpflichtungen entbunden wird und prioritären Zugriff auf den CJPS hat, beharrten die USA darauf, daß er auch seine Aufgaben als Stellvertreter des SACEUR wahrnimmt. Umstritten sind zum anderen die Umstände, unter denen die NATO Mittel und Kapazitäten, die sie der WEU geliehen hat, zurückfordern kann.⁶⁶

Die ganze Problematik erwies sich als so komplex, daß man sich in dem 1999 abgeschlossenen Rahmenabkommen lediglich auf allgemeine Modalitäten der Übertragung einigen konnte. Auf der Basis dieses Abkommens müßte in einer Krisensituation die Freigabe fallspezifisch erst in einem „specific agreement“ ausgehandelt werden. Die WEU/NATO

Übung CMX/CRISEX 2000, in der die Freigabe von Mitteln und Fähigkeiten erstmals durchgespielt wurde, brachte die ungeklärten Fragen prompt ans Tageslicht. Die Aushandlung eines „specific agreement“ mißlang beim ersten Testfall.⁶⁷

63 Der wesentliche Unterschied zwischen Mitteln und Kapazitäten besteht darin, daß bei ersteren die Unterstellung wechselt, während letztere einen Beitrag darstellen, den etwa die USA in nationaler Verantwortung im Rahmen eine europäisch-geführten Operation erbringen. Weil sich die USA mit der Unterstellung amerikanischer Truppen unter ein europäisches Kommando schwer tun, käme der Rückgriff auf amerikanische Mittel kaum in Frage.

64 Klaus-Dieter Schwarz, Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik: Auf dem Weg zur Realisierung? Ebenhausen, SWP AP 3127, April 2000, S. 36.

65 Dies sogenannte Deputies Proposal ging auf britische Überlegungen und eine britisch-französische Initiative zurück. Die JCS hatten dies Konzept zunächst mit dem Argument bekämpft, der DSACEUR stünde im Fall einer zweiten Krise, auf die die NATO reagieren müßte, nicht mehr für seine eigentlichen Aufgaben zur Verfügung. Im Vorfeld von Berlin übergab Clinton die Bedenken der JCS und machte sich dies Konzept zu eigen. Vgl. Sloan, a.a.O. (Anm. 45), S. 12f.

66 Vgl. Atlantic News, Nr. 3181, 25.02.2000, S. 2f; siehe auch Howorth, a.a.O. (Anm. 32), S. 43.

67 Dies ist insofern nicht verwunderlich, als die Anlage der Stabsübung darauf zielte, die potentiellen Bruchlinien in der Zusammenarbeit zwischen WEU und NATO zu testen. Angenommen wurde ein paralleler WEU Petersberg-Einsatz unter Rückgriff auf NATO-Mittel und eine Artikel 5-Bedrohung, auf die die NATO reagierte.

Auch wenn die Chancen, zu einer befriedigenden Regelung zu kommen, unterschiedlich eingeschätzt werden, ist doch offensichtlich, daß die Unsicherheit über die Verfügbarkeit von Kapazitäten der NATO den Anreiz erhöht, autonom einsetzbare Fähigkeiten zu ent-

wickeln. Rudimentäre europäische Kommandostrukturen sind durchaus vorhanden. Ihr Ausbau wurde bisher aus politischen Gründen zurückgestellt, um eine Duplizierung zu vermeiden. Nun haben Frankreich und Großbritannien angeboten, ihre nationalen Hauptquartiere zur Führung von teilstreitkräfteübergreifenden Großverbänden für europäische Operationen zur Verfügung zu stellen und Stabselemente anderer europäischer Staaten einzugliedern. Deutschland und Italien wollen ähnliche Hauptquartiere aufbauen.⁶⁸ Damit wird auch die Operationsplanung zumindest in Ansätzen europäisiert werden. Weil die Lage der Dinge dies notwendig erscheinen läßt; und nicht, weil dies politisch gewollt wäre, verändert sich die europäische Interpretation dessen, was unter unnötiger Duplizierung zu verstehen ist.

Besonders heikel wird sich der Auftrag der vierten Gruppe gestalten. Eine Vereinbarung über die effiziente Konsultation, Zusammenarbeit und Transparenz zwischen beiden Organisationen müßte einen Kompromiß herstellen zwischen dem europäischen Interesse an Selbstdefinition und weitgehender Autonomie der Entscheidungsfindung und dem amerikanischen Interesse an Kontrolle und Mitsprache. Ihr Auftrag gleicht daher der Quadratur des Kreises. Dieser Konflikt ist nicht neu, verschärft sich aber in dem Maße, in dem beide Organisationen Zuständigkeit bei der Krisenbewältigung beanspruchen und die EU Akteursqualität gewinnt. Ob sich die oben skizzierte Arbeitsteilung in der Praxis durchhalten läßt, erscheint zweifelhaft. So würde etwa die Vorstellung, wonach die ESVP erst in Aktion tritt, wenn die NATO zurücktritt, die ESVP und die GASP zu einem schwachen Reserveinstrument degradieren, ohne zentrale Aspekte der Beziehung wirklich zu klären. Wäre es beispielsweise bei einer sich entfaltenden Krise in oder um Europa denkbar, daß die EU auf Analyse, Meinungsbildung und die Festlegung einer gemeinsamen Position verzichtet, weil offen ist, ob sich die USA für zuständig erachten? Würden die EU-Länder gemeinsame Positionen revidieren, wenn sich die USA für zuständig erklären? Und würde die USA umgekehrt, wenn sie sich für nicht zuständig erklärt, anschließend den europäischen Kurs unterstützen oder, wie in der ersten Phase des Kriegs in Bosnien, die europäischen Bemühungen durch nationale Initiativen sabotieren? Wenn die Lösung nicht in einer strikten Aufgabenteilung liegt, kann sie dann in einer Verschränkung der Funktionen von ESVP und NATO gefunden werden? Hier ergäben sich zwei Konfliktlinien. Erstens geht es um die Selbstorganisation der EU-Länder innerhalb der NATO. Die EU-Staaten müßten, wollen sie sich als politische Gemeinschaft behaupten, gemeinsame Positionen auch in der NATO vertreten. Sie müßten einen europäischen „Caucus“, einen Mechanismus systematischer Vorabgespräche, innerhalb der NATO bilden. Im Rahmen der WEU hatten sie sich im Grunde bereits bei Maastricht dazu verpflichtet, ihre europäische Loyalität ihrer transatlantischen vorzuordnen, und im EU-Rahmen erarbeitete Vorabgespräche als gemeinsame Positionen in

68 Vgl. Schwarz, a.a.O. (Anm. 64), S. 38. Damit allein wäre die EU nicht in der Lage, autonom einen militärischen Großverband jenseits der EU-Grenzen zu führen. Sie bräuchte ein verlegbares Hauptquartier für die Führung der Truppen im Operationsgebiet. Einer der Kandidaten wäre das Hauptquartier des Eurokorps. Aber auch dies müßte, wie seine derzeitige Verwendung als Hauptquartier der KFOR zeigt, erheblich ausgebaut werden.

die NATO-Foren einzubringen. Nur haben sie als WEU-Mitglieder dies Vorhaben nicht eingelöst.⁶⁹ Die EU könnte erfolgreicher von ihren Mitgliedern Loyalität einfordern. Dieser Vorteil der EU würde im Verhältnis zur NATO zum Problem. Ein EU-Caucus würde die bisherigen Entscheidungsfindungsprozesse in der NATO erheblich verändern und die amerikanische Führungsrolle in Frage stellen.

Zweitens geht es um die amerikanischen Kontrollrechte über die ESVP/GASP. Die USA insistieren auf Kontrollrechten, weil sie die Risiken, die die Europäer mit Petersberg-Aufgaben eingehen, mit abdecken. Nur verbirgt sich hinter der Forderung nach Transparenz und Konsultation de facto der Anspruch der USA auf einen Platz am Tisch der 15. Damit aber wäre europäische Identitätsbildung erschwert.

3.5. Die Zukunft des transatlantischen Verhältnisses

Dem Zusammenhalt des transatlantischen Kooperationsverbundes droht eine doppelte Gefahr. Semi-isolationistische und unilateralistische Tendenzen könnten in den USA dominant werden, wenn die Europäer als zu schwach, die transatlantische Lastenteilung als zu unausgewogen erscheinen. Und die Allianz würde in ihrer traditionellen Gestalt zerbröckeln, wenn die EU-Staaten einen Weg finden, ihre Machtressourcen effektiv zu bündeln und sich die EU zu einem sicherheitspolitisch handlungsfähigem Akteur entwickelt. Mit der ESVP reagieren die EU-Staaten auf die erste Gefahr und hoffen gleichzeitig, die zweite Gefahr meiden zu können.

Obwohl die EU gerade erst begonnen hat, die materiellen und institutionellen Voraussetzungen zu schaffen, um als sicherheitspolitischer Akteur gegenüber seiner Umwelt handlungsfähig zu werden, werden die Spannungen zwischen europäischen und transatlantischen Strukturen bereits sichtbar. Ob bezüglich der Frage der Einbeziehung Dritter, der Entwicklung eigenständiger Planungsverfahren, der Duplizierung amerikanischer Fähigkeiten oder der Bildung eines europäischen Caucus innerhalb der NATO bzw. der Beteiligung der USA an der ESVP: Die europäischen Staaten müssen sich entscheiden, ob sie die Chancen der westeuropäischen Kooperation und Identitätsbildung erhöhen oder den transatlantischen Kontext stärken wollen. Bisher sind sie darauf bedacht, amerikanische Bedenken in Rechnung zu stellen. In dem Maße, in dem die ESVP Akteursqualitäten gewinnt und indem die Unsicherheiten über die multilateral eingebettete amerikanische Führungsrolle zunehmen, wird dieser Balanceakt schwieriger. Eher schleichend und einer eigendynamischen Logik als politischem Kalkül folgend, gerät die ESVP so in Konflikt zur NATO.

Auf europäischer Seite wachsen die Ungewißheiten, weil sich die Debatte um die ESVP in folgenreicher Weise mit der Notwendigkeit verkoppelt, in der erweiterten und heterogeneren Union Handlungsfähigkeit herzustellen. Auf amerikanischer Seite wachsen die Widersprüche zwischen dem Willen zur Führung und dem Wunsch nach Entlastung bzw. der Vision der Befreiung aus multilateralen Zwängen. Meinungsumfragen vermitteln zwar das Bild eines

⁶⁹ So heißt es in der I. Erklärung zur Westeuropäischen Union: „Die Mitgliedstaaten der WEU werde ihre Koordinierung in Fragen der Allianz, die von erheblichem gemeinsamen Interesse sind, verstärken, um innerhalb der WEU vereinbarte gemeinsame Positionen in den Konsultationsprozeß der Allianz einzubringen...“

insgesamt recht stabilen Fundaments der multilateral eingebetteten Führungsrolle. Allerdings werden in diesem Bild immer deutlicher semi-isolationistische bzw. inwärtsgerichtete und unilateralistische Tendenzen sichtbar.⁷⁰ Vor allem aber sagen Untersuchungen der gegenwärtigen außenpolitischen Einstellungen der amerikanischen Bevölkerung nur wenig aus über deren künftige Orientierungen. Die USA leben seit dem Ende des Ost-West-Konflikts in der Ausnahmesituation eines praktisch ungebrochenen ökonomischen Aufschwungs. Die Woge der inwärtsgerichteten Stimmungen, die von der leichten Konjunkturdelle gegen Ende der Bush-Administration ausgelöst wurde, kann durchaus als Vorgeschmack auf die Schärfe der Debatte um die Kosten der Führungsrolle interpretiert werden, die kommen wird, wenn der gegenwärtige Aufschwung abbricht.

4. Petersberg-Aufgaben und kollektive Verteidigung

4.1. Von der Ambivalenz der ESVI zur Eindeutigkeit der ESVP: Entwicklungen und Positionen

Ein Aspekt der Kontroverse um das Verhältnis zwischen NATO und ESVI betrifft seit Maastricht die Frage, ob sich die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik nur auf die Petersberg-Aufgaben beschränken oder perspektivisch auch die gemeinsame Verteidigung einschließen soll? In dem bekannten Artikel J.4 des Vertrages von Maastricht schienen noch beide Optionen auf:

„Die GASP umfasst sämtliche Fragen, welche die Situation der Union betreffen, wozu auch die schrittweise Festlegung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik gehört, die zu einer gemeinsamen Verteidigung führen könnte.“

In der Praxis freilich blieb der Artikel V des WEU-Vertrags, in dem die Beistandspflicht festgehalten ist, eine leere Hülse, die kollektive Verteidigung die exklusive Domäne der NATO. Während der Regierungskonferenz zur Revision des Maastricht-Vertrages unternahmen sechs Staaten zwar noch einmal den halbherzigen Versuch, mit einem Stufenplan zur Überführung der WEU in die EU die Perspektive einer kollektiven europäischen Verteidigung zu betonen, scheiterten aber überraschend schnell am britischen Widerstand.⁷¹ Mit der sybillinischen Formulierung des ER in Köln, die WEU werde nach

⁷⁰ Zum einen ist eine Ausdifferenzierung der Ansichten zwischen der breiten Öffentlichkeit und der außenpolitischen Elite zu beobachten. Erstere spricht sich zwar mit großer Mehrheit für einen multilateralistischen Ansatz aus. Weil sie aber ihre Lebenschancen nicht mehr von außenpolitischen Ereignissen berührt sieht, ist zu vermuten, daß sich hinter der multilateralen Einstellung in erster Linie der Wunsch nach einer Reduzierung der Kosten der Führungsrolle verbirgt. Letztere optieren, vor die Wahl zwischen uni- und multilateralen Lösungen gestellt, deutlich stärker als in der Vergangenheit zugunsten des Unilateralismus. Vgl. zusammenfassend Dembinski, a.a.O. (Anm. 21), S. 29ff.

⁷¹ Der Plan ging auf eine deutsch-französische Initiative zurück. Unterstützt wurde er zusätzlich von Belgien, Italien, Luxemburg und Spanien. Zudem zeigte die niederländische Präsidentschaft deutliche Sympathien. Auch dieser Plan hätte durch eine Protokollösung sichergestellt, daß nur NATO-Mitglieder in den Genuß von Artikel V-Garantien der WEU gelangen. Weiter ging nur Griechenland, daß die „...allmähliche

Abgabe der Petersberg-Funktionen „als Organisation ihren Zweck erfüllt haben,“ sind mehr Fragen aufgeworfen als beantwortet.

Es bieten sich vier Optionen an:⁷²

- Dem Vorschlag Tony Blairs von Pörschach entsprechend, könnten die neuen Petersberg-Funktionen der WEU auf die EU, die alte Artikel V-Funktion auf die NATO übergehen.
- Die EU könnte nur die Petersberg-Funktionen übernehmen, die alte WEU als Hülse aber bestehen lassen.
- Anknüpfend an das deutsch-französische Phasenmodell könnte die EU neben den Petersberg-Aufgaben den Artikel V in einem Protokoll übernehmen und nur den Staaten zur Zeichnung anbieten, die Mitglied der NATO sind.
- Die EU könnte den Artikel V in einem Protokoll übernehmen und die Zeichnung allen Mitgliedstaaten freistellen.

Im Vorfeld von Nizza zeichnet sich deutlich ab, daß sich die EU für die zweite Option entscheiden wird. Lediglich Österreich, Vertreter des europäischen Parlaments und Stimmen in der CDU befürworten gegenwärtig eine konditionierte Überführung auch des Artikel V der WEU in die EU. Die anderen 14 Staaten stehen dieser Option teils aus grundsätzlichen Überlegungen, teils aus taktischen Motiven ablehnend gegenüber.⁷³ Selbst Frankreich ist derzeit nicht bereit, die Frage der Überführung der WEU in die EU aufzugreifen, wehrt sich andererseits gegen die von Blair vorgeschlagene Auflösung der WEU.⁷⁴

Die Argumente für eine Vertagung der Artikel V Problematik haben Gewicht. Weil die WEU selbst nie über die militärischen Fähigkeiten und Strukturen verfügte, um dem Artikel V Glaubwürdigkeit zu verleihen, sondern immer auf die NATO verwies, würde eine Übernahme kollektiver Beistandspflichten durch die EU entweder rein symbolisch bleiben oder das Verhältnis zu den USA beschädigen. Eine Übernahme im Sinne der Protokoll-Lösung des deutsch-französischen Vorschlags brächte für die europäischen NATO-Mitglieder keinen Sicherheitsgewinn, könnte aber die Rückzugstendenzen bzw. Besorgnisse im US-Kongress über die ESVP bestärken. Eine Öffnung für alle interessierten EU-Mitglieder einschließlich derjenigen, die nicht der NATO angehören, würde in der Konsequenz bedeuten, daß die USA für Beistandsverpflichtungen geradestehen müßten, die sie selbst nie gegeben haben. Derartige „backdoor“-Garantien seien für die USA aus verständlichen Gründen unakzeptabel.

Ausarbeitung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik durch die Prozesse der GASP“ als eine Option bezeichnete und sich auf diese Weise erhoffte, daß „entscheidenden Problemen bei der Garantierung der Außengrenzen und der gegenseitigen Unterstützung der Mitgliedstaaten besser begegnet werden.“ Vgl. Thesen der griechischen Regierung zur Vorbereitung der Regierungskonferenz zur Überprüfung des Vertrags von Maastricht, vorgelegt am 1. Juli 1995, in: IP, Jg. 50, Nr. 9, 1995, S. 125f.

72 Vgl. Kori Schake/Amaya Bloch-Lainé/Charles Grant, Building a European Defence Capability, in: Survival, Jg. 41, No. 1, Frühjahr 1999, S. 20-40 (33f).

73 Die neutralen Länder Schweden, Finnland und Irland sowie Großbritannien lehnen diese Option entschieden ab. Für die drei Neutralen scheint der Verzicht auf kollektiven Verteidigung sogar die Voraussetzung zu sein, unter der sie dem Projekt der ESVP ihre Zustimmung gegeben haben.

74 Vgl. die Ankündigung von Alain Richard zu Beginn der französischen Präsidentschaft, in: Atlantic News, Nr. 3216, 1.7.2000, S. 2.

Jeder Versuch der EU, selbst die entsprechenden militärischen Fähigkeiten und Strukturen zu entwickeln, um militärische Beistandsgarantien auch einlösen zu können, liefe auf eine Duplizierung der NATO-Strukturen hinaus und könnte die EU überfordern. Dagegen wiegt das Argument, eine Verweigerung der konditionierten Übernahme des Artikel V in die EU würde die Glaubwürdigkeit der Integrationsperspektive beschädigen, wenig.

4.2. Die Entwicklung der Europäischen Union und die Zukunft des Artikel V

So wohlbegründet diese Entscheidung auf den ersten Blick scheint, so schnell wird sie wieder in Frage gestellt werden. Erstens verwischen sich Petersberg- und Artikel-V Szenarien. So ist kaum eine Verletzung der territorialen Integrität der EU-Länder vorstellbar, die nicht aus einer Krisensituation, d.h. einem Petersberg-Szenario heraus entsteht. Die EU entwickelt mit dem Instrument der ESVP auch die Fähigkeiten, um der Bedrohung eines Mitgliedslandes entgegentreten zu können. Die große Ausnahme beträfe Fälle, in denen Rußland involviert ist. Zweitens verändert sich der Charakter von kollektiven Beistandsgarantien. Die Einlösung der kollektiven Beistandspflicht im Rahmen der NATO durch voll präsente, vorne stationierte und nuklear bewaffnete Verbände ist einer spezifischen historischen Konstellation zu verdanken und keineswegs durch die Formulierung des entsprechenden Artikel 5 des NATO-Vertrags vorgegeben. Die in der NATO-Rußland-Charta gegebenen Zusagen verweisen bereits darauf, daß militärische Beistandsgarantien einem Wandel unterliegen. Der Prozeß der Wandlung der NATO weg von der jederzeit gefechtsbereiten kollektiven Verteidigungsorganisation und hin zu einer stärker sicherheitspolitisch orientierten Gemeinschaft wird und sollte in dem Maße weitergehen, in dem sich die NATO erweitert und der Transformationsprozeß in Rußland vorangeht.

Drittens weist der Charakter der EU als Sicherheitsgemeinschaft in eine andere Richtung. Zumindest wäre es der Glaubwürdigkeit der EU kaum zuträglich, wenn sich ihre Mitglieder verpflichten, jenseits ihrer Grenzen dritten Parteien in Notsituationen militärische Hilfe zu leisten, sie ein Mitglied der eigenen Familie aber nur dann unterstützen, wenn sich auch die USA an der Rettungsaktion beteiligen. In ihrer Rhetorik akzeptiert die EU die sich aus ihrer Qualität als Schicksalsgemeinschaft ergebenden Konsequenzen durchaus. So definiert der Amsterdam-Vertrag neben dem bereits bei Maastricht festgelegten Ziel der Unabhängigkeit zusätzlich auch das der Unversehrtheit der Union. Weiterhin wurde in Amsterdam in Ergänzung der aus dem Maastricht-Vertrag übernommenen Zielvorstellung zur „Wahrung des Friedens und der Stärkung der internationalen Sicherheit“ beizutragen, der Nachsatz eingefügt „einschließlich derjenigen, welche die Außengrenzen betreffen“ (Art. 11 (1), früherer Art. 1). Auf diese Formulierung kann sich in Zukunft jede interessierte Partei berufen, um die Frage nach der kollektiven Beistandspflicht wieder aufzuwerfen.

Viertens wird die sich abzeichnende Einigung in Frage gestellt, wenn sich in Folge der asynchron verlaufenden Erweiterungsfahrpläne von EU und NATO die Situation ungleicher Zonen von Sicherheit in der EU qualitativ verschärfen sollte. Gegenwärtig ist die Inkongruenz der EU- und NATO-Mitgliedschaften verkraftbar, weil die vier Neutralen ihren Status freiwillig gewählt haben. Jedem der vier stünde der traditionelle Ausweg offen. Mit dem Beitritt der baltischen Staaten zur EU, der nicht von einer Aufnahme in die NATO begleitet wäre, entstünde eine qualitativ andere Situation. Die Balten wären, ihrer subjektiven

Bedrohungswahrnehmung folgend, stärker als alle ihre Partner auf Sicherheitsgarantien angewiesen, aber vom Zugang zu diesen Garantien ausgeschlossen. Der Widerspruch zwischen dem Charakter der EU als Schicksalsgemeinschaft und der Delegation der diesem Charakter entsprechenden militärischen Beistandsgarantien an die NATO würde virulent. Können es die EU-Staaten riskieren, ihre Zukunft mit der der baltischen Staaten zu verbinden, ohne ihnen auch den Mechanismus zu öffnen, der die Sicherheit der EU garantiert?⁷⁵ Können sie es riskieren, die baltischen Staaten nicht aufzunehmen? Oder gibt es pragmatische, für alle Beteiligten akzeptable Lösungen, um diese Grauzone zu füllen?

4.3. Die baltischen Staaten und die Zukunft des Artikel V

Die folgende Überlegung geht von der Beobachtung aus, daß die Artikel V-Problematik über die symbolischen Bedeutungsgehalte hinaus praktische Konsequenzen vor allem im Fall eines EU-Beitritts der baltischen Staaten hätte.⁷⁶ Wenn man die Artikel V-Problematik in Bezug auf diesen einzig praktisch relevanten Fall bewertet, erscheinen wichtige Aspekte dieser Diskussion in einem anderen Licht.

Staaten, die ihre Sicherheit gefährdet sehen und starke Partner haben, neigen zur Unruhe. Sie werden versuchen, ihre Partner zur Gewährleistung ihrer Sicherheit zu verpflichten, und sei es, indem sie Bedrohungen überbetonen. Es wäre nicht auszuschließen, daß die baltischen Staaten sich mit ihrem Beitritt zur EU der WEU-Hülse als Ansatzpunkt für die Beförderung ihrer Interessen bedienen. Dies Instrument wird sich dabei als um so dienlicher erweisen, je stärker die EU die symbolische Bedeutung des Artikel V betont. Unter dieser Perspektive würde eine Überführung des Artikel V analog zu dem deutsch-französischen Phasenmodell nicht den integrativen Gedanken stärken, sondern spaltend wirken. Ein geschlossener Kern von EU-Staaten würde sich ihrer gegenseitigen Solidarität versichern, obwohl sie den wechselseitigen Beistand nicht nötig haben. Andere EU-Staaten wären ausgeschlossen, obwohl sie diesen Beistand in besonderer Weise nötig hätten. Wenn man davon ausgeht, daß eine Artikel V-Garantie für die baltischen Staaten destabilisierend wirken und deren sicherheitspolitische Bedürfnisse durch weichere Instrumente bedient werden können, würde es sich anbieten, die symbolische Bedeutung des Artikel V möglichst in den Hintergrund zu schieben, eventuell sogar diese Option durch eine Auflösung der Rest-WEU zu verbauen. Dies aber würde bedeuten, auf lange Zeit Zonen unterschiedlicher Sicherheit in der EU zu akzeptieren, und ausgerechnet die Region in einer sicherheitspolitischen Grauzone zu belassen, über die sich am ehesten Konflikte zwischen dem Westen und Rußland entwickeln könnten. Akzentuiert würde dieses Risiko, weil die EU mit wesentlich größerem Einsatz für

75 Zu den Risiken, die einem EU-Beitritt der baltischen Staaten entgegenstehen, oder die zumindest in Rechnung gestellt werden müssen vgl. Sven Arnsward, *EU Enlargement and the Baltic States. The Incremental Making of New Members*, Helsinki: Ulkopoliittinen instituutti und Berlin: Institut für Internationale Politik, 2000.

76 Die zwei weiteren Staaten, für die diese Problematik ebenfalls praktische Konsequenzen hat – Finnland und Schweden – stellen insofern Unterfälle der baltischen Problematik dar, als kaum eine Bedrohungssituation vorstellbar ist, die Finnland und Schweden, nicht aber die baltischen Staaten betreffen würde. Hinzu kommt, daß beiden die Tür zur NATO offen steht. Sollten sie ihre Neutralitätspolitik aufgeben, werden sie wahrscheinlich nicht nur Artikel V-Garantien akzeptieren, sondern auch der NATO beitreten.

die Sicherheit der baltischen Staaten bürgen müßten als die USA, und diese bei einer Verschlechterung der westlich-russischen Beziehungen eine sehr viel risikobetontere Position einnehmen könnte. Auch deshalb sollte die EU die USA nicht aus einer Mithaftung für die Sicherheit der baltischen Staaten entlassen.

Umgekehrt wäre zu prüfen, ob Konstellationen denkbar sind, unter denen eine für alle Mitglieder offenstehende Beistandsklausel akzeptabel erscheinen könnte. Sicherlich müßte eine europäische Artikel V-Garantie von den USA gedeckt werden. Nur könnte im Fall der baltischen Staaten eine „backdoor“-Garantie von den USA politisch gewünscht sein. Die USA haben ein erhebliches Interesse an der Stabilisierung und Absicherung der baltischen Staaten. Dies schließt alle erdenklichen Formen von Sicherheitszusagen unterhalb der Schwelle einer rechtlich verbindlichen Beistandsgarantie ein. Aus amerikanischer Sicht könnte eine europäische Artikel V-Garantie das angemessene Maß an Ambiguität aufweisen. Diese Garantie würde in der militärischen Substanz auf die NATO, und damit die USA, zurückverweisen, diese aber nicht rechtlich binden. Aus der Sicht Rußlands könnte ein Vorteil dieser Konstruktion darin liegen, daß eine sicherheitspolitische Verankerung für die baltischen Staaten gefunden wird, ohne daß sich die Militärorganisation NATO näher an die russischen Grenzen voranschleibt. Allerdings müßte gegenüber Rußland verlässlich dargestellt werden, daß es sich bei dieser Konstruktion um eine dauerhafte Lösung handelt und Artikel V nicht zu Artikel 5, der (W)EU-Beitritt nicht zum NATO-Beitritt führt. Grundsätzlich scheint eine Aufnahme der baltischen Staaten in die EU nur vertretbar, wenn sie parallel zu einer substantiellen Vertiefung der europäisch-russischen Beziehungen erfolgt. Ein weiterer Vorteil läge aus Sicht Moskaus in der eventuellen Aufwertung der ESVP auf Kosten der NATO. Aus Sicht der baltischen Staaten wäre diese Lösung auch dann interessant, wenn der Weg von Artikel V zu Artikel 5 verbaut bliebe. Denn eine Garantie, die den Charakter der EU als Schicksalsgemeinschaft unterstreicht und indirekt die USA bindet, stellt in der Substanz ein durchaus glaubwürdiges Beistandsversprechen dar.

5. Europas Rolle in welcher Welt? Welche Ausstattung braucht eine Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik?

5.1. Fortschreitende militärische Planungen auf unsicherer politischer Grundlage

Die Geschwindigkeit, mit der die ESVP trotz Unsicherheit über ihre Zielrichtung entwickelt wird, birgt ein weiteres Paradox. Einerseits schreiten die militärischen Planungen schnell fort. Andererseits herrscht über deren politische Voraussetzungen nach wie vor Unklarheit. Wofür eigentlich braucht die EU militärische Instrumente? Welche sicherheitspolitische Rolle will Europa spielen? Auf welche Konfliktlagen muß es sich vorbereiten? In welchen Regionen wird Europa aktiv werden? Eigentlich könnten erst Antworten auf diese Fragen eine Grundlage für sinnvolle militärische Planungen bilden. Der Verweis auf die Petersberg-Aufgaben und der Auftrag des ER Helsinki, die EU müsse „Aufgaben mit größten Anforderungen in vollem Umfang gerecht werden“, helfen hier nicht weiter.⁷⁷ Weil der

⁷⁷ Vgl. Anlagen zu den Schlußfolgerungen des Vorsitzes des Europäischen Rats in Helsinki

geographische Geltungsbereich der ESVP nicht definiert und das obere Ende der Petersberg-Aufgaben unbestimmt ist, in der Sicht einiger Beobachter selbst militärische Einsätze wie den zur Befreiung Kuweits einschließen könnte, lassen sich daraus keine sinnvollen Kriterien für die Konkretisierung der Plan- und Fähigkeitsziele ableiten.

Diese Unbestimmtheit schafft, wie die gesellschaftliche Debatte über die Rolle und Funktion der ESVP illustriert, Raum für unterschiedlichste Vorstellungen. Für die einen ist Afrika die Region, die für ein Krisenengagement der EU am ehesten in Frage kommt.⁷⁸ Für andere ist dies der Nahe Osten. Dritte können sich nur sehr begrenzte Einsätze vorstellen und haben offenbar die Operation Alba oder die Evakuierung von EU-Bürgern etwa aus Situationen wie einem eskalierenden Krieg in Algerien vor Augen.⁷⁹ Vierte sehen in der KFOR-Mission eine typische Petersberg-Aufgabe. Vor allem aber prägt der Kosovo-Krieg die Vorstellungen über mögliche Einsatzszenarien im Rahmen der ESVP. Dementsprechend gilt unter den politikberatenden Experten längst als ausgemacht, wo die zentralen Defizite liegen: Nicht nur beim strategischen Transport und der Aufklärung, sondern auch bei präzisionsgesteuerten Abstandswaffen, bei der Luftbetankung, der Allwetter- und Nachtkampffähigkeit sowie bei Technologien zur Erringung von Luft- und Gefechtsfelddominanz.⁸⁰ Die Lektüre vermittelt fast den Eindruck, als sei eine hochmoderne und von präziser Feuerkraft nur so strotzende Luftwaffe das wichtigste Instrument der Konfliktprävention und Krisenbewältigung.

Die Mehrdeutigkeiten und die Unsicherheit über die Ausgestaltung der Plan- und Fähigkeitsziele sind teilweise der unübersichtlichen Lage geschuldet. Wenn nur diffuse Risikolagen wahrnehmbar sind, bleiben Eventualfallplanungen notwendigerweise stark von subjektiven Annahmen abhängig. Außerdem reagieren die Europäer mit der ESVP nicht primär auf neue Bedrohungslagen, sondern verknüpfen mit ihr einen ganzen Strauß von bündnis- und europapolitischen Zielsetzungen.

Ein weiterer und wichtiger Grund für die Unbestimmtheit der Ziele, Zwecke und der Ausgestaltung der ESVP ist in der Charakteristik der EU als Verbund souveräner Staaten zu suchen. Die Vorstellungen der EU-Mitglieder über Bedrohungen relevanter Interessen, über mögliche Einsatzszenarien und über die Ausgestaltung der ESVP liegen weit auseinander. Frankreich und Großbritannien sind sich einig, daß der Schwerpunkt auf der Beschaffung moderner militärischer Fähigkeiten zur Machtprojektion über weite Entfernungen liegen sollte. Beide sprechen sich für eine weite Definition des geographischen Einzugsbereichs der ESVP aus. Beide gewichten wie auch immer aggregierte nationale Interessen stärker als humanitäre Anliegen. Während Frankreich auf das oberen Spektrum der Petersberg-Aufgaben zielt und Europa perspektivisch selbst auf Einsätze wie im Kosovo-Krieg vorbereiten will, warnt Großbritannien vor einer Selbstüberschätzung und will die

78 Vgl. Klaus-Dieter Schwarz, a.a.O. (Anm. 64), S. 29.

79 Vgl. Charles Grant, *European Defense post-Kosovo?*, Centre for European Reform, Working Paper, Juni 1999, S. 4.

80 Bertelsmann Foundation (Ed.), *Enhancing the European Union as an International Security Actor. A Strategy for Action*, Gütersloh, 2000, S. 51. Ähnlich auch Francois Heisbourg, *Die europäische Verteidigung macht einen Sprung nach vorn*, in: NATO Brief, Frühling/Sommer 2000, S. 8-11; Philip H. Gordon, *Their Own Army? Making European Defense Work*, in: *Foreign Affairs*, Jg. 79 Nr. 4, Juli/August 2000, S. 12-17.

oberen Petersberg-Aufgaben der NATO überlassen. Die nordischen und die neutralen Länder plädieren dagegen für eine deutlichere Betonung der zivilen Instrumente der Krisenbewältigung. Eine wichtige Aufgabe für das Militär bestünde ihrer Auffassung nach darin, humanitäre Hilfsoperationen, wo dies unumgänglich sein sollte, militärisch abzusichern und dadurch erst möglich zu machen. Deutschland betont die Verzahnung von zivilen und militärischen Aspekten einer effizienten Krisenbewältigungspolitik. Es will einerseits seinen Beitrag zur Verbesserung der militärischen Kriseninterventionsfähigkeiten leisten, wirkt andererseits als treibende Kraft beim Ausbau der zivilen Instrumente.

Vor dem Hintergrund dieser Differenzen ist die Unsicherheit über den geographischen Einzugsbereich, mögliche Einsatzszenarien und die Gewichtung ziviler und militärischer Instrumente politisch gewollt. Der Verzicht auf eine offene Diskussion über die europäischen Interessen, Ambitionen und Ziele, sowie die Mittel und Strategien zu ihrer Realisierung gilt unausgesprochen als Voraussetzung dafür, daß die europäischen Staaten trotz der unterschiedlichen Vorstellungen gemeinsam weiter an der ESVP bauen können.⁸¹ Die konstruktive Ambiguität, die Europa schon so oft geholfen hat, soll es auch in diesem Falle weiterbringen. Damit ist aber auch ein Risiko benannt. Wenn die Ausgestaltung der ESVP nicht durch klare politische Vorgaben gesteuert wird, besteht die Gefahr, daß durch die Art des Verfahrens die Inhalte der Politik vorstrukturiert werden.

5.2. Wieviel Militär braucht die ESVP: Die Risiken einer unpolitischen Bedarfsanalyse

Auf der Grundlage des britischen Reflexionspapiers legte der Militärausschuß im Laufe des Frühjahrs drei typische Petersberg-Szenarien fest: die Konfliktprävention, Hilfen für die Zivilbevölkerung, aber auch die gewaltsame Trennung feindlicher Truppen. Auf dieser von den Außenministern abgesegneten Basis werden militärische Fähigkeiten definiert. Dieses Verfahren suggeriert eine Ausgestaltung der Plan- und Fähigkeitsziele auf der Grundlage klarer politischer Vorgaben. Tatsächlich liefert auch dies Verfahren keine klaren Kriterien für militärische Planungen. Selbst unter der scheinbar harmlosen Rubrik „Rettungseinsätze“ ließen sich – um nur eines der in der Literatur diskutierten Szenarios zu nennen – so riskante militärische Operationen fassen wie die Evakuierung von weißen Farmern gegen militärischen Widerstand aus Zimbabwe.⁸²

Wenn es auch keine klaren Planungsgrundlagen vorgibt, garantiert dieses Verfahren dennoch, daß Defizite aufgedeckt werden. Die WEU hatte ein ähnliches Procedere durchexerziert. Damals wurden die Fähigkeiten der WEU an sechs „illustrative mission profiles“ gemessen. Die Bestandsaufnahme identifizierte Defizite im gesamten Spektrum der Petersberg-Aufgaben. Für komplexere Operationen im mittleren und oberen Petersberg-Spektrum fehlten der WEU die Mittel und organisatorischen Voraussetzungen.⁸³ Wahrscheinlich wird das jetzige Verfahren zu einem ähnlichen Ergebnis kommen. Problematisch dabei ist, daß allein

81 Vgl. Francois Heisbourg, Europe's Strategic Ambitions: The Limits of Ambiguity, in: Survival, Jg. 42, Nr. 2, Sommer 2000, S. 5-15.

82 Vgl. Klaus Freiherr von der Ropp, Der Süden Afrikas – eine sicherheitspolitische Herausforderung für Europa? In: Österreichische Militärische Zeitschrift, 1/2000, S. 39-44.

83 Vgl. Schwarz, a.a.O., (Anm. 64), S. 39.

schon, indem ein Defizit definiert wird, Anreize entstehen, dieses zu beheben, ganz unabhängig davon, ob damit wahrscheinliche Krisenszenarien bezeichnet sind.

Schließlich werden durch die Unbestimmtheit der Planungsvorgaben und die Benennung von Defiziten im oberen Petersberg-Spektrum militärische Sichtweisen und Interessen begünstigt. Die Fähigkeitsziele könnten von den militärischen Bürokratien so definiert werden, daß die ohnehin bereits existierenden militärischen Mittel oder die geplanten Modernisierungsvorhaben darunter fallen. Wenn die Verteidigungsministerien der EU-Staaten ihren Beitrag zur ESVP an ihren nationalen Präferenzen orientieren, könnte das Gesamtergebnis durch mangelnde Kohärenz charakterisiert sein. Fataler wäre es, wenn die EU, ohne daß dies durch eine Analyse realer Bedrohungslage abgesichert wäre, einen Schwerpunkt auf die Beschaffung moderner luftgestützter Fähigkeiten der Machtprojektion legen würde.

5.3. Wieviel zivile Instrumente braucht die ESVP?

Ein Plädoyer für eine politische Bedarfsanalyse

Ein alternativer Versuch, Planungsgrundlagen für europäische militärische Fähigkeiten zu entwickeln, würde versuchen, Mehrdeutigkeit zu reduzieren und an konkreten Interessenlagen und einer Erörterung konkreter Bedrohungen dieser Interessen anzuknüpfen. Er würde ein gemeinsames europäisches Verständnis darüber voraussetzen, in welchen Regionen mit welchen Konflikten zu rechnen ist, in welcher Weise und wie gravierend Westeuropa von diesen Konflikten betroffen wäre, wie Europa auf diese Konflikte reagieren sollte, welche Konflikte auch vitale amerikanische Interessen betreffen und folglich die USA bzw. die NATO auf den Plan rufen würde und welche Konflikte lediglich die Interessen einzelner europäischer Staaten tangieren.

Natürlich muß der Versuch, der Herausbildung eines solchen Verständnisses vorzugreifen, spekulativ bleiben. Dennoch lassen sich durch zwei Vorüberlegungen möglicherweise Pfade in dieses noch unbekanntes Terrain legen. Der Ausgangspunkt der folgenden Diskussion lautet, daß europäische Operationen der Krisenbewältigung unter einem Mandat der Vereinten Nationen (VN) stattfinden, die EU sich aber nicht bei allen Krisen, bei denen sie von Dritten zu einem Eingreifen aufgefordert wird, engagieren kann. Entscheidend ist also der Maßstab, der Aufschluß darüber gibt, bei welchen Krisen Europa sich in welcher Rolle engagieren würde.

Die erste Vorüberlegung geht davon aus, daß das Potential für hochmilitarisierte innergesellschaftliche und zwischenstaatliche Konflikte mit der Entfernung von Europa wächst. Umgekehrt sinkt in der Tendenz die Betroffenheit der EU durch derartige Konflikte und sinken die Einwirkungsmöglichkeiten auf die Konfliktparteien. Was Europa betrifft, ist die Wahrscheinlichkeit hochmilitarisierter Konflikte gering. Der Kosovo-Krieg sollte nicht als Menetekel gelten. Wahrscheinlicher wären Krisen, die wie in Albanien in der Folge eines Staatsversagens entstehen. Grundsätzlich aber scheinen sich die Dinge in Europa in Richtung auf Integration und Kooperation zu entwickeln. Auch gegenüber seinen südlichen und südöstlichen Nachbarn verfügt Europa mit den Beitrittspartnerschaften, der Assoziierung, den ökonomischen Anreizen und der engen diplomatischen und gesellschaftlichen

Kommunikation über einen ganzen Strauß von Mitteln der präventiven Einwirkung auf die verschiedenen Konfliktlagen und stehen die Chancen, um Europas Außengrenzen herum ein kongeniales Umfeld zu bauen, das mit nicht-militärischen Mitteln beeinflussbar bleibt, nicht schlecht. Eine Ausnahme bleibt der israelisch-palästinensisch-arabische-Konflikt, in dem aber die EU mittelfristig neben den USA nur in einer subsidiären Rolle tätig werden wird.

Die zweite Vorüberlegung betont, daß die GASP zusammengesetzte Außenpolitik ist. Ein Interesse, daß alle ihre Mitglieder als vital empfinden und das den gemeinsamen Einsatz militärischer Mittel unter risikoreichen Bedingungen rechtfertigen könnte, wird sich primär auf Gefährdungen ihres inneren Gefüges und ihres Funktionierens beziehen. Derartige Gefährdungen könnten in erster Linie aus ihrem unmittelbaren Umfeld resultieren. Über das unmittelbare Umfeld hinaus sehen sich die westeuropäischen Staaten zwar einer ganzen Reihe hochbrisanter Konfliktlagen gegenüber. Diese berühren aber vitale gemeinsame Interessen sehr viel weniger. Ob die EU etwa in der Lage ist, einen Beitrag zur Beendigung eines militärischen Konflikts im Kaukasus zu leisten, ist für die Stabilität des Projekts europäische Integration weniger bedeutsam als ihre Fähigkeit, gewaltsame Konflikte in Europa zu bewältigen. Weil mit der Entfernung von Europa in der Tendenz die Basis des gemeinsamen Interesses zur Bewältigung eines Konflikts schmaler wird, wird entsprechend die Bereitschaft zum gemeinsamen Handeln sinken. Es ist nicht auszuschließen, daß einzelne europäische Staaten wie bisher nationale Interessen weltweit in Ausnahmesituationen auch mit militärischen Mitteln vertreten. Nur würde der Versuch, derartige Interessen zu europäisieren, die EU überfordern. Es wäre wünschenswert, wenn westeuropäische Staaten im Namen der EU einen gemeinsamen Beitrag zu humanitären Missionen in der Welt leisten. Nur werden sie dabei sorgfältig Kosten und Risiken in Rechnung stellen und ihr Engagement begrenzen.

Diese beiden Vorüberlegungen führen zu dem Schluß, daß es Sinn macht, die geographische Reichweite der ESVP in Bezug zu setzen zu den verschiedenen Petersberg-Aufgaben. Zu humanitären Hilfsmaßnahmen kann die EU weltweit beitragen. Auch Rettungseinsätze lassen sich kaum geographisch begrenzen. Beiträge zu klassischen Peacekeeping-Operationen sind dagegen ein Feld, auf dem die EU weltweit einen Beitrag leisten kann. Ähnliches gilt, wenn auch mit der Einschränkung, daß Eskalationsrisiken in Rechnung zu stellen sind, für die Krisenprävention. Dagegen legen es die Einwirkungsmöglichkeiten und die potentielle Betroffenheit Europas durch verschiedene Konflikte nahe, obere Petersberg-Aufgaben in der Tendenz auf das unmittelbare Vorfeld der EU zu begrenzen.

Daraus folgt, daß die EU das Instrumentarium der ESVP eher an klassischen Peacekeeping-Aufgaben, der Bewältigung gewaltärmerer innerstaatlicher Konflikte und humanitären Einsätzen als an der militärischen Durchsetzung politischer Ziele gegen staatlich organisierten Widerstand orientieren sollte. In und um Europa sind gewaltintensive Konflikte, in denen die EU intervenieren würde, unwahrscheinlich. In entfernteren Regionen würde sich die EU in derartigen Fällen nicht engagieren. Das schließt die Verbesserung der Kommunikationsfähigkeiten, des Nachrichtenwesens und des Lufttransports nicht aus, unterstreicht aber die Bedeutung ziviler und zivil-militärischer Instrumente der Konfliktbewältigung.

6. Das Verhältnis zwischen ESVP und den Vereinten Nationen

6.1. Die ESVP und die Marginalisierung der Vereinten Nationen?

Mit der Entwicklung der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik könnten sich die Beziehungen der europäischen Staaten zur VN verändern. Zumindest stellt sich die Frage, ob die ESVP die VN und das Engagement der europäischen Staaten für die VN stärken oder schwächen wird.⁸⁴

Auf den ersten Blick scheint die Möglichkeit einer Schwächung gering. Die Schlußfolgerungen der letzten Europäischen Räte enthielten mehrfach die Versicherung, „die Union anerkennt die vorrangige Verantwortung des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen für die Aufrechterhaltung des internationalen Friedens und der Sicherheit“.⁸⁵ Zu dem höchsten Repräsentanten der VN, ihrem Generalsekretär, will die EU ein vertrauensvolles Verhältnis aufbauen, um mögliche Rivalitäten zwischen der VN und der EU schon im Vorfeld abzubauen. Schließlich kann die EU mit der ESVP auch einen Beitrag zur Stärkung der VN auf dem Feld der Krisenprävention und -bewältigung leisten. Insgesamt, so der optimistische Blick, ist eher mit einem Zusammenwirken und einer wechselseitigen Stärkung beider Organisationen zu rechnen.

Dagegen diagnostiziert ein pessimistischer Blick ein Spannungsverhältnis zwischen der ESVP und der VN, das sich allein schon deshalb ergibt, weil erstere mit der Krisenprävention, der Konfliktbewältigung und der Friedenssicherung Aufgaben übernehmen will, für die bisher letztere als primär zuständig galt. In dem Maße, in dem die EU-Staaten ihre Energien und Ressourcen auf den Ausbau der ESVP konzentrieren, könnten sie das Interesse an der VN und einer Reform der VN verlieren. Diese Erwartung begründet sich damit, daß begrenzte Mittel und politische Energien nicht zweimal eingesetzt werden können. Sie begründet sich weiterhin mit dem Verdacht, daß der Entscheidung zum Aufbau der ESVP indirekt auch eine Unzufriedenheit der westlichen Staaten mit der Leistungsfähigkeit und Effizienz des UN-Systems im allgemeinen und des Department of Peacekeeping Operations (DPKO) zugrunde liegen könnte. Hinter dieser Entscheidung könnte die Erwartung stehen, es werden sich im homogenen Kreis der demokratischen EU-Staaten schneller und effizienter Lösungen auf Krisenlagen finden lassen, als innerhalb der heterologeren, Staaten mit unterschiedlichen Herrschafts- und Wertordnungen umfassenden und damit langsameren, ineffizienteren und politisch eher zu Selbstblockaden neigenden VN. Eine effizientere, wenn auch völkerrechtlich nicht legitimierte Institution könnte damit aufgewertet werden auf Kosten einer ineffizienteren, wenn auch völkerrechtlich legitimierten.

Von der pessimistischen Warte aus betrachtet, wird die ESVP zunächst zu einer weiteren operativen Entmachtung des Generalsekretärs beitragen. Ihr entscheidender Vorteil, zivile und militärische Instrumente der Konfliktbewältigung aus einem Guß und aus einer Hand anbieten zu können, weist die Kehrseite auf, daß die Kompetenzen des Generalsekretärs bei der

84 Ein ähnliches Spannungsverhältnis, das hier nicht weiter aufgeführt wird, existiert zwischen der ESVP und der OSZE.

85 Vgl. etwa Schlußfolgerungen des Vorsitzes des Europäischen Rats in Helsinki.

Bewältigung einer Krise entsprechend eingeschränkt werden. Mit der Agenda für den Frieden folgte der damalige VN-Generalsekretär Boutros-Ghali dem Argument, die

operative Kontrolle über die militärischen und zivilen Instrumente sollte in den Händen eines Befehlshabers liegen. Nur hoffte er, sie würden unter dem völkerrechtlich zuständigen, nämlich seinem Kommando zu Einsatz kommen.⁸⁶ Bei den friedenssichernden Operationen der 90er Jahre kristallisierten sich zwei andere Modelle heraus. Bei einem Modell

übernahm der Special Representative of the Secretary General (SRSG) die Führung über die militärischen und zivilen Aktivitäten einer Operation. Er hatte zwar keine Kommandogewalt über die von den Staaten gestellten Truppen, sondern konnte in seiner Eigenschaft als Stellvertreter des Chefs der Administration der VN nur Weisungen erteilen. Dennoch waren Operationen auf der Grundlage dieses Modells erfolgreich, wenn der SRSG hinreichende Überzeugungsfähigkeit besaß und die truppenstellenden Staaten Bereitschaft zur Unterordnung zeigten.⁸⁷ Weil insbesondere die drei westlichen permanenten Mitglieder des Sicherheitsrats der militärischen Kompetenz des DPKO mißtrauten und immer weniger Bereitschaft zeigten, sich bei riskanteren Operationen der Führung des SRSG unterzuordnen, setzte sich zunehmend das zweite Modell durch. Dabei wurde die Führung geteilt. Der SRSG behielt die operative Kontrolle über die zivilen Aspekte einer VN-Mission. Die militärische Kontrolle ging an eine Regionalorganisation, in Europa die NATO. Erfahrungen mit diesem System in Bosnien und im Kosovo zeigten, daß die Trennung der zivilen und militärischen Kommandostränge erhebliche Reibungsverluste produziert, die das beste Argument dafür abgeben, beides in eine Hand, jetzt allerdings in die der völkerrechtlich in der friedensschaffenden Rolle nicht legitimierten EU, zu legen.

Darüber hinaus ist in der Logik dieser Entwicklung eine weitere Konsequenz zumindest angelegt. Die europäischen Staaten könnten entgegen allen politischen Absichtserklärungen in die Gefahr geraten, mit der ESVP die Autorität des VN-Sicherheitsrates für die Sicherung des Friedens und die Durchsetzung des Rechts in Frage zu stellen. Bisher sind hierfür wie erwähnt keine Anzeichen zu erkennen. Anders als in den USA sind in Europa Stimmen, die die Kompetenz des Sicherheitsrats in Frage stellen, nicht zu hören. Dennoch bleibt eine Spur von Zweifel. In dem Maße, in dem die EU ein leistungsfähigeres, weil von wesensgleichen demokratischen Staaten getragenes Substitut für die ineffiziente, sich im Gestrüpp der widerstreitenden Wertordnungen ihrer Mitglieder selbst blockierende VN finden, wird sich die Frage stellen, warum sie die Entscheidung über ihr Handeln von einer derartigen Institution abhängig machen sollten.

86 Vgl. Boutros Boutros-Ghali, *An Agenda for Peace*. Report of the Secretary General, United Nations, New York, 1992. Dieser Vorschlag sah vor, daß die Mitgliedstaaten Kontingente ihrer nationalen Streitkräfte der VN verbindlich für Aufgaben der Friedensdurchsetzung zur Verfügung stellen. Der Einsatz dieser Truppen sollte vom Sicherheitsrat autorisiert werden. Sie wären jedoch dem Generalsekretär unterstellt worden. Dieser wäre gleichzeitig für die zivilen Instrumente einer Operation verantwortlich gewesen.

87 Als relativ erfolgreich gilt etwa die UN-Mission in Ost-Slawonien (UNTAES) die diesem Modell folgte. Vgl. zu der gesamten Thematik Michael C. Williams, *Civil-Military Relations and Peacekeeping*, London, IISS, Adelphi Paper, Nr. 321, 1998.

6.2. Die Positionen der Staaten

Bisher sind lediglich erste Differenzierungen zwischen den Positionen der europäischen Staaten zu erkennen. Deutschland, Schweden und die anderen skandinavischen und neutralen Staaten betonen etwas nachdrücklicher die Notwendigkeit einer Mandatierung durch den VN-Sicherheitsrat. Diese Staaten artikulieren deutlicher die Erwartung, daß die ESVP auch die VN stärken wird. Insbesondere Schweden setzt sich dafür ein, daß die zivilen und die militärischen Fähigkeiten der EU zur Bewältigung von Petersberg-Aufgaben auch der VN zur Verfügung gestellt werden können.⁸⁸

Was die Fähigkeiten des zivilen Krisenmanagements betrifft, haben sich die EU-Staaten in Feira auf ein die VN stärkendes Arrangement geeinigt. Diese sind nicht nur für EU-geführte Operationen vorgesehen, sondern könnten auch einer VN- oder OSZE-geführten Operation zur Verfügung gestellt werden. Die Polizeikräfte und anderes ziviles Personal sollen in Zusammenarbeit mit den einschlägigen internationalen Organisationen und entsprechend den bereits international vereinbarten Richtlinien ausgewählt und ausgebildet werden. Die EU strebt eine enge Kooperation mit dem DPKO an und möchte mit dem Aufbau der eigenen Fähigkeiten zum zivilen Krisenmanagement den internationalen Prozeß der Entwicklung von Standards in diesem Bereich fördern. Die in Feira für das zivile Krisenmanagement festgelegten Bestimmungen sind vorbildlich und wären dazu angetan, den oben beschriebenen Tendenzen bzw. Gefahren einen verlässlichen Riegel vorzuschieben. Für die militärischen Instrumente der EU-Krisenbewältigungsstrategie fehlen entsprechende Ausführungen. Die operative Kontrolle der militärischen Instrumente soll offenbar ausschließlich der EU resp. der NATO vorbehalten bleiben.

6.3. Vorschläge für eine Gestaltung des Verhältnisses zwischen der ESVP und der VN

Es wäre fatal, wenn die ESVP die VN weiter schwächen würde. Die EU als Rechtsgemeinschaft hat ein strukturelles Interesse an der Stärkung der VN und ihrer friedenssichernden Funktionen. Das Projekt der europäischen Integration floriert am besten in einem Umfeld, das von multilateralen Strukturen und handlungsleitenden völkerrechtlichen Normen geprägt ist. Für dieses Interesse sprechen weiterhin rein utilitaristische Überlegungen, vor allem die Sorge um die wachsende Schere zwischen Erwartungen Dritten und dem Leistungsvermögen und den realen Möglichkeiten der EU. Auch um dem Dilemma zu entgehen, in einer Krisensituation nicht reagieren zu können oder die ganze Verantwortung übernehmen zu müssen, wäre der EU dringend geraten, Institutionen zu fördern, in deren Rahmen sie zusammen mit anderen ihren Beitrag leisten kann. Sie sollte das Angebot einer partnerschaftlichen Zusammenarbeit und Unterstützung der VN, das für die zivilen Instrumente der Krisenbewältigung vorbildhaft im Schlußdokument von Feira formuliert wurde, auch auf die militärischen Fähigkeiten ausdehnen. Die westeuropäischen Staaten sollten EU-koordiniert im Rahmen der „Stand-by-Arrangements“ militärische Fähigkeiten melden, militärische Ausbildungsprogramme stärker mit dem DPKO koordinieren und Planungen für militärische Operationen abstimmen.

⁸⁸ Vgl. das Interview mit der schwedischen Außenministerin in: IHT, 3./4.06.2000, S. 4.

Dies bedeutet nicht, daß die operative Kontrolle in jedem Fall bei der VN liegen muß. Es bietet sich an, das Spannungsverhältnis zwischen ESVP und VN nach regionalen und funktionalen Kriterien aufzulösen. Humanitäre Hilfsmaßnahmen u.ä. wird die EU in eigener Verantwortung oder Kooperation mit anderen Organisationen durchführen. Klassische Peace-keeping Operationen in entfernteren Regionen sollten die europäischen Staaten der Kontrolle der VN oder anderer Regionalorganisationen überlassen und sich wenn möglich in einem EU-Rahmen mit eigenen Beiträgen beteiligen. Sollte sich die EU je zu riskanten und eskalationsträchtigen Operationen der Krisenbewältigung oder der Friedenssicherung in und um Europa entscheiden, wäre zu prüfen, inwieweit sie den Einsatz ziviler und militärischer Instrumente aus einer Hand steuern, und der SRSG die Aufgabe übernehmen sollte, sicherzustellen, daß die EU bei der Implementierung eines VN-Mandats dessen Regeln und Grenzen beachtet.

7. Die ESVP und die Zukunft der EU: Europäisches Regieren zwischen Effektivität und Legitimität

Schließlich wird der Ausbau der ESVP erhebliche Rückwirkungen auf die institutionellen Strukturen, Entscheidungsverfahren und damit auf den Charakter der EU selbst haben. Die bisherige Diskussion thematisierte die Frage, ob sich mit der ESVP auf Dauer intergouvernementale Formen der Kooperation gegenüber supranationalen Elementen durchsetzen bzw. die Rolle der Kommission auf Kosten des Rates geschwächt wird. Mit dieser Thematik eng verwoben ist eine zweite und wichtigere Frage nach der Anpassung der intergouvernementalen Strukturen und des Verhältnisses zwischen großen und kleinen Staaten bzw. zwischen der Legitimität und Effektivität europäischer Politik.

7.1. Die ESVP und die Zukunft intergouvernementaler vs. supranationaler Kooperationsformen

Seit dem Maastricht-Vertrag werden die europäischen Außenbeziehungen von einem labilen Gleichgewicht zwischen supranationalen und intergouvernementalen Formen der Kooperation charakterisiert. Zentrale außenpolitische Instrumente (Echo, der Europäische Entwicklungsfond und die regional orientierten Assoziations- und Kooperationsprogramme wie TACIS, OBNOVA, Phare und MEDA) werden von der Kommission verwaltet und wichtige Teile der Außenbeziehungen wie die Außenhandelspolitik nach den Verfahren des ersten Pfeilers, in dem die Kommission über das Initiativmonopol verfügt, gestaltet. Dagegen verfügt die Kommission im intergouvernemental organisierten Pfeiler der GASP nur über geringen Einfluß. Das daraus resultierende Spannungsverhältnis drückt sich einmal als Problem der Kohärenz, einmal als Konflikt um die Prärogative auf dem Feld der Außenpolitik aus. Ist die Kommission hier nur Erfüllungsgehilfin des Rats, unternimmt sie auch eigene Initiativen, oder sollte sie sogar das alleinige Initiativrecht haben und sollte die Pfeilerstruktur des Maastricht-Vertrages entsprechend nivelliert werden?

Mit dem Amsterdam-Vertrag und der Einrichtung des Generalsekretärs/Hohen Repräsentanten der GASP (GS/HR) wurde dieser Konflikt zugespitzt; mit der Ernennung von

Javier Solana zum GS/HR, und der von Chris Patten zum Kommissar für auswärtige Angelegenheiten zudem personalisiert. Mit dem GS/HR entstand eine Funktion, dessen Mandat und Ressourcen ausbaufähig sind und ihm potentiell die Möglichkeit verleihen, ausgestattet mit autonomen Gestaltungsmöglichkeiten, europäische Außenpolitik konzeptionell vorzubereiten, zu repräsentieren und ihre Durchführung zu überwachen.⁸⁹ Damit wurde eine Funktion beim Rat angesiedelt, die die Kommission, auf die Logik der Römischen Verträge verweisend, für sich reklamierte. Mit der ESVP, so die Befürchtung der gemeinschaftsfreundlich ausgerichteten Akteure, könnte das Gewicht der intergouvernementalen Kooperationsformen und der Ratsstrukturen weiter zunehmen und die Kommission an Einfluß verlieren.⁹⁰

Die Kommission versucht sich diesem Trend entgegen zu stemmen. Sie kritisiert einerseits die Ineffektivität intergouvernementaler Kooperation und wirbt dafür, den „integrationspolitischen Sündenfall“ des Maastricht-Vertrages rückgängig zu machen und die Pfeilerstruktur zugunsten einer einheitlichen, durch supranationale Elemente charakterisierten Struktur zu überwinden.⁹¹ Sie reorganisiert andererseits ihre bestehenden Kompetenzen der Auslands- und Katastrophenhilfe und baut neue Kompetenzen auf. So soll in der Generaldirektion für Außenbeziehungen eine Krisenzelle eingerichtet werden. Mit dem Vorschlag, eine Sonderfazilität für Kriseneinsätze einzurichten (Rapid Reaction Fund), will sie schneller auf Krisenlagen reagieren und Hilfsmaßnahmen finanzieren können.⁹²

Bisher, so scheint es, kämpfen die Kommission und ihre Anhänger einen aussichtslosen Kampf. Integrative Lösungen in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik werden von Großbritannien und Frankreich, von den Atlantikern und den Integrations skeptikern sowie von den Neutralen abgelehnt. Selbst in Deutschland scheint das Interesse an integrativen Elementen zu schwinden. Dennoch ist in dieser Frage noch nicht das letzte Wort gesprochen. Zum einen genießt die von der funktionalen Logik schrumpfender Märkte getriebene Zusammenarbeit in der Rüstungspolitik durchaus politische Unterstützung. Selbst eine engere Kooperation der Streitkräfte, die von einem Zusammenlegen der Fähigkeiten, etwa der Schaffung eines europäischen Lufttransportkommandos, bis zur Spezialisierung der

89 Bereits jetzt erteilt der Rat immer häufiger Aufträge zur Erarbeitung von außenpolitischen Strategien an Solana und seine Policy Unit statt an Patten. Zur Zeit versucht Solana sicherzustellen, daß die verschiedenen Sonderbeauftragten ihm berichten und aus seinem Etat bezahlt werden. Vgl. Der Spiegel, Nr. 27, 2000, S. 160f.

90 Beispielsweise werden mit der ESVP erstmals exekutive Strukturen im Rat entstehen.

91 In einem internen, aber noch vor der Beratung im Kollegium an die Presse lancierten Papier, beklagte Patten die Spannungen zwischen den intergouvernementalen Aktivitäten und den vergemeinschafteten Kompetenzen im Bereich der GASP. Später stimmte das Kollegium der Kommissare zu, daß die Kommission ihre vertraglichen Rechte in vollem Umfang ausnutzen und zu diesem Zwecke ihr Instrumentarium effizienter einsetzen sollte. Vgl. FT, 6.7.2000, S. 2.. Romano Prodi trieb den Konflikt mit der Forderung nach Auflösung der Funktion des Hohen Repräsentanten und Stärkung der außenpolitischen Kompetenz der Kommission auf die Spitze. Vgl. FT-Deutschland, 4.10.2000, S. 1.

92 Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Schaffung der Sonderfazilität für Kriseneinsätze, Brüssel, 11.4.2000 Kom(2000) 119. Dieser Vorschlag fand allerdings nicht die ungeteilte Zustimmung des Rats. Kritisiert wurde zum einen die rechtliche Abstützung auf den umstrittenen Artikel 308. Befürchtet wird zum anderen, die Kommission könne Kompetenzen des Rates doppeln und die Prärogative des Rates in Frage stellen.

Streitkräfte reichen könnte, scheint politisch angestrebt zu werden. Zum anderen könnten die Nachteile der intergouvernementalen Kooperation supranationale Lösungen doch wieder attraktiv werden lassen.

7.2. Die ESVP und das Spannungsverhältnis zwischen Effektivität und Legitimität

Sehr viel gravierender ist die Frage danach, wie weit die EU ihre Entscheidungsstrukturen innerhalb des zweiten Pfeilers verändern muß, um den neuen militärischen Herausforderungen gerecht werden zu können. Der Begriff GASP ist irreführend. Bei der GASP handelt es sich nicht um gemeinsame, sondern um ein System zusammengesetzter Außenpolitik. Dieses System ist durch zwei Prinzipien charakterisiert. Erstens betonen die Entscheidungsverfahren der GASP die souveränen Rechte und gleichberechtigten Mitwirkungsmöglichkeiten aller Mitgliedstaaten. Um trotz der Schwankungen nationaler Politiken

überhaupt eine gemeinsame Außenpolitik betreiben zu können, haben die Staaten zweitens Verfahren zur Stabilisierung europäischer Politik entwickelt. Durch ein Geflecht allgemeiner Zielvorstellungen und Verfahrensregeln, durch Routinen sowie durch die prägende Wirkung der früher gemeinsam getroffenen Entscheidungen wird die GASP entlang eines einmal gewählten Politikpfades festgelegt.⁹³

Dies Verfahren bietet Vorteile. Es sichert, weil die Mitwirkungsmöglichkeiten und die wichtigen Interessen aller gewahrt bleiben, die Legitimität der europäischen Politik. Dafür nimmt es Einbußen bei der Effektivität in Kauf. Und es neigt zu Formalisierung und Inflexibilität. Entscheidungen im Rahmen der GASP kommen in einem zeitaufwendigen Abstimmungsverfahren aller beteiligten Akteure zustande. Sie sind typischerweise formaler Natur, schreiben Bestehendes fort und repräsentieren einen Kompromiß, der, wenn er auch nicht dem kleinsten gemeinsamen Nenner der Interessen entspricht, so doch die als wichtig empfundenen Interessen aller Beteiligten widerspiegeln muß. Eine effiziente Addition nationaler Fähigkeiten gelingt so nicht.

Diese Strukturen waren angemessen, solange es der EU vorrangig um die innere Kohäsion und nicht um eine schnelle äußere Handlungsfähigkeit ging. Oberstes Ziel der EPZ ebenso wie der GASP war es zu verhindern, daß über äußere Ereignisse Mitgliedstaaten in Konfliktstellungen geraten und so Instabilität in die EU importiert wird. Derartige Strukturen mögen hinreichend gewesen sein, um Dialoge mit Dritten zu führen oder Anrainer-Staaten über Zeit in ein spezifisches Normen- und Regelwerk einzusozialisieren. Bei militärischen Operationen zur Krisenbewältigung bräuchte die EU andere Fähigkeiten. Dann käme es darauf an, schnell und flexibel zu handeln, zu improvisieren, Kräfte zu bündeln und den eigenen Willen gegen Widerstand durchzusetzen.

93 Zwei Insider der GASP-Maschinerie kommen in ihrer Bewertung zu dem Schluß, die GASP existiere überhaupt erst durch das enge Geflecht allgemeiner Zielvorstellungen und detaillierter Verfahren. Vgl. Günther Burghardt/Gerd Tebbe, Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union – Rechtliche Strukturen und politischer Prozeß, in: *Europarecht*, Jg. 30, Nr. ½, 1995, S. 1-20 (3).

Die ESVP baut auf den Strukturen und Verfahren der GASP auf. Die Entscheidungsstrukturen werden, indem zusätzliche Akteure ins Spiel kommen, sogar noch unübersichtlicher. Zur zentralen, tagespolitisch federführenden Steuerungszentrale der ESVP und der GASP wird das mit in Brüssel stationierten Botschaftern beschickte Politische und Sicherheitspolitische Komitee (PSK). Das PSK wird sich mit allen Aspekten der GASP befassen. In einer Krisensituation soll es „unter Aufsicht des Rates die politische Kontrolle und strategische Leitung der Operation wahrnehmen“.⁹⁴ In militärischen Fragen wird das PSK von einem Militärausschuß der Generalstabschefs bzw. ihrer Stellvertreter beraten. Ein im Ratssekretariat angesiedelter Militärstab soll für die ESVP militärisches Fachwissen bereitstellen. Weiterhin assistiert dem PSK ein Ausschuß für ziviles Krisenmanagement, das wiederum von dem im Sekretariat aufgehängten Koordinierungsmechanismus für zivile Krisenprävention unterstützt wird.⁹⁵ Bereits heute erstatten ihm die Arbeitsgruppen der GASP Bericht. In dieser Konstruktion wird die frühere Steuerungszentrale der GASP, das aus den Politischen Direktoren gebildete Politische Komitee (PK), funktionslos. Geklärt werden muß das Verhältnis zwischen dem Ausschuß der ständigen Vertreter und dem PSK sowie die Funktion des ad hoc-Ausschusses der beitragenden Staaten.⁹⁶ Das eigentliche Problem ist aber ein anderes. Mit dem PSK bisher funktional nicht verkoppelt ist der GS/HR und die ihm unterstellte „Policy Unit“. Auch er wird beraten vom Militärausschuß und dem Ausschuß für ziviles Krisenmanagement. Für den Militärstab und den zivilen Koordinierungsmechanismus trägt Solana zumindest formal in seiner Funktion als GS Verantwortung.

Derartige Strukturen, soweit scheint unter den Mitgliedstaaten Übereinstimmung zu herrschen, sind nicht geeignet, um militärische Operationen zu führen. Kontrovers ist, wie weit diese Strukturen verändert werden müssen, um die Effektivität des außen- und sicherheitspolitischen Handeln zu gewährleisten und wer dadurch an Einfluß verlieren würde. Es geht also um eine erneute Austarierung des Spannungsverhältnisses zwischen Effektivität und Legitimität. Dies Spannungsverhältnis transformiert in einen Konflikt zwischen großen und kleinen Mitgliedstaaten. Die Kleinen insistieren auf Strukturen, die die formale Gleichheit der Staaten widerspiegeln. Sie sind dafür bereit, Defizite bezüglich der Sichtbarkeit, Kohärenz, Durchsetzungsfähigkeit und Effizienz europäischer Politik in Kauf zu nehmen. Die großen Staaten setzen genau die umgekehrten Prioritäten.

Eine erste Verschiebung der Gewichte zwischen Legitimität und Effektivität ergibt sich bereits mit der Ablösung des PK durch das PSK. Die permanent in Brüssel stationierten Mitglieder des PSK werden viel eher ein Korpsgeist und ein Interesse am gemeinsamen Erfolg der Arbeit des PSK entwickeln als die auf ihre Außenministerien bezogenen Politischen Direktoren, die sich im Durchschnitt nur alle zwei Wochen in Brüssel trafen. Kontrovers diskutiert wird, ob das PSK im Interesse der Effektivierung seiner Arbeit weiterer

94 Vgl. Anlage IV zu dem Bericht des Vorsitizes an den Europäischen Rat in Helsinki.

95 Der Ausschuß für ziviles Krisenmanagement ist als AG des Rats konzipiert, der sich aus Sachverständigen der nationalen Verwaltungen zusammen setzt. Der Krisenmechanismus soll eng mit den Dienststellen in der Kommission zusammenarbeiten und die in den Mitgliedstaaten vorhandenen Kapazitäten erfassen.

96 Das Verhältnis zwischen PSK und AStV dürfte sich schwieriger gestalten als das zwischen dem Politischen Komitee und dem AStV, weil das PSK in seiner Zusammensetzung einem zweiten AStV gleicht.

Umstrukturierungen bedarf, eventuell in seiner Struktur der des Nordatlantikrats angeglichen werden soll. Ungeklärt ist zum einen, ob der Rat Entscheidungskompetenzen an das PSK delegiert, so daß dieses in einer Krise innerhalb festgelegter Richtlinien autoritativ entscheiden kann. Dies wäre die Grundvoraussetzung, um eine militärisch-politische Operation leiten zu können, würde aber eine Vertragsrevision erforderlich machen, vor der einige Staaten zurückschrecken.⁹⁷ Politisch umstritten ist zum anderen die Stellung des GS/HR. Die großen Länder wollen seine Position deutlich aufwerten. Nach ihrer Auffassung sollte er, und nicht die halbjährlich wechselnde Präsidentschaft, den Vorsitz des PSK übernehmen.⁹⁸ Perspektivisch könnte er auch den Vorsitz über die GASP-Arbeitsgruppen und fallweise den Rat übernehmen. Damit würde sich eine andere Struktur herauskristallisieren. Ein starker, mit autonomen Gestaltungsmöglichkeiten ausgestatteter Generalsekretär könnte die Entscheidungsprozesse innerhalb der ESVP lenken und Europa im Rahmen allgemeiner Weisungen des Rats vertreten. Dadurch, so die Hoffnung, würde die ESVP deutlich an Effektivität, Flexibilität, Kohärenz und Sichtbarkeit gewinnen. Allerdings könnte dieser Gewinn auf Kosten des Einflusses der Kleinen gehen. Zumindest argwöhnen diese, der HR/GS würde Anweisungen nur von den Großen akzeptieren.⁹⁹ Bisher einigten sich die Staaten lediglich dahingehend, daß der GS/HR in einer Krise den Vorsitz des PSK übernehmen könnte.

7.3. Die ESVP und die Zukunft des institutionellen Gefüges der EU

Hinter dem Streit um die Stellung des GS/HR verbirgt sich eine grundsätzliche Kontroverse darüber, wie die institutionellen Strukturen weiterentwickeln sind, um in einer erweiterten Union Handlungsfähigkeit zu sichern. Es bieten sich zwei Wege zur Steigerung der Effektivität an. Der erste Weg, der sich insbesondere in Frankreich einer gewissen Unterstützung erfreut, setzt auf die verstärkte intergouvernementale Zusammenarbeit einer geschlossenen Kerngruppe. Dieser Kern müßte zumindest Großbritannien und Frankreich, eventuell auch Deutschland umfassen. Im kleinen Kreis von drei Staaten, die sich ihrer europapolitischen Verantwortung bewußt sind, und deren Zusammenarbeit durch institutionelle Strukturen wie einen Ausschuß der Stabschefs der größeren truppenstellenden Nationen befördert würde, ließe sich eher Konsens erreichen als im großen Kreis der 15 und mehr Staaten. Im Zusammenwirken mit einem starken GS/HR könnte eine solche Kerngruppe hinreichende zentripetale Kräfte erzeugen. Wenn diese Kernländer zusammenwirken, stünden

97 Die Diskussion, ob eine Überführung der Interims- in permanente Strukturen eine Vertragsrevision erforderlich macht, kreist um diesen Punkt. Der juristische Dienst des Rats kam zu dem Ergebnis, daß eine ratifizierungsbedürftige Vertragsrevision nur erforderlich ist, wenn der Rat Kompetenzen auf das PSK delegieren würde. In dieser Frage soll bis zum Gipfel in Nizza Klarheit geschaffen werden.

98 Vgl. den gemeinsamen Brief von Bundeskanzler Schröder und Präsident Chirac an den Europäischen Ratspräsidenten vom 13. 10. 1999, abgedruckt in: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hg.), Bulletin, Nr. 67, (15. Oktober), Bonn, 1999, S. 670.

99 Daneben würde eine solche Konstruktion die Klärung der Zwitterrolle erfordern, die der GS/HR derzeit spielt. Als GS ist er Beamter des Rats und unterstützt die Präsidentschaft. Als HR in der erweiterten Rolle würde er en par mit den Außenministern die Union nach außen vertreten, Politik vorbereiten und ihre Durchführung überprüfen.

zögerliche und skeptische EU-Mitglieder vor der Alternative, entweder eine Aktion dieser Kerngruppe und anderer interessierter Länder innerhalb des EU-Rahmens zuzulassen oder zu riskieren, daß diese Gruppe außerhalb der EU handelt, und sie jeglichen Einfluß auf deren Aktionen verlieren.

Der zweite Weg setzt auf eine formalisierte Einschränkung der Autonomie der Staaten. Für eine Variante dieses Weges steht die Kommission, die wie bereits erwähnt, für die sukzessive Überwindung der Pfeilerstruktur des Maastricht-Vertrages plädiert. Nach der dänischen Abstimmung gegen den Euro wird eine andere Variante wahrscheinlicher, die sich in Deutschland einer gewissen Unterstützung erfreut. Danach könnte sich ein erweiterungsfähiger Kern von Staaten bilden, die zum Einstieg in supranationale Formen der Kooperation in der Außen- und Sicherheitspolitik bereit sind. Zwar bliebe der Einsatz von Streitkräften den nationalen Parlamenten vorbehalten. Ansonsten aber ließe sich das Konsensprinzip einschränken. Inwieweit ein derartiger Kern eigener Institutionen bedürfte, müßte geklärt werden. Um genügend Anziehungskräfte erzeugen und als Steuerungszentrale wirken zu können, müßten schon in der Anfangsphase Deutschland und Frankreich zu diesem Kern zählen.

Beide Modelle weisen neben einigen praktischen Fragen einen grundsätzlichen Nachteil auf: Die Effektivierung der Politik würde mit einem Verlust ihrer Legitimität erkaufte. Das erste Modell würde die Autonomie der kleineren Staaten einschränken, ohne ihnen im gleichen Maße Mitsprachemöglichkeiten einzuräumen. In der Folge könnte aus der Sicht ihrer Bevölkerungen europäische Politik ihre Legitimität verlieren. Davon abgesehen bleibt fraglich, ob die Gemeinsamkeiten der drei großen EU-Staaten überhaupt ausreicht, um als Kern fungieren zu können.

Auch der zweite Weg könnte die legitimatorischen Grundlagen der Union überdehnen. Um diese These zu begründen, soll hier kurz die Unterscheidung eingeführt werden zwischen dem Typus einer input-orientierten Legitimitätssicherung, die sich fassen läßt als Herrschaft durch das Volk, und dem Typus output-orientierter Legitimitätssicherung, die verstanden werden kann als Herrschaft für das Volk.¹⁰⁰ Es besteht in der Literatur weitgehend Konsens über den Doppelbefund, daß es einerseits eine belastbare europäische kollektive Identität und folglich einen europäischen Demos (noch) nicht gibt, und daß andererseits die nationalen kollektiven Identitäten stark entwickelt sind. Daraus folgt, daß Strategien, die auf input-orientierte Legitimitätssicherung abstellen, ins Leere laufen. Zumindest mittelfristig fände eine Parlamentarisierung oder die Einführung anderer wettbewerblicher Entscheidungsmechanismen wie Mehrheitsbeschlüsse keine Basis. Ohne Volk kann Herrschaft durch das Volk nicht stattfinden.

Output-orientierte Legitimitätskonzepte brauchen dagegen allenfalls eine schwache gemeinsame Identität und kommen stattdessen mit dem gemeinsamen Interesse als Basis aus. Aus dieser Sicht gibt es auch kein Spannungsverhältnis zwischen Legitimität und Effizienz bzw. Effektivität. Europäische Politik könnte gerade dann auf Zustimmung zählen, weil sie bessere Leistungen kostengünstiger als der Nationalstaat erbringt. Nun ließe sich

100 Vgl. hierzu Fritz W. Scharpf, *Regieren in Europa. Effektiv und Demokratisch?* Frankfurt/New York (Campus), 1999.

argumentieren, daß selbst wenn sich die Legitimität europäischer Politik nur auf ihre Leistungen stütze, sehr wohl Mehrheitsentscheidungen und andere Mechanismen der Beschränkung staatlicher Autonomie möglich seien. Die Erfahrung mit dem Binnenmarkt zeige, so das Argument, daß selbst souveränitätspolitisch aufgeladene Politikfelder wie die Währungspolitik vergemeinschaftet werden könnten, ohne legitimatorische Krisen zu provozieren. Wenn dies dort funktioniere, warum nicht auch in der Sicherheitspolitik?

Dem kann zum einen entgegengehalten werden, daß seit Maastricht der permissive Konsens bröckelt. Zum anderen läßt sich zeigen, daß im Kontext output-orientierter Legitimitätskonzepte Mehrheitsentscheidungen oder der Übertragung von Kompetenzen an eine supranationale Instanzen enge Grenzen gesetzt werden müssen. Beide Formen der Autonomieeinschränkung dienen der Verbesserung der intergouvernementalen Kooperation, etwa indem sie Lösungen für das Problem des unvollständigen Vertragsschlusses bieten. Wenn eine Materie so komplex ist, daß sie nicht vollständig vertraglich zu regeln ist, kann es sich aus Sicht der Kooperationspartner anbieten, eine unabhängige Instanz mit der Ausführung der gemeinsam getroffenen Grundsatzentscheidungen zu beauftragen. Dabei werden die Staaten darauf achten, die Zielvorgaben und Handlungsspielräume der supranationalen Instanz möglichst präzise festzulegen und einen Überwachungsmechanismus zu installieren. Im Kontext derartiger Konstruktionen ist es denkbar, daß die Staaten über Empfehlungen dieser Instanz zur Implementierung gemeinsamer Politik mehrheitlich befinden. Grundsätzlich muß dabei die Autonomie der Staaten geachtet und dürfen keine politisch kontroversen Fragen entschieden werden.

Diese Strategie mag sich für einige Felder des Binnenmarktes eignen. Sie taugt nicht für den Bereich der Sicherheitspolitik. Hier müßten Fragen entschieden werden, die kontrovers sind und die Wertorientierungen der Bürger betreffen. Vor allem aber ereignet sich in der Außenpolitik das Überraschende. Dort ändern sich die Umstände schnell, dort muß ad hoc und flexibel reagiert werden. Grundsätzliche Entscheidungen lassen sich unter diesen Umständen nicht von Implementationsentscheidungen treffen. Und damit entstünde ein Paradox. Um so substantieller die ESVP wird, um so einschneidender und sichtbarer die innenpolitischen Konsequenzen der europäischen Entscheidungen werden, desto stärker würden die Staaten versuchen, die ESVP zu verrechtlichen und ihre Akteure in formale und legalistische Strukturen und Verfahren einzubinden, die sie kontrollieren können. Und je formaler und legalistischer die ESVP würde, desto weniger könnte sie auf unvorhergesehene Änderungen reagieren und desto unbrauchbarer würde sie als außenpolitisches Instrument.¹⁰¹

Beide Wege erscheinen derzeit politisch nicht durchsetzbar. Der erste Weg trifft auf den entschiedenen Widerstand der kleineren Staaten. Der zweite Weg scheitert schon daran, daß sich Frankreich gegen die Teilnahme an einem supranational strukturierten und offenen Kern

101 Dies Paradox läßt sich am Beispiel der Gemeinsamen Strategien studieren. Von ihrer Konstruktion gleichen sie den oben beschriebenen Mechanismen zur Lösung des Problems des unvollständigen Vertragsschlusses. Und obwohl dies Verfahren mit der Möglichkeit, eine Abstimmung mit Verweis auf wichtige Interessen blockieren zu können, sogar eine Notbremse vorsieht, versuchen die Staaten, schon bei der Formulierung der Gemeinsamen Strategien sicherzustellen, daß Felder, auf denen sie bei Mehrheitsabstimmungen verlieren könnten, erst gar nicht Gegenstand der Strategie werden. Die Folge: die Gemeinsamen Strategien sind formalistisch, legalistisch und letztlich als Instrument zur Effektivierung der GASP nur bedingt zu gebrauchen.

sträubt.¹⁰² Und auch Großbritannien, Schweden und andere integrations-skeptische Länder haben ihre ablehnende Haltung nicht aufgegeben. Die Vorschläge der Kommission sind gegenwärtig ohnehin chancenlos. Und ob sich ein deutsch-französischer Kompromiß entlang der Linie finden läßt, den Kern halboffen anzulegen, etwa die Teilnahme an gemeinsamen Vorhaben der Rüstungszusammenarbeit zum Eintrittskriterium zu erheben, ist fraglich. Trotz dieser Widerstände erscheinen die Wege zur Steigerung der außenpolitischen Handlungsfähigkeit dennoch vielen Beobachtern verlockend. Der Grund dafür liegt auf der Hand. Sie bieten einen zusätzlichen Vorteil. Beide Wege führen nämlich auch zu dem Ziel, in einer größeren und heterogeneren Union die Kohäsion und Steuerungsfähigkeit zu sichern.

Gangbar, so mag man spekulieren, könne der eine oder andere dieser derzeit blockierten Wege werden, wenn sie als Ausweg aus einer schweren und anders nicht lösbaren Krise präsentiert werden. Wenn sich die EU auf komplexe und riskante militärische Operationen einläßt, könnte sich unter dem Druck der militärischen Notwendigkeiten eine verstärkte Kooperation der größeren Staaten einspielen. Wenn die Krise bedrohlich wird, sei es, weil eine EU-geführte Operation der Krisenbewältigung durch Entscheidungsschwäche gefährdet ist, sei es, weil die NATO an innerer Kohäsion verliert, könnten selbst supranationale Modelle politisch durchsetzbar werden.

Die Alternative zu einer einschneidenden Verschiebung der Balance zwischen Legitimität und Effektivität bestünde darin, den Charakter der EU als Staatenverbund und den der GASP als zusammengesetzte Außenpolitik zu akzeptieren und die europäischen Ambitionen auf dem Feld der Außenpolitik zu reduzieren. Die oberste Aufgabe der ESVP bliebe die Koordinierung nationaler Politiken mit dem Ziel, sicherzustellen, daß Impulse von außen nicht die innere Stabilität der EU gefährden. Eine Stärkung der Funktion des PSK und des GS/HR würde dieses Modell ebenso verkraften wie eine informelle Zusammenarbeit der großen Mitgliedstaaten, wenn die Möglichkeit der Differenz erhalten bleibt. Auch eine größere Union könnte an diesem Modell der Zusammenarbeit festhalten, wenn eine von zwei Voraussetzungen dauerhaft erfüllt ist. Entweder bräuchte die Union ein freundliches Umfeld oder die weitere Stabilisierung durch die NATO.

8. Schlußfolgerungen und Empfehlungen

Die ESVP steht einerseits in der Tradition des Prozesses der allmählichen Ausweitung und Vertiefung von europäischer Kooperation im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik. Mit ihr reagieren die EU-Mitgliedstaaten andererseits auf Veränderungen der Rahmenbedingungen der europäischen Integration. Sie steht im Zusammenhang mit den als unzureichend empfundenen europäischen Möglichkeiten zur Bewältigung der Konflikte im zerfallenden Jugoslawien. Und sie kann als Antwort auf die zunehmenden Unsicherheiten

über die außenpolitische Orientierung der USA begriffen werden. Weil einerseits die Rolle der USA unsicherer geworden ist, andererseits die EU die Bewältigung von Konflikten in ihrer unmittelbaren Umgebung nicht der nationalen Verantwortung der betroffenen

102 Vgl. das Spiegel-Gespräch mit Außenminister Hubert Védrine, Der Spiegel, Nr. 29, 2000, S.138-141, insb. S. 141.

Mitgliedstaaten überlassen darf, gibt es zur ESVP keine Alternative. Daher kommt es darauf an, diese so auszugestalten, daß ihre europa- und friedenspolitischen Risiken minimiert und ihre europa- und friedenspolitische Effekte maximiert werden. Hierzu bieten sich Spielräume, weil die Ausgestaltung der europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik erst in Umrissen erkennbar ist. Überraschend ist nicht, daß die ESVP einem Kompromiß entspricht, sondern daß sich die EU Mitglieder trotz langfristig unterschiedlichen Vorstellungen auf ein gemeinsames Vorgehen geeinigt haben, dessen weitere Entwicklung sie nicht überschauen und kontrollieren können. Um so wichtiger scheint es aus deutscher Sicht, eigene Vorstellungen zu entwickeln und zu befördern.

In Bezug auf die USA verfolgen die EU-Mitglieder mit der ESVP einen ganzen Strauß von Zielvorstellungen, die sich zwar situationsbedingt vereinbaren lassen, in der längerfristigen Perspektive aber auseinander laufen. Mit ihrer Hilfe will sich die EU in Washington als ernstzunehmender Partner präsentieren, derartig Einfluß zurückgewinnen und semi-isolationistischen und unilateralen Tendenzen in Amerika entgegenwirken. Gleichzeitig soll die ESVP als Rückversicherung für den Fall dienen, daß die NATO plötzlich an Zusammenhalt verliert. Und sie soll die Abhängigkeit von den USA reduzieren.

Allerdings existiert zwischen europäischen und transatlantischen Strukturen ein Spannungsverhältnis. So wie politische Schwäche, genauer, das Offenhalten der Frage, wie Europa selbst für seine Sicherheit sorgen kann, der tiefere Grund für die amerikanische Führungsbereitschaft innerhalb der NATO ist, ermöglicht es umgekehrt der stabilisierende Rahmen der NATO den Europäern, die Frage der „finalité politique“ ihres Integrationsprojektes in der Schwebe zu halten. In dem Maße, in dem sich die EU als sicherheitspolitisch handlungsfähiger Akteur konstituiert, d.h. eine institutionelle Methode zur effektiven Bündelung der nationalen Ressourcen findet, nimmt sie dem amerikanischen sicherheitspolitischen Engagement die Begründung und gerät sie in Konflikt mit dem amerikanischen Führungsanspruch. In dem Maße, in dem umgekehrt das sicherheitspolitische Engagement der USA bröckelt, sind die Mitgliedstaaten gezwungen, die EU als sicherheitspolitisch handlungsfähigen Akteur zu konstituieren und über die politische Finalität des Integrationsprozesses zu entscheiden. Insofern ist die ESVP einerseits notwendig, um die NATO zu stabilisieren, und wird sie andererseits, geht ihr Aufbau über eine gewisse Schwelle hinaus, das Fundament der NATO untergraben.

Auch wenn sich die Spannungen zwischen europäischen und transatlantischen Strukturen längerfristig als nicht handhabbar, die NATO als Auslaufmodell erweisen sollte, ließe sich kurzfristig mit einer Beschleunigung des Zerfalls nichts gewinnen. Dies vor allem, weil es nicht wahrscheinlich ist, daß die EU schnell konsensuale und tragfähige Antworten auf die Frage nach der politischen Finalität findet. Eine schlimmste denkbare Entwicklung bestünde darin, daß die ESVP die NATO schwächt, ohne die entstehende Lücke ausfüllen zu können. Die von Außenminister Fischer angestoßene Debatte über die längerfristige Perspektive der europäischen Integration ist wichtig. Nur ist keineswegs sicher, daß sie konsensuale Antworten erbringt. Eine künstliche Beschleunigung dieser Debatte, etwa indem über militärische Engagements, die die institutionelle Leistungsfähigkeit der EU überfordern, Strukturveränderungen erzwungen werden, erscheint jedenfalls als zu riskant. Stattdessen ist der Aufbau institutioneller Strukturen und ist die Übernahme sicherheitspolitischer

Verantwortung an das Entstehen einer europäischen Öffentlichkeit und eines europäischen Bewußtseins gemeinsamer sicherheitspolitischer Verantwortung zu koppeln.

Die Herausforderung besteht kurz- und mittelfristig darin, beim Ausbau der ESVP einen Kompromiß zu finden zwischen den auf Restriktion zielenden amerikanischen Bedingungen und den Wachstumsmöglichkeiten dieses Projekts. Der amerikanischen Forderung nach einer deutlichen Erhöhung der Verteidigungsetats kann Europa mit der nötigen Gelassenheit begegnen. Aus allianzpolitischer Sicht mag es eine gewisse Logik haben, die europäischen Verteidigungsleistungen zu erhöhen, um in Washington Einfluß zurückzugewinnen. Aus friedenspolitischer Perspektive erschiene ein solches Verhalten als ebenso autistisch wie gefährlich. Die westeuropäischen Staaten, deren akkumulierte Verteidigungsausgaben die EU zur weltweit mit Abstand zweitgrößten Militärmacht machen, würden ihre Verteidigungsausgaben noch einmal deutlich erhöhen, nur um mit der weltweit führenden Militärmacht partnerschaftsfähig zu bleiben. Militärische Mittel können einen Beitrag im Rahmen einer breiter angelegten Strategie zur Beendigung und Bewältigung von gewaltsamen Konflikten leisten. Nur wäre es fatal, wenn die Europäer wegen der ESVP ihre bisherige Strategie, mit Hilfe eines breiten Fächers politischer, diplomatischer und wirtschaftlicher Instrumente dem Entstehen gewaltsamer Konflikte vorzubeugen, vernachlässigen würden. Ähnliches gilt für die Forderung, unnötige Duplizierungen zu vermeiden. Eine Verzahnung der Streitkräfteplanung liegt im Interesse der meisten EU-Mitgliedsländer. Darüber hinaus sind europäische Akzente sowohl bei der Beschaffung als auch der Operationsplanung und Streitkräfteführung wünschenswert. Schwieriger fällt die Gestaltung der institutionellen Beziehungen zwischen ESVP und NATO. Eine klare Aufgabenteilung, so verlockend dieser Gedanke auch erscheint, wird sich kaum realisieren lassen. Wahrscheinlicher ist eine Verschränkung zwischen ESVP und NATO. Dies setzt zum einen voraus, daß sich die EU-Staaten im Rahmen der NATO stärker organisieren und gegenüber den USA geschlossener auftreten. Es bedeutet zum anderen, daß die EU die Forderung nach Transparenz und Konsultation zwischen NATO und ESVP berücksichtigt.

Dazu gehört, daß sich die EU-Staaten über die Ziele, die sie mit der ESVP verfolgen, klarer werden. Sie sollten in einen Dialog darüber eintreten, welche Funktionen die ESVP als Instrument eines Staatenverbundes, d.h. einer Gemeinschaft existentiell miteinander verflochtener, aber dennoch sich als verschieden begreifender Staaten, ausfüllen muß.

Aus der Charakterisierung der EU als Sicherheitsgemeinschaft folgt, daß sie in der Lage sein muß, Bedrohungen abzuwehren, die den inneren Zusammenhalt und das Funktionieren der Union gefährden könnten. Dies bedeutet erstens, daß die EU nicht nur für die Krisenbewältigung in entfernten Regionen Zuständigkeit reklamieren kann, sondern auch für die Sicherheit der eigenen Mitglieder Verantwortung übernehmen muß. Die scharfe Trennung zwischen Petersberg-Aufgaben und der kollektiven Verteidigung ist künstlich. Die bisherige Strategie, die kollektive Verteidigung exklusiv im Rahmen der NATO anzusiedeln, läuft in dem Moment in Widersprüche, in dem die Kongruenz der Erweiterung von EU und NATO nicht mehr gegeben ist. Eine problematische Situation wird spätestens mit dem Beitritt der baltischen Staaten zur EU, der nicht von einem Beitritt zur NATO begleitet ist, entstehen. Eine Übernahme der kollektiven Beistandspflicht der WEU in einem Protokoll in die EU und dessen Öffnung für alle EU-Staaten die daran interessiert sind, könnte ein Modell sein, um diesen Widersprüchen gerecht zu werden. Ein derartiges Beistandsversprechen bliebe zwar

insofern zweideutig, als die EU selbst nicht über die Fähigkeiten zur kollektiven Verteidigung ihrer Mitgliedstaaten verfügt, könnte aber gerade aufgrund seiner Zweideutigkeit die Interessen sowohl Rußlands, als auch der baltischen Staaten, der USA und der Europäer kombinieren.

Aus dem Charakter der EU als Sicherheitsgemeinschaft folgt zweitens, daß die westeuropäischen Staaten gemeinsame Antworten auf Krisenlagen in ihrer unmittelbaren Umgebung, die ein hohes Rückwirkungspotential auf die Union haben, finden müssen, daß sich die EU aber, was die Reaktion ihrer Mitglieder auf andere Krisenlagen angeht, ein hohes Maß an Differenzierung leisten kann. Die diversen außenpolitischen Sonderinteressen insbesondere Großbritanniens und Frankreichs passen nicht in den europäischen Rahmen.

Wenn man den geographischen Einzugsbereich der ESVP nach Funktionen unterscheidet, ergeben sich Rückschlüsse für die Gewichtung ziviler und militärischen Mittel der Konfliktbewältigung. Weil die Wahrscheinlichkeit gewaltintensiver Konflikte in und um Europa, die die EU entweder aushalten oder auf sich gestellt bewältigen müßte, einerseits gering ist, die EU sich in derartige Konflikte in entfernteren Regionen andererseits nicht einmischen wird, kann sie mit der ESVP ein Schwergewicht auf die Bearbeitung weniger gewalthaltiger Konflikte legen. Die Plan- und Fähigkeitsziele sollten entsprechend ausgerichtet werden. Das schließt die Verbesserung der Kommunikationsfähigkeiten, des Nachrichtenwesens und des Lufttransports ein, unterstreicht aber die Bedeutung ziviler und zivil-militärischer Instrumente der Konfliktbewältigung. Eine derartige Zuschreibung bedeutet nicht, daß sich Europa der Verantwortung entziehen sollte, zu humanitären Missionen auch jenseits ihres unmittelbaren Vorfelds beizutragen. Es liegt aber im strukturellen Interesse der EU als Rechtsgemeinschaft, das Spannungsverhältnis zwischen der ESVP und der VN durch eine Stärkung der operativen Funktionen der VN aufzulösen.

Aus dem Charakter der EU als Sicherheitsgemeinschaft läßt sich schließlich auch die Berechtigung einer Kompetenzteilung im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik ableiten. Kernaufgabe der EU im Bereich der GASP/ESVP bleibt die Vermeidung von potentiell gemeinschaftssprengender Divergenz. Daraus folgt zweierlei: Sie sollte erstens im Interesse der Bewahrung der Legitimität ihrer Entscheidungen das Instrument der ESVP möglichst zurückhaltend einsetzen. Mit der Verantwortung für riskante militärische Operationen würde die EU ihre Strukturen überfordern. Zweitens braucht die ESVP Flexibilität. Es wäre durchaus europaverträglich, wenn möglichst große ad hoc-Koalitionen Operationen der Krisenbewältigung durchführen, vorausgesetzt, diese bleiben gegenüber europäischen Gremien verantwortlich.