

Annette Jünemann/Niklas Schörnig

Die Sicherheits- und Verteidigungspolitik der „Zivilmacht Europa“

Ein Widerspruch in sich?

HSFK-REPORT 13/2002



Hessische
Stiftung
Friedens- und
Konfliktforschung

© Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK)

Adresse der Autoren:

HSFK • Leimenrode 29 • 60322 Frankfurt

Telefon: (069) 959104-0 • Fax: (069) 558481

E-Mail: a@ajuenemann.de • niklas.schoernig@hsfk.de

Internet: <http://www.hsfk.de>

ISBN: 3-933293-72-3

Euro 6,-

Zusammenfassung

Seit dem französisch-britischen Gipfel von St. Malo im Dezember 1998 steht das Projekt einer Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) weit oben auf der politischen Agenda der Europäischen Union (EU). Seine Konkretisierung wird mit entsprechendem Nachdruck und in geradezu atemberaubender Geschwindigkeit vorangetrieben. Die Entscheidung, Krisen und Konflikte in und um Europa herum künftig auch unter Einsatz militärischer Mittel bewältigen zu wollen, stellt für die EU allerdings eine Zäsur dar, denn immerhin hat sie sich einst zum Leitbild einer „Zivilmacht“ bekannt. Ihre Rolle im internationalen System wird inner- und außerhalb der Gemeinschaft mit diesem Begriff assoziiert. Angesichts der wachsenden Dynamik, mit der sich die ESVP entwickelt, ist fraglich geworden, ob die Außen- Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU dem selbst gesetzten Anspruch noch gerecht wird. Vor diesem Hintergrund geht der Report der Frage nach, ob – und wenn ja, inwieweit – ESVP und „Zivilmacht Konzept“ kompatibel sind.

Dazu wird zunächst das theoretische Konzept der „Zivilmacht“ selbst diskutiert. Ein Blick in die Literatur zeigt, dass das Konzept in sehr unterschiedlicher Weise Gebrauch findet: Manche Autoren verwenden den Begriff im Sinne einer reinen Zustandsbeschreibung, die meist ausdrücken soll, dass es der EU an militärischen Machtmitteln fehlt. Andere Autoren entwickeln komplexe theoretische Konzeptionen, die sie als (normative) Definition von Zivilmacht begreifen. Um Missverständnisse zu vermeiden und konzeptionelle Schärfe zu gewinnen, wird im zweiten Kapitel des Reports der Idealtyp einer Zivilmacht im Weberschen Sinn auf Basis der bestehenden Literatur entwickelt. Diesem Verständnis nach ist nicht der Besitz oder Nicht-Besitz von Waffen das entscheidende Kriterium, das eine Zivilmacht charakterisiert, vielmehr gibt es einen ganzen Katalog von Kriterien, an denen eine Zivilmacht ihr Handeln idealtypisch auszurichten hat. Der so beschriebene Idealtyp einer Zivilmacht lässt Raum für den Aufbau und den Einsatz von Militärkapazitäten, allerdings nur unter bestimmten und genau festgelegten Bedingungen. Er wird als Folie herangezogen, vor deren Hintergrund die aktuellen Entwicklungen in der ESVP differenziert bewertet werden können.

Im dritten Kapitel wird die Umsetzung des Zivilmacht Konzepts in die politische Praxis analysiert, zunächst im Rückblick auf die Anfänge gemeinschaftlicher Außen- und Sicherheitspolitik, und dann mit Blick auf die jüngste Entwicklung ihrer militärpolitischen Komponente. Dabei lässt sich als erstes Zwischenergebnis festhalten, dass zumindest zur Zeit das Zivilmacht Konzept und die ESVP kompatibel erscheinen; auf Basis der aktuellen Lage ist kein Widerspruch zwischen zivilmachtlichem Anspruch und Ausgestaltung der ESVP festzustellen.

Das vierte Kapitel relativiert diese Einschätzung allerdings, denn darin werden zwei Entwicklungsstränge aufgegriffen, die das Projekt einer „zivilen ESVP“ in einer längerfristigen Perspektive zumindest mit einem Fragezeichen versehen. Dabei handelt es sich zum einen um die Konkurrenz sehr unterschiedlicher nationaler Sicherheitsinteressen (und Sicherheitskulturen) innerhalb der EU, und zum anderen um den wachsenden Einfluss der Luft- und Raumfahrtindustrie auf die wenig transparenten Entscheidungsprozesse zur Ausgestaltung der ESVP. Beides zusammen berechtigt zur Sorge, dass die ESVP auch zur Befriedigung machtpolitischer und ökonomischer Interessen instrumentalisiert werden könnte, die sich nicht an den normativen Vorgaben des Zivilmacht Konzepts orientieren. Beide

Entwicklungen führen zwar nicht zwangsläufig zu einer Aufgabe des Zivilmachtkonzeptes. Dennoch besitzen sie das Potenzial, die militärische Dimension der europäischen Außen-Sicherheits- und Verteidigungspolitik einseitig aufzuwerten – auf Kosten bewährter und erprobter ziviler Instrumente der Konfliktbewältigung. Diese Gefahr besteht um so mehr, als die Entwicklung der ESVP – der integrationspolitischen „Methode Monnet“ folgend – bewusst offen angelegt ist und damit auch negativen Dynamiken Raum zur Entfaltung lässt. Im abschließenden fünften Kapitel werden die Ergebnisse der Analyse noch einmal zusammengefasst und die Risiken aufgezeigt, die eine fehlgeleitete ESVP mit sich bringen würde. Schließlich werden Vorschläge unterbreitet, wie eine politische Einhegung der ESVP aussehen könnte, die die beschriebenen Dynamiken ernst nimmt und ihnen aktiv entgegen steuert.

Inhalt

1.	Einführung	1
2.	Das Zivilmacht Konzept: Theorie und Praxis	4
2.1	Zivilmacht Europa: theoretische Konzeption eines Idealtypen	4
2.2	Das Zivilmacht Konzept unter gewandelten internationalen Rahmenbedingungen	7
2.3	Wer ist Träger des Zivilmacht Konzepts? Das Problem heterogener Akteure	10
3.	Die Umsetzung des Zivilmacht Konzepts durch EG und EU	12
3.1	Die zivilen Bereiche der EG/EU-Außenbeziehungen: Historischer Überblick und Instrumente	12
3.2	Auf dem Weg zu einer Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik	15
3.3	Ziele und Wesensgehalt der ESVP im offiziellen Diskurs	19
4.	Potenzielle Risiken für eine zivile ESVP	22
4.1	Die ESVP im Spannungsfeld divergierender nationaler Interessen	22
4.2	Europas sich konzentrierende Rüstungsindustrie und ihr wachsender Einfluss auf den sicherheitspolitischen Diskurs	28
	4.2.1 Die Rüstungskonzentration der 90er Jahre in den USA und Europa	29
	4.2.2 Die Bedeutung einer erstarkten Luft- und Raumfahrt- industrie für die zivilmachtlich Ausgestaltung der ESVP	34
5.	Die Risiken der Eigendynamik vermindern: Schlussbemerkungen	38

1. Einführung¹

Das Versagen der Europäischen Union auf dem Balkan hat die Gemeinschaft Anfang der 90er Jahre in ihrem Willen bestärkt, Konflikte vor der eigenen Haustüre künftig auch autonom, also unabhängig von der NATO, zu bewältigen. Diesem Ziel dient das ambitionierte Projekt einer Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP), mit dem die EU sowohl ihre zivile als auch ihre militärische Handlungsfähigkeit ausbauen möchte. Das Streben nach militärischer Handlungsfähigkeit stellt jedoch eine Zäsur in der bisherigen Gestaltung der EU-Außenbeziehungen dar, wenn nicht sogar einen Bruch, denn immerhin hat sich die Gemeinschaft Anfang der 70er Jahre zum Leitbild einer „Zivilmacht Europa“ bekannt.² Schon der semantische Gegensatz von zivil und militärisch wirft Fragen nach der Kontinuität des außenpolitischen Rollenverständnisses der Gemeinschaft auf: Befindet sich die EU mit ihren verteidigungspolitischen Ambitionen auf dem Weg zur militärischen Interventionsmacht, oder verbessert sie lediglich ihre Fähigkeiten, „im Einklang mit den Prinzipien der Charta der Vereinten Nationen auf internationaler Ebene zu Frieden und Sicherheit beizutragen“, wie es in offiziellen Dokumenten des Europäischen Rates heißt?³

Folgt man den offiziellen Verlautbarungen der EU zur ESVP, so scheint die ESVP in keinerlei Spannungsverhältnis zur zivilen Tradition der EU-Außenbeziehungen zu stehen. Auf dem Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs in Laeken im Dezember 2001 wurde die künftige internationale Rolle der EU derart zivil beschrieben, dass selbst ESVP-Skeptiker wenig Anlass zur Sorge haben sollten:

„Die Rolle die es [Europa, A.J./N.S.] spielen muss, ist die einer Macht, die jeder Form von Gewalt, Terror und Fanatismus entschlossen den Kampf ansagt, die aber auch ihre Augen nicht vor dem schreienden Unrecht in der Welt verschließt. Kurz gesagt, einer Macht, die die Verhältnisse in der Welt so ändern will, dass sie nicht nur für die Reichen, sondern auch für die ärmsten Länder von Vorteil sind. Einer Macht, die der Globalisierung einen ethischen Rahmen geben, d.h. sie in Solidarität und in nachhaltige Entwicklung einbetten will“.⁴

Auch der materielle Ausbau der ESVP lässt auf keinen sicherheitspolitischen Paradigmenwechsel schließen. Obwohl die EU in den letzten Jahren mit „Lichtgeschwindigkeit“⁵ head-line-goals definierte, neue Institutionen und neue Entscheidungsstrukturen schuf, sind die im Aufbau befindlichen europäischen Eingreiftruppen bisher nur bedingt einsatzfähig, und

1 Die Ausführungen in diesem Report stellen die überarbeitete und erweiterte Fassung eines Vortrags bei der Jahrestagung des Arbeitskreises Friedens- und Konfliktforschung (AFK) im Februar 2002 dar. Der Vortragstext selbst erscheint unter dem Titel „Die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik: Gefahren einer sich abzeichnenden Eigendynamik“, in: Peter Schlotter (Hg.): Europa – Macht – Frieden, Baden-Baden (Nomos), i.E.

2 Vgl. Abschnitt 3.1.

3 Vgl. Europäischer Rat (Köln), 3. und 4. Juni 1999, Schlussfolgerungen des Vorsitzes. Anhang III, Erklärung des Europäischen Rates zur Stärkung der gemeinsamen Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik, Absatz 1. <http://ue.eu.int/newsroom/LoadDoc.asp?BID=76&DID=57872&LANG=1>, down-load 20.5.2001.

4 Ibidem.

5 Javier Solana, Generalsekretär des Rates und Oberster Repräsentant der Europäischen Außen- und Sicherheitspolitik hat diesen Begriff zur Beschreibung der außerordentlichen Entwicklungsdynamik der ESVP eingeführt.

zwar im unteren Spektrum der Petersberg-Aufgaben⁶. Das sind Humanitäre Aufgaben, Rettungseinsätze und friedenserhaltende Aufgaben, aber keine Kampfeinsätze zur Friedenserzwingung.

Ein Paradigmenwechsel in den EU-Außenbeziehungen ist damit nach Meinung der Mehrzahl von Praktikern und Theoretikern aus der integrationspolitischen community so gut wie ausgeschlossen. Wir meinen jedoch, dass sich die Frage nach der künftigen außenpolitischen Kultur der EU weder unter Berufung auf die normativen Aussagen von Gipfelresolutionen noch mit Verweis auf die derzeit noch geringe Leistungsfähigkeit der europäischen Eingreiftruppen zuverlässig und erschöpfend beantworten lässt. Das weit verbreitete Vertrauen in den zivilen Charakter der EU ist ein positives Signal, das als Garant für den Erhalt einer zivilen sicherheitspolitischen Kultur Europas gewertet werden kann; es verstellt aber gleichzeitig den Blick auf eine Reihe von Faktoren, die diese zivile Kultur unterhöhlen könnten.

Unsere Bedenken richten sich insbesondere auf die heterogene Struktur der EU. Nicht alle Akteure fühlen sich dem Zivilmachtkonzept gleichermaßen verbunden, da die Mitgliedstaaten, anders als die supranationalen Institutionen, vorrangig in ihren eigenen nationalen Sicherheitskulturen verwurzelt sind. Das gilt für Frankreich und Großbritannien, deren sicherheitspolitische Kultur von ihrem Status als ehemalige Großmacht geprägt ist, aber auch für die künftigen Beitrittsländer aus Mittel- und Osteuropa, die am sicherheitspolitischen Sozialisationsprozess der Zivilmacht Europa nicht teilgenommen haben. Sicherheitspolitisch orientieren sich letztere weniger an der EU als vielmehr an der NATO und den USA. Aber auch nicht-staatliche Akteure spielen eine Rolle, wenn es um die Entwicklung einer europäischen Sicherheitskultur geht. Mit der neu eingeführten militärischen Dimension im Rahmen der ESVP ist zumindest ein Teil der in Europa ansässigen Rüstungsindustrie zu einem relevanten Akteur geworden, dessen ökonomisches Interesse sich allen normativen Leitbildern entzieht. Der Einfluss auf politische Entscheidungsträger wird im Zuge einer sich sukzessive europäisierenden Rüstungspolitik sowohl auf nationaler als auch supranationaler Ebene wachsen. Aus diesem Grund nehmen wir an, dass es zu einem verstärkten Ausbau militärischer Kapazitäten – und somit zu einem Ungleichgewicht zwischen ziviler und militärischer Macht – kommen wird.

In diesem Report wird in einem ersten Schritt untersucht, inwieweit die Interaktionen und Wechselbeziehungen zwischen den für die ESVP relevanten Akteuren das normative Leitbild der Zivilmacht Europa stärken oder schwächen werden. Grundlage der Analyse ist die Klärung, was unter dem relativ unscharfen Begriff Zivilmacht zu verstehen ist. Im darauf folgenden Kapitel wird das politische Leitbild vorgestellt, zu dem sich die Europäische Gemeinschaft (EG) Anfang der 70er Jahre explizit bekannt hat,⁷ und das sich an dem

6 Es werden allgemein drei Ebenen der Petersberg-Aufgaben unterschieden:

1. Humanitäre Aufgaben und Rettungseinsätze.
2. Friedenserhaltende Aufgaben
3. Kampfeinsätze bei der Krisenbewältigung einschließlich Maßnahmen zur Friedenserzwingung.

7 Vgl. Dokument über die europäische Identität, angenommen von den Außenministern der Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften am 14. Dezember 1973 in Kopenhagen, in: Curt Gasteyger, Europa zwischen Spaltung und Einigung 1945-1993, Bonn (Schriftenreihe der Bundeszentrale für Politische Bildung, Bd. 321), 1994, S. 302-305.

idealtypisch entwickelten theoretischen Konzept François Duchênes‘ orientiert.⁸ Das Zivilmachtkonzept wurde seitdem in Anpassung an die sich wandelnden internationalen Rahmenbedingungen von unterschiedlichen Theoretikern stetig weiterentwickelt, ohne dabei seine normative Substanz zu verlieren. Misst man die bisherigen EG/EU-Außenbeziehungen an diesem Leitbild einer Zivilmacht, so kommt man zu dem Ergebnis, dass die Gemeinschaft zwar noch Defizite aufweist, sich ihm jedoch kontinuierlich – und seit Ende des Ost-West Konflikts sogar mit wachsender Dynamik – annähert.

Ob diese positive Tendenz durch die Entwicklung der ESVP und die sie begleitenden Prozesse im Rüstungssektor gefährdet oder nur konsequent weiterentwickelt wird, soll anschließend diskutiert werden. Wir halten das Zivilmachtkonzept mit der Entwicklung einer militärischen Dimension der Sicherheitspolitik prinzipiell für kompatibel, jedoch nur unter bestimmten und klar definierten Bedingungen. Nicht der Besitz oder Nicht-Besitz von Waffen ist das entscheidende Kriterium, sondern der verantwortungsbewusste Umgang mit ihnen. Für eine Zivilmacht ist die Nutzung militärischer Mittel nur für Verteidigungszwecke legitim sowie als ultima ratio in humanitären Extremfällen unter der unabdingbaren Voraussetzung der Wahrung größter Zurückhaltung, der Rückbindung an bestehendes Völkerrecht und der Einbettung der militärischen Intervention in eine zivile Gesamtstrategie. Gerät dieser Zusammenhang aus dem Blickfeld der relevanten Entscheidungsträger – und das genau ist unsere Befürchtung –, so entsteht die potenzielle Gefahr, dass die Rede von der Zivilmacht Europa zum Legitimationsdiskurs verkommt, während sich in der realen Politik sukzessive ein Paradigmenwechsel vollzieht.

8 Vgl. François Duchêne, *Europe’s Role in World Peace*, in: Richard Mayne, *Europe Tomorrow: Sixteen Europeans Look Ahead*, London (Fontana), 1972, S. 31-47.

2. Das Zivilmachtkonzept: Theorie und Praxis

Wenn von der Zivilmacht Europa die Rede ist, ist selten klar, was eigentlich gemeint ist: Eine Zustandsbeschreibung, die darauf abhebt, dass es der EU bislang an militärischer Potenz fehlt? Eine Selbstcharakterisierung, mit der die Union sich selbst zu beschreiben sucht? Oder aber das theoretische Konzept, an dem Politologen seit den 70er Jahren kontinuierlich feilen, über das aber nicht überall Einigkeit herrscht? Die Unschärfe des Begriffs ist einer der Gründe, weshalb die Frage nach der Kompatibilität von Zivilmachtkonzept und ESVP sehr unterschiedlich beantwortet wird. Wir wollen uns deshalb zunächst um eine klare Definition des Konzeptes bemühen, ehe es als Folie herangezogen wird, um sowohl die EG/EU Außenbeziehung in ihrer bisherigen – rein zivilen Form – zu bewerten, als auch die entscheidende Frage nach der Kompatibilität des Zivilmachtkonzepts mit der sich entwickelnden ESVP zu stellen.

2.1 Zivilmacht Europa: theoretische Konzeption eines Idealtypen

In dem von François Duchêne Anfang der 70er Jahre skizzierten Konzept einer Zivilmacht Europa wurde das friedliche Verhältnis der Mitgliedstaaten untereinander zum Ausgangspunkt weiterführender Reflexionen über die internationale Rolle der EG herangezogen. Immerhin war der europäische Integrationsprozess in seinen Anfängen auch schon ein sicherheitspolitisches Projekt, das vor dem Hintergrund von zwei Weltkriegen auf die nachhaltige Befriedung Europas zielte.⁹ Der Gefahr des Wiederauflebens aggressiver Nationalismen trat der europäische Integrationsprozess in zweifacher Weise entgegen: Zum einen durch die freiwillige Übertragung von Teilen der nationalen Souveränität auf eine supranationale Ebene und zum anderen durch die kontinuierliche Verdichtung der transnationalen Interdependenzen, die den Nutzen anhaltender Kooperation auch zwischen ehemals verfeindeten Staaten erhöhte und so die Gefahr eines erneuten europäischen Krieges fortlaufend minderte. Für Duchêne hatte die EG damit das notwendige Potenzial entwickelt, um ein erstes Zentrum ziviler Macht im internationalen System zu werden.¹⁰ Christopher Hill, der das von Duchêne entworfene Konzept einer Zivilmacht Europa weiterentwickelte, übertrug die friedenspolitische Qualität der zivilen Beziehungen innerhalb der EG auf die Beziehungen der EG zu Drittstaaten und kam dabei zu dem Schluss:

9 Darauf verweist allein schon die Tatsache, dass einer der ersten Schritte zur europäischen Integration Anfang der 50er Jahre die Vergemeinschaftung der für die Rüstungsindustrie relevanten Kohle- und Stahlproduktion war. Vgl. Louis Janz, *Die Geschichte der europäischen Einigung nach dem Zweiten Weltkrieg*, in Werner Weidenfeld, *Die Identität Europas*, Bonn (Hanser), 1985, S. 80-111, hier speziell 86f.

10 Vgl. Duchêne a.a.O. (Anm. 8), S. 43.

„If Europe [...] can demonstrate that civil relations between already friendly states can actually be extended into the realm of relations between the suspicious, the adversarial, or the merely different, then it will have performed a profound service for the community of mankind“.¹¹

Wie dies aber zu geschehen habe, war zwischen den verschiedenen Autoren, die sich mit dem Zivilmachtkonzept auseinandersetzen, umstritten. Deshalb bildeten sich – in Anpassung an die sich wandelnden internationalen Beziehungen – zwei unterschiedliche Interpretationen von Zivilmacht heraus, die gleichermaßen beanspruchen, Duchênes Überlegungen konsequent weiterzuentwickeln. Während einige Autoren, wie beispielsweise Knut Kirste und Hanns W. Maull, einen Katalog von Kriterien nennen und deren Bearbeitung einfordern, die zusammengenommen den Charakter einer Zivilmacht positiv definieren,¹² ist für andere, wie beispielsweise Alexander Lofthouse und David Long, der Nicht-Besitz militärischer Kapazitäten die hinreichende Bedingung für den Status als Zivilmacht.¹³ Während bei der ersten Definition qualitative Anforderungen an eine Zivilmacht gestellt werden, die diese bewusst und aktiv zu erfüllen hat, kann bei der zweiten Definition einem Staat die bewusste Entscheidung für oder gegen die Rolle der Zivilmacht auch entzogen werden, beispielsweise nach einem verlorenen Krieg, wenn ihm der Verzicht auf Waffen oktroyiert wird. Ob Duchêne auch solche „Zivilmächte wider Willen“ bei seinem Konzept im Sinn hatte, darf bezweifelt werden.

Wir übernehmen deshalb die Grundüberlegung von Kirste und Maull, einen positiven Kriterienkatalog zur Definition des Charakters einer Zivilmacht aufzustellen. In zwei entscheidenden Punkten weichen wir jedoch von deren Ansatz ab: Anders als sie vertreten wir die Auffassung, dass mit dem Zivilmachtkonzept lediglich ein Idealtypus im Weberschen Sinn beschrieben werden soll. Die idealtypische Definition von Zivilmacht bedeutet dann, dass sich ein Staat oder eine staatenähnliche Organisation wie die EU dem Zivilmachtkonzept zwar auf einem Kontinuum annähern oder davon entfernen kann, der Idealtyp selbst aber nicht zu erreichen ist. Wenn im Folgenden also von der Zivilmacht Europa gesprochen wird, ist damit eine starke Annäherung der EU an die idealtypische Ausprägung der Zivilmacht, aber eben keine vollständige Übereinstimmung gemeint.

Im Unterschied zu einer Supermacht – aber auch zu einem „Schurkenstaat“ – die beide ihre Außenpolitik in der Regel nach den 'realistischen' Mustern klassischer Machtpolitik betreiben, zeichnet sich der Idealtypus der Außenpolitik einer Zivilmacht unserem Verständnis nach durch folgendes Verhalten aus:

- Bewusster Verzicht auf die Methoden klassischer Machtpolitik

11 Christopher Hill, *European Foreign Policy: Power Bloc, Civilian Model - or Flop?*, in: Reinhardt Rummel, *The Evolution of an International Actor. Western Europe's New Assertiveness*, Colorado/Oxford (Westview Press), 1990, S. 31-55, hier S. 55.

12 Vgl. neben Duchêne a.a.O. (Anm. 8) und Hill a.a.O. (Anm.11) auch Hanns Maull, *Zivilmacht Deutschland. Vierzehn Thesen für eine neue deutsche Außenpolitik*, in: Dieter Senghaas, *Frieden machen*, Frankfurt a. M. (Suhrkamp), 1997, S. 63-76.; Stelios Stavridis/Justin Hutchence, *The Foreign Policy of a 'Civilian Power'. The Case of the European Union in the Mediterranean*, in: Stefania Panebianco, *The Euro-Mediterranean Partnership in Social, Cultural and Human Affairs - The Human Dimension of Security as the Key to Stability and Prosperity*, Essex (Fran Cass), 2002 (i.E.); Knut Kirste/Hanns W. Maull, *Zivilmacht und Rollentheorie*, in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen*, Jg. 3, Nr. 2, 1996, S. 283-312.

13 Vgl. Alexander Lofthouse/David Long, *The European Union and the Civilian Model of Foreign Policy*, in: *Journal of European Integration*, Jg. 19, Nr. 2-3, 1996, S. 181-196.

Eine Zivilmacht setzt zum Erreichen ihrer außenpolitischen Ziele auf den Einsatz ökonomischer und diplomatischer Instrumente und verzichtet bewusst auf militärische Drohgebärden und Gewaltanwendung, um ihre individuellen Interessen im internationalen System durchzusetzen.

– Aktive Förderung der Zivilisierung der zwischenstaatlichen Beziehungen
Zivilmächte werden auf internationaler Ebene von der Erkenntnis geleitet, dass die umfassende Vernetzung und Verregelung des internationalen Systems mittels internationaler Regime und internationaler Institutionen die gewaltsame Austragung von Konflikten unwahrscheinlicher macht. Darüber hinaus begünstigt eine möglichst umfassende politische und ökonomische Verflechtung eine ausgewogenere Verteilung des internationalen Wohlstandes und wirkt damit dem Risiko potenzieller Ressourcenkonflikte entgegen.

– Förderung von Demokratie und Menschenrechten
Das Zivilmachtkonzept besitzt zusätzlich noch eine normative Komponente, die mit dem zweiten Kriterium in engem Zusammenhang steht, über dieses aber hinausgeht und auf den Werten von Demokratie und Menschenrechten basiert.¹⁴ Damit steht das Zivilmachtskonzept den Theorien des Demokratischen Friedens nahe, denen zufolge Demokratien untereinander keine Kriege führen und Demokratisierung deshalb die sicherste Befriedungsstrategie der internationalen Beziehungen darstellt.¹⁵

Trotz seines eindeutig friedenspolitischen Kerns ist das so beschriebene Zivilmachtkonzept nicht pazifistisch zu verstehen und deshalb grundsätzlich kompatibel mit dem Aufbau und Einsatz von Militärkapazitäten. Duchêne befürwortete explizit die Anschaffung von Waffen zu Verteidigungszwecken,¹⁶ denn entscheidend für den Status einer Zivilmacht ist nicht der Besitz (oder Nicht-Besitz) von militärischen Mitteln, sondern der zurückhaltende Umgang (ultima ratio!) mit diesen Mitteln. Damit wird zugleich klar, dass eine Berufung auf das Zivilmachtkonzept zur Legitimation so genannter „gerechter“ oder „präventiver“ Kriege dem theoretischen Ansatz widerspricht und die dahinter stehende Logik sogar pervertiert.¹⁷

14 Dieser Aspekt des Zivilmachtkonzepts wird im Gegensatz zu den zwei anderen Elementen bei Duchêne selbst nur knapp diskutiert. Gleichwohl betont er, dass eine Zivilmacht bei der Gestaltung ihrer Außenbeziehungen der aktiven Förderung von Demokratie und Menschenrechten verpflichtet ist. Vgl. François Duchêne, *The European Community and the Uncertainties of Interdependence*, in: Max Kohnstamm/Wolfgang Hager, *A Nation Writ Large? Foreign-Policy Problems before the European Community*, London (Basingstoke), 1973, S. 1-21, speziell 20f.

15 Für die Beurteilung der Friedlichkeit von Demokratien vgl. z. B. Thomas Risse-Kappen, *Demokratischer Friede? Unfriedliche Demokratien? Überlegungen zu einem theoretischen Puzzle*, in: Gert Krell/Harald Müller, *Frieden und Konflikt in den Internationalen Beziehungen. Festschrift für Ernst-Otto Czempiel*, Frankfurt/Main (Campus), 1993, S. 159-189.; John Oneal R./Bruce Russett, *The Kantian Peace. The Pacific Benefits of Democracy, Interdependence, and International Organizations, 1885-1992*, in: *World Politics*, Jg. 52, Nr. 1/1999, S. 1-37; Spencer Weart, *Never at War. Why Democracies Will Not Fight One Another*, New Haven (Yale University Press), 1998. Harald Müller, *Sind Demokratien wirklich friedlich? Zum neuen Forschungsprogramm der HSFK 'Antinomien des Demokratischen Friedens'*, HSFK Standpunkt 2/2001, Frankfurt; Harald Müller, *Antinomien des demokratischen Friedens*, in: *Politische Vierteljahresschrift* 1/2002, S. 46-81. Eine Diskussion des Verhältnisses zwischen Friedensmachtkonzeptes und den Theorien des demokratischen Friedens findet sich z.B. bei Henning Tewes, *Germany, Civilian Power and the New Europe*, Houndsmills/New York (Palgrave), speziell S. 18ff.

16 Vgl. Duchêne a.a.O. (Anm. 8), S. 42.

17 Der Versuch, einen potenziellen Krieg gegen den Irak mit Verweis auf den geplanten Sturz des diktatorischen Regimes von Saddam Hussein *im Rahmen von Zivilmacht* zu legitimieren, wäre eine solche Pervertierung.

Die Bewertung, ob ein Staat bzw. die EU dem Idealtyp einer Zivilmacht entspricht oder nicht, hängt allein von der Kongruenz seines politischen Handelns mit allen drei aufgeführten Kriterien ab. Damit unterscheiden wir uns in einem zweiten Punkt von Kirste und Maull, die sich bei der Kategorisierung nicht ausschließlich am politischen Handeln eines Staates orientieren. Für sie ist es bereits hinreichend, zivilmachtliche Elemente „in der deklaratorischen Außenpolitik eines staatlichen Akteurs nachzuweisen“, um davon auszugehen, „dass diese Prinzipien handlungsleitend auf die operative Außenpolitik für den Akteur wirken“.¹⁸ Für die Bewertung, inwieweit sich ein Staat (bzw. die EU) durch sein politisches Handeln dem Idealtypus einer Zivilmacht gemäß der oben festgelegten Kriterien annähert, bleibt letztendlich ein gewisser Ermessensspielraum. Diese Bewertung kann immer nur im Kontext der jeweiligen Situation getroffen werden kann, die in der Realität selten so eindeutig ausfällt wie in der Theorie. Damit ist das Zivilmachtkonzept jedoch nicht beliebig. Wesentlich ist gemäß unserer Definition, dass die Außenpolitik einer Zivilmacht keinem kurzfristigen Ziel folgt, sondern sich in einer langfristigen Perspektive um die Zivilisierung und Befriedung der Internationalen Beziehungen bemüht. Davon profitieren alle an der Kooperation beteiligten Staaten und damit vor allem die Zivilmacht selbst. Genau wie andere Staaten verfolgen also auch Zivilmächte ihre eigenen Interessen und streben danach, sie mittels Einflussnahme international durchzusetzen. So schreibt auch Henning Tewes:

„Civilian Power is about exerting influence. Its objective is the civilisation of the international environment, which means that ... the use of military force is tamed in order to guarantee the rule of law, prosperity and legitimate governance.“¹⁹

2.2 Das Zivilmachtskonzept unter gewandelten internationalen Rahmenbedingungen

Das Ende des Ost-West-Konflikts hatte für kurze Zeit die Hoffnung genährt, dass nunmehr das Zeitalter „zivilisierter“, d.h. weitgehend entmilitarisierter internationaler Beziehungen angebrochen sei. Damit wäre die Notwendigkeit des Besitzes umfangreicher Militärkapazitäten hinfällig geworden, denn wo keine umfassende Bedrohung mehr herrscht, bedarf es auch nur begrenzter Mittel zum Erhalt der eigenen Sicherheit. Diese Hoffnung auf ein „Ende der Geschichte“ erwies sich jedoch schnell als trügerisch, denn seit dem Ende der Bipolarität sieht sich die internationale Staatengemeinschaft mit neuen, keinesfalls minder gewalttätigen Formen der Konfliktaustragung konfrontiert. Das internationale System gleicht heute immer mehr einem Netz interdependenter staatlicher und nicht-staatlicher Akteure, deren Beziehungen zueinander stark von den Entwicklungsdisparitäten zwischen und innerhalb der

18 Kirste/Maull a.a.O. (Anm. 12), S. 303. Kirste und Maull haben die Diskrepanz zwischen Rhetorik einerseits und außenpolitischem Agieren andererseits an anderer Stelle selber identifiziert, messen diesem Defizit jedoch offensichtlich weniger Bedeutung bei als wir: vgl. Kirste/Maull a.a.O. (Anm. 12), S. 296. Andere, wie z.B. Stelios Stravridis, stellen sich gar nicht erst der Problematik und akzeptieren den Legitimationsdiskurs unhinterfragt als Handlungsanleitung für die ESVP. Vgl. Stelios Stavridis, *Why the 'Militarising' of the European Union is strengthening the concept of a 'Civilian Power Europe'*. EUI Working Paper, RSC No. 2001/17.

19 Henning Tewes, *Germany, Civilian Power and the New Europe. Enlarging Nato and the European Union*. Chippenham, Wiltshire (Palgrave), 2002, S. 11.

Staaten determiniert werden. Weitere Faktoren, die zur Häufung und Radikalisierung regionaler, innerstaatlicher und insbesondere transnationaler Konflikte beitragen, sind die Segmentierung von Macht seit der Auflösung fester Blockformationen und der Zusammenbruch zwangsweise geschaffener, nicht legitimierter Ordnungssysteme.²⁰ Mit Blick auf den 11. September 2001 ist nicht zuletzt auf der internationalen Terrorismus zu nennen, der einmal mehr auf den Bedeutungszuwachs nicht-staatlicher Akteure verweist.

Auf diesen Wandel reagieren die westlichen Demokratien sehr unterschiedlich. Während Einigkeit darüber herrscht, dass der Förderung von Demokratie und Menschenrechten eine zentrale Rolle bei der Befriedung des internationalen Systems zukommt, besteht Dissens über die adäquaten Mittel. Für die einen, namentlich die USA, bestätigt sich seit dem 11. September 2001 die Notwendigkeit und die Legitimität traditioneller Machtpolitik. Andere, überwiegend Europäer, betonen hingegen den verstärkten Einsatz ziviler Mittel. Anders als die USA will die Mehrzahl der EU-Mitgliedstaaten eine Zivilisierung des internationalen Systems nicht machtpolitisch durchsetzen, sondern durch Einflussnahme auf die politischen und die sozio-ökonomischen Verhältnisse in potenziellen Krisenländern.

Das bedeutet zum einen, dass das Zivilmachtkonzept zumindest in Europa als normatives Leitbild heute aktueller denn je ist. Seine theoretische Grundlage muss angesichts des grundlegenden Wandels des internationalen Systems jedoch aktualisiert und den neuen Rahmenbedingungen angepasst werden. Heute geht es nicht mehr allein um Verregelung und Vernetzung durch freiwilligen Souveränitätsverzicht, sondern darüber hinaus um die prinzipielle Auflockerung des völkerrechtlichen Prinzips der Unantastbarkeit staatlicher Souveränität. Dem Souveränitätsprinzip kommt zwar nach wie vor hohe Bedeutung in den internationalen Beziehungen zu, seine Begrenzung zur Durchsetzung höherstehender Prinzipien ist aber kein Tabu mehr.²¹

In diesem Sinne gilt es zunehmend als legitim und ist auch mit unserem Verständnis von Zivilmacht vereinbar, wenn sich demokratische und die Menschenrechte achtende Staaten in die inneren Angelegenheiten solcher Staaten einmischen, die die demokratischen Spielregeln nicht beachten oder Menschenrechte massiv verletzen. Übliche zivile Instrumente der Einflussnahme sind Anreize und Sanktionen im Rahmen einer politisch konditionierten Wirtschafts- und Finanzkooperation sowie die gezielte Unterstützung der zivilgesellschaftlichen Gegeneliten autoritärer Regime.²² Diese Instrumente sind heute schon

20 Vgl. Werner Weidenfeld, Abschied von Metternich. Gedanken zur Zukunft der Internationalen Politik, in: Internationale Politik, Jg. 54, Nr. 12, 1999, S. 1-9.

21 Die Relativierung des Grundprinzips der staatlichen Souveränität lässt sich u. a. an der Entwicklung einer internationalen Strafgerichtsbarkeit ablesen. Nach Jürgen Habermas befindet sich das klassische Völkerrecht der Staaten bereits auf dem Weg „zum kosmopolitischen Recht einer Weltbürgergesellschaft.“ Vgl. Jürgen Habermas, Bestialität und Humanität. Ein Krieg an der Grenze zwischen Recht und Moral, in: Die Zeit, 29.4.1999, S. 18.

22 Zur Konditionierung der Wirtschafts- und Finanzkooperation am Beispiel der europäischen Mittelmeerpolitik vgl. Annette Jünemann, Democratization – Reflections on the political dimension of the Euro-Mediterranean Partnership, in: Peter G. Xuereb, The Mediterranean's European Challenge. Valetta (Media Centre Print), 1998, S. 89-118. Zur Unterstützung zivilgesellschaftlicher Gegeneliten am Beispiel der europäischen Mittelmeerpolitik vgl. Annette Jünemann, From the bottom to the top. The role of transnational NGOs in the political transformation process of North African countries, in: Richard Gillespie /Richards Youngs, The EU and the Promotion of Democracy: The Case of North Africa. Democratization, Jg. 9, Nr. 1, 2002, S. 87-105.

integraler Bestandteil aller EU-Abkommen mit Drittländern und aus theoretischer Perspektive als legitime Instrumente einer Zivilmacht nicht zu beanstanden. Komplizierter wird es allerdings, wenn es um militärische Instrumente der Einmischung geht, also um so genannte humanitäre Einsätze. Immer öfter wird in diesem Zusammenhang auf europäischer Ebene auf das Diktum zurückgegriffen, der Zweck – also die „friedensgerichtete Intention“ – rechtfertige den Rückgriff auf militärische Mittel. In Betracht gezogen werden Szenarien, die in den Rahmen der drei beschriebenen Petersberg-Aufgaben fallen.²³

Vor der Folie des oben beschriebenen Zivilmachtkonzepts sind jedoch nur die ersten beiden Aufgaben unstrittig. Die dritte Aufgabe ist insofern problematisch, als bislang keine Kriterien für eine legitime Intervention zur Friedenserzwingung definiert wurden. Fällt ein ohne UN-Mandat geführter Krieg wie der Kosovo-Krieg in diese Kategorie? Kommen auch Aktionen gegen den internationalen Terrorismus als kompatible Szenarien in Betracht, über deren Umfang und Legitimität z.Zt. umfassend gestritten wird? Kemp und Hill verweisen in diesem Zusammenhang darauf, dass es keine einvernehmliche Definition dessen gäbe, was man unter dem oberen Petersberg Spektrum eigentlich verstehen soll.²⁴

Geht es nach den Wünschen der deutschen und der französischen Regierung, wie sie auf dem deutsch-französischen Gipfeltreffen von Nantes im November 2001 formuliert wurden, dann sind die drei Petersberg-Aufgaben heute nicht mehr hinreichend, um das Aufgabenfeld der ESVP umfassend zu umreißen. Ihrer gemeinsamen Erklärung zufolge sehen Deutschland und Frankreich das Projekt der europäischen Verteidigung seit dem 11. September 2001 in der Perspektive einer gemeinsamen Verteidigung, der zufolge „die ESVP ... mit den militärischen und zivilen Kapazitäten, die sie für die Aufgaben der Krisenbewältigung aufbaut, zur Prävention und zur Bewältigung der terroristischen Bedrohung und auf diese Weise zum Schutz unserer Bevölkerung beitragen (muss).“²⁵ Andererseits kommen aus dem Europäischen Verfassungskonvent gegenteilige Signale, denen zufolge der Beitrag der EU im Kampf gegen den internationalen Terrorismus vorwiegend im Bereich der Innen- und Justizpolitik sowie im Rahmen von Konfliktprävention und Konfliktmanagement stattfinden soll²⁶. Die ESVP soll demgegenüber – so der momentane Stand der Diskussion – auf die klassischen Petersberg-Aufgaben beschränkt bleiben und eventuell noch, im Rahmen eines neu einzuführenden Titels „Verteidigung“, Aufgaben der Landesverteidigung und des Zivilschutzes mit Blick auf potenzielle Terroranschläge übernehmen.²⁷

Seitdem die Bush-Administration ihren Kampf gegen den internationalen Terrorismus mit einer machtpolitischen Strategie führt, die wenig Rücksicht auf internationales Recht nimmt und sogar die eigenen Verbündeten in der NATO übergeht, nimmt man die Risiken einer

23 Vgl. Anm. 6.

24 Vgl. Ian Kemp/Luke Hill, Europe on Standby, in: Jane's Defence Weekly, 12.12.2001, S. 24-27, hier S. 25.

25 Erklärung des Deutsch-französischen Verteidigungs- und Sicherheitsrates (Nantes, 23. November 2001). http://www.bundesregierung.de/dokumente/Artikel/ix_63567.htm, download 1.4.2002.

26 Der europäische Haftbefehl, die Ausweitung der Kompetenzen von Europol und die verschärfte Bekämpfung der illegalen Einwanderung sind wesentliche Maßnahmen, mit denen die EU auf den 11. September reagiert hat.

27 Hintergrundgespräch mit einem Mitarbeiter des Bundesministeriums der Verteidigung, 26. Oktober 2002, geführt von Annette Jünemann.

militärischen Interventionspolitik auf dem europäischen Festland offensichtlich wieder schärfer wahr und grenzt sich – sieht man von der Sonderrolle Großbritanniens ab – vom machtpolitischen Kurs der USA ab. Bei Hintergrundgesprächen in den Institutionen der EU wurde ein weitgehend homogenes Meinungsbild erkennbar, demzufolge die ESVP als wichtiges Instrument zur Emanzipation vom transatlantischen Bündnispartner interpretiert wird, auch in Bezug auf den Kampf gegen den internationalen Terrorismus.²⁸ Hinter der Argumentation der Befürworter einer starken ESVP steht die Auffassung, dass die ESVP aufgrund ihrer Verwurzelung in dem wertgebundenen Zivilmachtkonzept per definitionem die bessere Alternative zur machtpolitischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik der USA sei. Ob diese positive Selbst-Einschätzung überzeugter Europäer ohne Bedenken übernommen werden kann, ist für uns jedoch fraglich, da es innerhalb der EU auch gegenläufige Tendenzen gibt, die der ESVP längerfristig auch andere Wege aufweisen könnten.

2.3 Wer ist Träger des Zivilmachtkonzepts? Das Problem heterogener Akteure

Mit Blick auf den heterogenen Akteur EU drängt sich die Frage auf, wer genau der Träger des Zivilmachtkonzepts ist, das in Brüssels Institutionen so offensiv beschworen wird. Kann man bei der Vielfalt an Akteuren mit ihren unterschiedlichen Interessen und Perzeptionen überhaupt davon ausgehen, dass sich alle Akteure gleichermaßen dem Zivilmachtkonzept verpflichtet fühlen und es auch in jeder Krisensituation gleichermaßen als normatives Leitbild anerkennen? Im Kontext von Nationalstaaten verweisen Kirste und Maull auf den engen Zusammenhang zwischen dem Zivilmachtkonzept und der Rollentheorie, indem sie Zivilmacht als eine Rolle definieren, für die sich staatliche Akteure bewusst entscheiden. Die Entscheidung für oder gegen die Rolle einer Zivilmacht wird wiederum maßgeblich von der historisch gewachsenen außenpolitischen Kultur des jeweiligen Landes geprägt.²⁹ Fraglich ist jedoch, inwieweit sich dieses Modell auf einen heterogenen Akteur wie die EU übertragen lässt. Während es durchaus schlüssig sein mag, einzelnen Staaten wie z.B. der Bundesrepublik Deutschland eine konsistente außenpolitische Kultur zuzuschreiben, die – bislang jedenfalls – den Kriterien einer Zivilmacht weitgehend entspricht, scheint dies in Bezug auf die gesamte EU zumindest problematisch.³⁰

28 Die Gespräche wurden von Annette Jünemann im Februar 2002 mit Vertretern aus folgenden Institutionen geführt: Task Force ESVP der Politischen Abteilung im Generalsekretariat des Rates der EU, Ständige Vertretung der BRD bei der EU, Europäische Kommission GD Außenbeziehungen, Ausschuss für Auswärtige Angelegenheiten, Sicherheit und Verteidigung des EP.

29 Vgl. Kirste/Maull a.a.O. (Anm. 12). Henning Tewes definiert den Begriff Außenpolitische Kultur folgendermaßen: "A foreign policy culture is an explanatory tool used to trace the effect of culture and identity on the process of interest definition. It is a set of beliefs collectively held by foreign policy makers about the importance of particular issues for the conduct of foreign policy, in particular about the use of military force, multilateralism and the influence of society". Vgl. Henning Tewes a.a.O. (Anm. 15), S. 10.

30 Tom Dyson sieht auch in Bezug auf einzelne Nationalstaaten wie Deutschland eine wesentliche Schwäche des Zivilmachtkonzepts in der Annahme eines homogenen Akteurs: "... civilian power rests on some controversial assumptions. It views Germany as a unitary actor, in contrast to rationalist models focusing on bureaucratic interests or policy analysis models of

Die Tatsache, dass im Verlauf von fünf Jahrzehnten der europäische Einsatz militärischer Mittel nie zur Debatte stand, hat zweifelsohne eine Tradition ziviler Außenpolitik begünstigt, und auch das deklamatorische Bekenntnis zu den normativen Werten einer Zivilmacht – sowohl in offiziellen Erklärungen als auch im Text des EU-Vertrages – scheint die These von der Ausprägung einer zivilen außenpolitischen Kultur zu bestätigen. Letztlich haben sich die beiden supranationalen Institutionen, das Europäische Parlament (EP)³¹ und die Europäische Kommission,³² zu glaubhaften Vertretern einer zivilen außenpolitischen Kultur entwickelt. Fraglich ist jedoch, welchen Bestand diese eingenommene Rolle hat und ob das derzeitige Streben nach umfassender militärischer Handlungsfähigkeit nicht gerade eine Abkehr vom traditionellen Rollenverständnis maßgeblicher Akteure signalisiert. Uns scheint es zum einen durchaus plausibel, dass die sehr unterschiedlichen außenpolitischen Kulturen der einzelnen Mitgliedstaaten, die historisch sehr viel tiefer verwurzelt sind als die jüngere außenpolitische Kultur der Gemeinschaft, die Entwicklung der ESVP auch in eine weniger zivile Richtung lenken könnten.³³ Immerhin ist das Selbstverständnis sowohl Frankreichs als auch Großbritanniens das einer ehemaligen Großmacht; die außenpolitische Kultur dieser beiden maßgeblichen Mitgliedstaaten wird sowohl von entsprechenden historischen Erfahrungen geprägt als auch von ihrem Status als Nuklearmacht und von ihrem Status als ständiges Mitglied des UN-Sicherheitsrates.³⁴

Überschätzt das Vertrauen in die Zivilmacht Europa nicht den Einfluss der supranationalen Institutionen, die zwar die integrierten Bereiche der EU-Außenbeziehungen prägen (Außenhandel, Entwicklungspolitik), auf die intergouvernementale ESVP jedoch keinen nennenswerten Einfluss haben?³⁵ Und steht nicht zu befürchten, dass die zivile außenpolitische Kultur der supranationalen Institutionen geschwächt wird, wenn die sich konzentrierende europäische Rüstungsindustrie ihren wachsenden politischen Einfluss innerhalb der Mitgliedstaaten nun auch auf Kommission und EP ausdehnt? Um auf diese zentralen Fragen nicht mit Spekulationen zu antworten, wollen wir im Folgenden systematisch klären, inwieweit die Gemeinschaft in den unterschiedlichen Bereichen ihrer Außenbeziehungen eine zivile

contending ‚advocacy‘ coalitions.“. Tom Dyson, Civilian Power and ‚History-Making‘ Decisions: German Agenda-Setting on Europe, in: *European Security*, Jg. 11, Nr. 1, 2002, S. 27-48, hier S. 29.

- 31 Die große Mehrzahl der Abgeordneten unterstützt zwar das Projekt der ESVP, betont dabei aber sehr viel stärker als die Repräsentanten der Mitgliedstaaten dessen *humanitäre* Zielsetzung und die Priorität der *zivilen* Instrumente.
- 32 In Bezug auf die Kommission trifft diese positive Beurteilung vor allem auf die Generaldirektionen Außenbeziehungen und Entwicklungspolitik zu. Kritischer fällt die Analyse der Kommission in den Bereichen Industriepolitik, Technologiepolitik und Forschung aus, weil sich die Bearbeitung dieser Politikfelder weniger am politischen als am ökonomischen Nutzen der EU orientiert. Am Beispiel der Rüstungspolitik werden in Kapitel 4.2 daraus resultierende Inkohärenzen aufgezeigt.
- 33 Zu den GASP und ESVP Konzeptionen der einzelnen Mitgliedstaaten vgl. Gisela Müller-Brandeck-Bocque, *Europäische Außenpolitik. GASP- und ESVP-Konzeptionen ausgewählter EU-Mitgliedstaaten*, Baden-Baden (Nomos), 2002.
- 34 Vgl. z.B. Simone Wisotzki, *Die Nuklearwaffenpolitik Großbritanniens und Frankreichs. Eine konstruktivistische Analyse*, Frankfurt/Main (Campus), 2002.
- 35 Zum Dualismus der EU-Außenbeziehungen vgl. Jörg Monar, *Das duale System von EG und EPZ/GASP im Test - Vorprogrammierte Konfliktszenarien*, in: Elfriede Regelsberger, *Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union – Profilsuche mit Hindernissen*, Bonn (Europa Union Verlag), 1993, S. 75-84; Annette Jünemann, *Auswärtige Politikgestaltung im EU-Mehrebenensystem. Eine Analyse der strukturellen Probleme am Beispiel der Euro-Mediterranen Partnerschaft*, in: Gisela Müller-Brandeck-Bocquet/Klaus Schubert, *Die Europäische Union als Akteur der Weltpolitik*, Opladen (Leske + Budrich), 2000, S. 65-80.

politische Kultur entwickelt hat, die auch langfristig handlungsleitend wirkt, und ob andererseits Kräfte auszumachen sind, die diese zu stören oder zu schwächen in der Lage sind.

3. Die Umsetzung des Zivilmachtkonzepts durch EG und EU

3.1 Die zivilen Bereiche der EG/EU-Außenbeziehungen: Historischer Überblick und Instrumente

Das Zivilmachtkonzept wurde 1973 in einem von den EG-Außenministern verfassten „Dokument über die Europäische Identität“ zum normativen Leitbild der EG für die Gestaltung ihrer Außenbeziehungen erhoben.³⁶ Umgesetzt wurde es vor allem im Rahmen der europäischen Entwicklungspolitik, denn mit ihrem Engagement als weltweit stärkstes „Geberland“ betreibt die EU eine langfristig angelegte Politik der Armutsbekämpfung und damit zugleich der Krisenprävention. Zum Tragen kam das Leitbild der Zivilmacht Europa aber auch im Rahmen der Europäischen Politischen Zusammenarbeit (EPZ) bzw. der sich daraus entwickelnden GASP. Der GASP wird wegen ihrer unstrittigen Unzulänglichkeiten in akuten Krisenfällen oft jeglicher Erfolg abgesprochen,³⁷ wobei die pauschale Kritik jedoch den Beitrag übersieht, den die GASP (und davor die EPZ) im wenig spektakulären außenpolitischen Alltagsgeschäft zur Zivilisierung der „ganz und gar nicht zivilen Welt“³⁸ beisteuert.

“[...] the international system is not constantly being moved onwards by military force alone, so that other kinds of activity are nullified. In fact the broad framework of diplomacy changes comparatively slowly, and it is arguable that the really important structural developments are created by long-term trends [...]. This means that precisely the kinds of attributes possessed by the European Community – the intellectual impact of a new model of interstate relations, the disposition of considerable economic influence over the management of the international economy, the possession of a vast network of contacts and agreements with every region of the international system – are those most capable of influencing the very environment which determines whether or not military strength will be used.”³⁹

In diesem Zusammenhang kommt dem politischen Dialog⁴⁰ besondere Bedeutung zu, den die EU im Rahmen der GASP mit zahlreichen Drittländern und regionalen Staatengruppen führt,

36 Hervorgehoben wird in diesem Dokument, dass die europäische Einigung *keinem Machtstreben* entspringt. Als internationale Aufgabe der EG werden der Kampf gegen die Unterentwicklung und das Bemühen um harmonische und konstruktive Beziehungen zu allen Drittländern genannt. Vgl. Curt Gasteyer a.a.O. (Anm. 7).

37 Zu den Defiziten der GASP in akuten Krisensituationen vgl. Elfriede Regelsberger/Philippe Tervarent de Schoutheete/Wolfgang Wessels, *From EPC to CFSP. Does Maastricht Push the EU toward a Role as a Global Power?* In: Dieselben, *Foreign Policy of the European Union. From EPC to CFSP and Beyond*, Boulder (Lynne Rienner Publishers), 1997, S. 1-15.

38 Vgl. Alfred Pijpers, *Die Zwölf jenseits von Europas Grenzen: Zivilmacht Europa in einer ganz und gar nicht zivilen Welt*, in: Alfred Pijpers /Elfriede Regelsberger/Wolfgang Wessels, *Die Europäische Politische Zusammenarbeit in den achtziger Jahren. Eine gemeinsame Außenpolitik für Europa?* Bonn (Europa Union Verlag), 1989, S. 179-204.

39 Vgl. Hill a.a.O. (Anm. 11), S. 43.

40 Der *politische Dialog* umfasst im Kontext der EU-Außenbeziehungen mehr als die üblichen diplomatischen Kontakte zwischen Staaten: “[...] the term is only used (at least by the Union) if three conditions are fulfilled: 1. There has to be a formal decision of the Political Committee and/or the ministers to engage in a 'dialogue'. 2. There has to be a formal agree-

insbesondere mit den Partnerländern ihrer Entwicklungszusammenarbeit. Der 'politische Dialog' ist ein klassisches Instrument einer zivilen Außenpolitik, mit dem die handelspolitische Vernetzung des internationalen Systems bzw. seiner regionalen Subsysteme politisch verdichtet wird. Des Weiteren ist auf die vielfältigen Erfahrungen der EG/EU im Rahmen des zivilen Krisenmanagements zu verweisen,⁴¹ wozu der gesamte Bereich der humanitären Hilfe gehört, aber auch Wahlbeobachtungen oder die administrative Unterstützung von demokratischen Transformationsregimen. Davon profitieren besonders die EU-Beitrittskandidaten, denen nicht nur Anreize, sondern auch praktische Hilfestellungen bei der wirtschaftlichen Konsolidierung und im demokratischen Reformprozess gewährt werden. Weitere Profiteure sind die Partnerländer des Stabilitätspaktes für den Balkan, innerhalb dessen die EU ein maßgeblicher Akteur ist. Abgerundet werden diese unterschiedlichen Aktivitäten seit Anfang der 90er Jahre durch eine Demokratisierungs- und Menschenrechtspolitik, die weite Bereiche der EU-Außenbeziehungen durchdringt.⁴² Seit Maastricht definiert sich die zur EU gereifte Gemeinschaft explizit als demokratische Wertegemeinschaft,⁴³ die diesen Anspruch sowohl in der GASP als auch in der Entwicklungszusammenarbeit vertraglich verankert hat.⁴⁴ Praktischen Niederschlag findet die Demokratisierungs- und Menschenrechtspolitik der EU in der politischen Konditionalisierung aller Wirtschafts- und Kooperationsabkommen mit Drittstaaten, also den Assoziierungsabkommen, die ab 1991 sukzessive mit allen Mittel- und Osteuropäischen Ländern abgeschlossen wurden, den Partnerschafts- und Kooperationsabkommen mit den Ländern Asiens und Lateinamerikas, den Baltischen Staaten, den Ländern der ehemaligen Sowjetunion und der Mongolei sowie den Euro-Med-Assoziierungsabkommen mit den Mittelmeerdriftländern. So genannte Suspensionsklauseln erlauben der EU im Fall von groben Menschenrechtsverletzungen oder krassen Verstößen gegen die demokratischen Grundsätze in den Partnerländern die teilweise oder gänzliche Suspension des Abkommens.⁴⁵ Evaluiert man die zahlreichen Instrumente, die die EU entwickelt hat, um die politische und wirtschaftliche Stabilisierung ihrer Partnerländer positiv zu beeinflussen, so kann man von einem deutlichen Schritt in Richtung des Idealbildes einer Zivilmacht gemäß der oben

ment with third state(s) concerned, which can take the form of an informal arrangement [...]. 3. The agreement must provide for regular political contacts at one or several levels, in addition to the normal diplomatic relations." Monar, Jörg: Political Dialogue with Third Countries and Regional Groupings. The Fifteen as an Attractive Interlocutor. In: Regelsberger/Tervarent de Schoutheete/Wessels, a.a.O. (Anm. 37), S. 263f.

- 41 Vgl. Christopher Hill, The EU's capacity for Conflict Prevention, in: European Foreign Affairs Review, Jg. 6, Nr. 3, 2001, S. 315 -333; David Wendt, The Peacemakers - Lessons of Conflict Resolution for the Post-Cold War World, in: The Washington Quaterly, Jg. 17, Nr. 3, 1994, S. 163-178.
- 42 Vgl. hierzu ausführlich Annette Jünemann, Zur Rolle der Demokratisierung in den Außenbeziehungen der Europäischen Union, in: Guido Thieme/er/Hartmut Ullrich, Perspektiven der Demokratie in Europa. Frankfurt/Main (Peter Lang), i.E.
- 43 Vgl. Art. F EUV in der Fassung von Maastricht bzw. Art. 6 EUV in der Fassung von Amsterdam.
- 44 Für die GASP vgl. Art. J.1 Abs. 2 EUV in der Fassung von Maastricht bzw. Art. 12 EUV in der Fassung von Amsterdam; für die Entwicklungspolitik vgl. Art. 130u Abs. 2 EGV in der Fassung von Maastricht bzw. Art. 177 EGV in der Fassung von Amsterdam.
- 45 Entsprechende Klauseln wurden auch in die Verordnungen aufgenommen, die den Rahmen der technischen Hilfe und finanziellen Zusammenarbeit mit den Drittländern festlegen, also PHARE für die Mittel- und Osteuropäischen Länder, TACIS für die Gemeinschaft Unabhängiger Staaten, MEDA für die Mittelmeerdriftländer und seit dem vierten Lomé-Abkommen auch in die Beziehungen zu den AKP-Staaten.

beschriebenen Kriterien sprechen. Konsequente Umsetzung vorausgesetzt, könnte die EU mit den neu geschaffenen Instrumenten einen maßgeblichen Beitrag zur Konfliktursachenbekämpfung leisten und entspräche damit einmal mehr den normativen Zielen des Zivilmachtkonzepts.

Allerdings zeigt die Empirie, dass die Anschaffung geeigneter Instrumente nicht notwendigerweise ihren Einsatz im Sinne einer Zivilisierung der internationalen Beziehungen bedeutet. Sowohl Partikularinteressen einzelner Akteure innerhalb der EU im Bereich des Handels (Stichwort Agrarprotektionismus), als auch das ungebrochene Streben einiger Mitgliedstaaten nach politischen Einflusszonen, laufen dem Geist des Zivilmachtkonzepts mitunter zuwider.⁴⁶ Insgesamt gesehen kann man deshalb allenfalls von einer positiven Tendenz sprechen, mit der sich die EU ihrem selbst gesetztem Leitbild annähert,⁴⁷ die jedoch seit dem Ende der Bipolarität deutlich an Dynamik gewonnen hat.

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, wie sich diese insgesamt positiv zu bewertende Entwicklung mit dem aktuellen Streben der EU nach einer handlungsfähigen ESVP verträgt. Eindeutig positiv sind die Bemühungen um den Aufbau ziviler Instrumente zur Konfliktbearbeitung im Rahmen der ESVP zu bewerten. Als treibende Kraft erwies sich hierbei die schwedische Ratspräsidentschaft, die das Projekt im ersten Halbjahr 2001 mit großem Nachdruck vorantrieb. Dabei pochte sie vor allem auf die Priorität ziviler Mittel der Außen- und Sicherheitspolitik. Unterstützt wird diese Prioritätensetzung sowohl von der Kommission, die im Dezember 2001 ein richtungsweisendes Dokument zur Konfliktprävention vorlegte⁴⁸, als auch vom EP, das den Entwurf der Kommission positiv aufnahm und darauf aufbauend weiterführende Vorschläge zur Konfliktbearbeitung entwickelte.⁴⁹ Dieser Kurs, der eindeutig einer europäischen Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik im Sinne von Zivilmacht entspricht, wurde jedoch weder von der darauf Folgenden belgischen Präsidentschaft (zweites Halbjahr 2001) noch von der spanischen Präsidentschaft (erstes Halbjahr 2002), noch von der dänischen Präsidentschaft (zweites Halbjahr 2002) beibehalten. Ganz im Gegenteil: Seit dem 11. September 2001 wird eindeutig der militärischen Reaktionsfähigkeit Priorität eingeräumt.

Die militärische Dimension der ESVP steht seitdem auch im Mittelpunkt des integrationspolitischen Diskurses, während die zivile Dimension zunehmend in den Hintergrund rückt. Dies geht soweit, dass man kaum mehr von einem ausgewogenen Verhältnis zwischen beiden Dimensionen sprechen kann. Die Terroranschläge vom 11. September 2001 und die

46 Dies entspricht den Forschungsergebnissen von Tom Dyson, denen zufolge sich Deutschland, das gemeinhin als Prototyp einer nationalen Zivilmacht angesehen wird, bei bedeutenden Grundsatzentscheidungen durchaus vom Zivilmachtkonzept leiten lässt. In der Durchführungsphase kommt es dann jedoch häufig zu mehr oder minder großen Abweichungen vom Idealtyp einer Zivilmacht, da kurz- und mittelfristige Entscheidungen eher nach ‚realistischen‘ Mustern getroffen werden. Vgl. Dyson a.a.O. (Anm. 30), S. 35.

47 Für eine kritische Diskussion der Lücke zwischen Anspruch und tatsächlicher Umsetzung vgl. u. a. Alexandra Krause, Mehr als ein Papiertiger? Die Konfliktbearbeitungspolitik der GASP in Afrika, HSFK Report 9/2001, Frankfurt/Main.

48 Vgl. Europäische Kommission, Communication from the Commission on Conflict Prevention. COM(2001)211 final, Brüssel, 11.4.2002.

49 Vgl. Europäisches Parlament (2001): Entschließung des Europäischen Parlaments zu der Mitteilung der Kommission zur Konfliktprävention KOM(2001)211, vorläufige Ausgabe vom 13.12.2001.

Einforderung militärischer Solidarität seitens der USA haben gewiss mit zu dieser unausgewogenen Prioritätensetzung beigetragen. Gleichwohl sollte man den Einfluss der Terroranschläge vom 11. September auf die Entwicklung der ESVP nicht überinterpretieren, denn das Projekt, eine militärisch handlungsfähige ESVP zu entwickeln, besteht schon sehr viel länger und geht auf die Balkankriege Anfang/Mitte der 90er Jahre zurück. Um die hier zur Diskussion stehende Dynamik zu veranschaulichen, mit der sich insbesondere die militärische Dimension der ESVP entwickelt hat, sollen die wichtigsten Etappen im Folgenden kurz nachgezeichnet werden.⁵⁰

3.2 Auf dem Weg zu einer Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik

Die Weichen zur Entwicklung einer ESVP wurden bereits 1991 mit Unterzeichnung des Maastrichter Vertrages gestellt, in dem es noch recht vage heißt, dass zur GASP „auf längere Sicht auch die Festlegung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik gehört“⁵¹. Diesem Vorstoß lag kein schlüssiges Konzept, geschweige denn eine eindeutige Zieldefinition zugrunde. Die Staats- und Regierungschefs waren lediglich zur Einsicht gekommen, dass die Gemeinschaft auf den grundlegenden Wandel des internationalen Systems reagieren und künftig mehr sicherheits- und verteidigungspolitische Verantwortung übernehmen müsse. Während einige Mitgliedstaaten, allen voran Frankreich, mit dem Projekt einer ESVP auch das Ziel einer Emanzipation Europas von der westlichen Supermacht verbanden, stand für andere Mitgliedstaaten wie beispielsweise Deutschland der erwartete integrationspolitische Impuls im Vordergrund. Großbritannien wiederum ging es um eine künftige Führungsrolle innerhalb der Gemeinschaft. Wie im europäischen Integrationsprozess durchaus üblich, wurden Divergenzen in der Zielperspektive jedoch vorerst zurückgestellt, und man machte sich daran, Strukturen zu schaffen.

In einem ersten Ansatz sollte die Westeuropäische Union (WEU) zu einem europäischen Pfeiler innerhalb der NATO ausgebaut und damit zum Träger einer Europäischen Sicherheits- und Verteidigungsidentität (ESVI) werden.⁵² Entsprechend bezeichnet die Gemeinschaft im Maastrichter Vertrag die WEU als „integralen Bestandteil der Entwicklung der Europäischen Union“ und ersucht sie, die „Ausarbeitung von Entscheidungen und Aktionen mit verteidigungspolitischen Bezügen“ zu übernehmen.⁵³ 1992 bekräftigte der WEU-Ministerrat in der so genannten Petersberg-Erklärung seine Bereitschaft, „sich gemeinsam mit der europäischen Union in vollem Umfang am Aufbau einer europäischen Sicherheitsarchitektur zu beteiligen.“⁵⁴ Um den neuen Aufgaben gerecht zu werden, glich die WEU ihre Mitgliedschaft

50 Für die einzelnen Etappen bei der Entwicklung der ESVP vgl. ESVP: Schlüsselprojekt der europäischen Einigung, www.auswaertiges-amt.de/www/de/eu_politik/gasp/esvp_html, download 2.2.02.

51 Art. J 4 Abs. 1 EUV (in der Fassung von Maastricht).

52 Vgl. Art. J 4 Abs. 2 EUV (in der Fassung von Maastricht).

53 Art. J 4 Abs. 2 EUV (in der Fassung von Maastricht).

54 Petersberg-Erklärung des Ministerrats der Westeuropäischen Union (WEU) über seine Tagung am 19. Juni 1992 in Bonn, in: Europa Archiv, Jg. 47, Nr. 14, 1992, S. D 482 (S. D 479- D 485).

weitgehend den Mitgliedschaften von NATO und EU an, d.h. die neutralen EU-Mitglieder erhielten Beobachterstatus und die europäischen NATO-Staaten, die nicht Mitglied der EU sind, wurden als assoziierte Mitglieder aufgenommen. Beide Gruppen wurden Vollmitgliedern weitgehend gleichgestellt.⁵⁵

1997, bei der Vertragsreform von Amsterdam, zeichnete sich in Bezug auf die Rolle der WEU jedoch eine Neuorientierung innerhalb der EU ab. Es setzte sich zunehmend die Idee durch, die neuen Aufgaben der Friedenssicherung der EU direkt zu überantworten und die WEU, die damit überflüssig würde, in die EU zu integrieren, was einer faktischen Auflösung gleichkäme.⁵⁶ Damit wurde das Konzept der ESVI, das eindeutig innerhalb der NATO verankert war, abgelöst durch das neue Konzept einer ESVP, deren Abgrenzung zur bzw. Arbeitsteilung mit der NATO allerdings noch der Klärung bedurfte. Möglich geworden war diese Entwicklung durch die geradezu historische Kehrtwende, mit der die Labour-Regierung im Oktober 1998 auf dem informellen EU-Gipfel in Pörtlach (Österreich) ihren bisherigen Widerstand gegen eine gemeinsame Verteidigungspolitik der EU aufgegeben hatte. Auf dem französisch-britischen Gipfel von St. Malo zwei Monate später verhalf sie der ESVP zum politischen Durchbruch.⁵⁷

Die französische Regierung, die beharrlich eine größtmögliche Unabhängigkeit Europas von den USA anstrebt, begrüßte den Sinneswandel Tony Blairs, bemühte sich aber gleichzeitig um Einbeziehung der Bundesrepublik Deutschland, ihres traditionellen Partners bei allen bedeutsamen Integrationsschritten der Gemeinschaft.⁵⁸ Gelegenheit dazu boten die 73. deutsch-französischen Konsultationen in Toulouse, wo beide Regierungen im Mai 1999 maßgebliche Vorentscheidungen für das Europäische Gipfeltreffen von Köln trafen.⁵⁹ Nur eine Woche später beschloss der Europäische Rat in Köln zwar nicht die Auflösung der WEU, wohl aber die Integration der WEU-Institutionen in die EU und die Entwicklung „militärischer Fähigkeiten“ für ein Krisenmanagement gemäß der Petersberg-Aufgaben im Rahmen der GASP.⁶⁰ Weiter konkretisiert wurde dieser Beschluss auf dem Helsinki-Gipfel vom Dezember 1999, demzufolge die EU bis spätestens 2003 die Fähigkeit entwickeln will, mit EU-geführten

55 Vgl. Dembinski, Matthias: Perspektiven der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik, HSKF-Report 11/2000, Frankfurt/Main, S. 5.

56 In Art. 17 Abs.1 EUV (in der Fassung von Amsterdam) heißt es, dass für die „schrittweise Festlegung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik“ auch „engere institutionelle Beziehungen zur WEU im Hinblick auf die *Möglichkeit einer Integration* (Hervorhebung A.J./N.S.)“ vorgesehen sind. Zur Vorbereitung dieser Integration glich der WEU-Ministerrat am 17./18. November 1997 die Abfolge der WEU-Präsidentschaft an die der EU an. Vgl. Stefan Fröhlich, Der Ausbau der europäischen Verteidigungsidentität. Zentrum für Europäische Integrationsforschung, Discussion Paper C 19/1998, Bonn, 1998, S. 11.

57 Vgl. Stelzenmüller, Constanze, Pflugscharen zu Schwertern, in: Die Zeit, 25.11.1999, S. 12-14.

58 Frankreich und Deutschland werden aufgrund ihres mehrfachen gemeinsamen Engagements für den europäischen Integrationsprozess oft als 'Motor der Gemeinschaft' oder als 'Tandem' bezeichnet. Das gemeinschaftliche Auftreten der beiden mächtigsten Mitgliedstaaten löst, insbesondere bei den kleineren Mitgliedstaaten, allerdings auch Unbehagen aus, das in der Bezeichnung 'deutsch-französische Achse' seinen Ausdruck findet.

59 Vgl. Bonn und Paris für Krisenreaktionstruppe. Europäische Union soll bei gewalttätigen Konflikten handlungsfähiger werden, in: Süddeutsche Zeitung, 31.5.1999, S. 5.

60 Vgl. Europäischer Rat (Köln), a.a.O. (Anm. 3).

militärischen Operationen auf solche internationale Krisen reagieren zu können, in die die NATO als Ganzes nicht einbezogen ist:

„Spätestens im Jahr 2003 müssen die Mitgliedstaaten im Rahmen der freiwilligen Zusammenarbeit bei EU-geführten Operationen in der Lage sein, innerhalb von 60 Tagen Streitkräfte von 50 000 bis 60 000 Personen, die imstande sind, den Petersberg-Aufgaben in ihrer ganzen Bandbreite gerecht zu werden, zu verlegen und dafür zu sorgen, dass diese Kräfte für mindestens ein Jahr im Einsatz gehalten werden können.“⁶¹

Da auch mittel- bis langfristig die militärischen Kapazitäten der EU nicht hinreichend sein werden, um die selbst gesetzten Aufgaben auch ohne Beteiligung der NATO ausführen zu können, soll bei Militärinterventionen ohne Beteiligung der NATO auf deren Ausrüstung zurückgegriffen werden, unter Rückgriff auf das vom NATO-Rat am 3. Juni 1996 in Berlin verabschiedete Konzept der 'Combined Joint Task Forces' (CJFT) und der flexiblen Kommandostrukturen für „coalitions of the willing“ (separable but not separate).

Am 20. November 2000 machten die Mitgliedstaaten auf der so genannten Capabilities Commitment Conference in Brüssel erste Angaben darüber, welchen Beitrag sie leisten könnten, um das in Helsinki definierte headline goal der Krisenreaktionsfähigkeit bis 2003 zu erfüllen.⁶² Dabei wurde festgestellt, dass man sich dem selbst gesetzten Ziel numerisch gesehen schon weitgehend angenähert hat. Erhebliche Defizite bestehen jedoch nach wie vor, zum einen, weil die zur Verfügung stehenden Militärkapazitäten nur bedingt für die neuen Herausforderungen geeignet sind, und zum anderen, weil es an wechselseitiger Kompatibilität mangelt.

Auf dem Gipfeltreffen von Nizza im Dezember 2000 wurden neue Institutionen geschaffen: Das Politische- und Sicherheitskomitee (PSK), der Militärausschuss (EUMC) und der Militärstab (EUMS).⁶³ Das PSK, das sich aus nationalen Vertretern zum einen auf Botschaferebene und zum anderen auf Direktorenebene zusammensetzt, würde gegebenenfalls eine Schlüsselstellung einnehmen, da es den Helsinki-Beschlüssen zufolge die politische Kontrolle und die strategische Leitung bei europäischen Kriseneinsätzen übernehmen soll. Dabei würde es vom Militärausschuss beraten, dem wiederum der Militärstab fachlich unterstellt ist, der die konkreten Übungen und Einsatzszenarien ausarbeitet. Wichtig ist in diesem Kontext auch die Einrichtung eines Komitees für die zivilen Aspekte des Krisenmanagements, das vor allem die Intensivierung einer zivilen Politik des Konfliktmanagements vorantreiben soll.⁶⁴

61 Europäischer Rat (Helsinki), 10. und 11. Dezember 1999, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Kapitel II. Gemeinsame Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik, Absatz 28, <http://presidency.finland.fi>, download 2.3.2000.

62 Vgl. Adams, Rudolf G.: Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union nach dem Europäischen Rat von Nizza (Dezember 2000). Vortrag vor einer Expertentagung des Jean-Monnet-Zentrums der Universität Würzburg, Würzburg, 9. Februar 2001, S. 9.

63 Damit wurden die im Februar 2000 geschaffenen *provisorischen* Institutionen abgelöst, das Politische und Sicherheitspolitische Interimskomitee und das Militärische Interimskomitee.

64 Auf dem EU-Gipfel von Göteborg einigte man sich auf folgende Planziele: Bereitstellung von bis zu 200 Experten im Rechtsstaatsbereich, Bildung eines Personalpools von Zivilverwaltungsexperten sowie kurzfristig entsendbare Katastrophenschutz Teams von bis zu 2000 Personen. Vgl. ESVP: Schlüsselprojekt der europäischen Einigung, S. 4. www.auswaertiges-amt.de/www/de/eupolitik/gasp/esvp_html, download 2.2.2002.

Die Tatsache, dass an einem EU-geführten Militäreinsatz auch die mit der WEU assoziierten EU-Beitrittskandidaten teilnehmen können sowie NATO-Mitglieder, die keine EU-Mitglieder sind, warf schwer lösbare Probleme hinsichtlich der Entscheidungsstrukturen zwischen den drei Organisationen auf. Dies um so mehr, als deren Mitgliedschaften sich nur teilweise überlappen. Zwar gestand man der EU volle Autonomie über die prinzipielle Entscheidung zu, ob ein Militäreinsatz erfolgen soll oder nicht. Strittig war jedoch die Frage, ob sich die ausschließliche Entscheidungskompetenz der EU für die ESVP auch auf die Phase vor einer solchen Entscheidung erstrecken soll (Lagebeurteilung, Krisen- und Konfliktmanagement) und auf alle mit der ESVP verbundenen Durchführungsmaßnahmen. Auf Grundlage eines bereits in Feira im Juni 2000 gefundenen Kompromisses einigte man sich in Nizza – gegen anfängliche Widerstände Frankreichs – auf relativ häufige Konsultationen mit der NATO und den unterschiedlichen Gruppen von Drittstaaten zu normalen Zeiten.⁶⁵ In Krisenzeiten sollen die Konsultationen mit der kleineren Gruppe der NATO-Mitglieder ohne EU-Mitgliedschaft intensiviert werden, aber erst wenn ein konkreter Einsatz beschlossen ist, tritt ein sogenanntes Contributors Committee zusammen, in dem dann alle Teilnehmer die gleichen Rechte und Pflichten haben, unabhängig davon, ob sie EU-Mitglied sind oder nicht.

Eine Einigung über den geregelten Zugriff der EU auf NATO Kapazitäten, ohne die EU-geführte Militäreinsätze technisch nicht möglich sind (single set of forces⁶⁶), wurde erst im Dezember 2002 getroffen, nachdem unter Vermittlung Javier Solanas, Generalsekretär des Rates der EU und Hoher Vertreter der EU für die GASP, am Rande des Kopenhagener EU-Gipfels ein geradezu grotesker Streit zwischen Griechenland und der Türkei beigelegt werden konnte. Die Türkei, die NATO-Mitglied, aber nicht Mitglied der EU ist, hatte für die Zustimmung zum Rückgriffsrecht der EU auf NATO-Einrichtungen ein Mitspracherecht verlangt, das das NATO- und EU-Mitglied Griechenland jedoch ablehnte. Der diesbezügliche Streit währte über zwei Jahre und wurde erst nach dem Regierungswechsel in der Türkei im Herbst 2002 einer Lösung zugänglich.⁶⁷

Insgesamt gesehen befindet sich das Projekt der ESVP, trotz der bemerkenswerten Geschwindigkeit, mit der es in den letzten Jahren vorangetrieben wurde, nach wie vor in seiner Aufbauphase – überspitzt formuliert, in einem noch embryonalen Zustand. Ein Großteil der Kritik an der ESVP zielt deshalb auch nicht auf die potenziellen Risiken, die in dieser Studie

65 Folgende Formel wurde gefunden: EU+15 (d.h., EU mit allen 13 Beitrittskandidaten und den zwei europäischen NATO-Mitgliedern die keinen Beitrittsstatus haben – Island und Norwegen), EU+6 (d.h. EU mit den 6 europäischen NATO-Mitgliedern, die nicht der EU angehören).

66 Die Option eines „double set of forces“ (eins für die NATO und ein zweites für die ESVP) wurde anfangs von Frankreich und Griechenland favorisiert, konnte sich aber innerhalb der EU aufgrund der Kosten, die damit anfallen würden, nicht durchsetzen. Auch wollte die Mehrheit der EU-Mitgliedstaaten eine Konfrontation mit den USA vermeiden, deren damalige Außenministerin Madeleine Albright die Voraussetzungen, unter denen die USA der ESVP ihre Zustimmung geben würden, auf eine schlüssige Formel gebracht hatte: “No duplication, no decoupling, no discrimination.” Albright, Madeleine: The right Balance will Secure NATO’s Future, in: Financial Times, 7.12.1998, S. 12.

67 Man einigte sich darauf, dass die Türkei ein Mitspracherecht über potenzielle Militäreinsätze in ihrem eigenen Einflussbereich erhält, konkret also im östlichen Mittelmeerraum inklusive Zyperns. Zypern selbst kann trotz seiner unmittelbar bevorstehenden EU-Mitgliedschaft am militärischen Teil der ESVP nicht teilnehmen, sondern nur politisch mitentscheiden. Vgl. Grünes Licht für schnelle Eingreiftruppe der EU. RegierungOnline 16.12.2002, www.bundesregierung.de, download 10.1.2003.

thematisiert werden, sondern ganz im Gegenteil auf den Umstand, dass die ESVP aufgrund ihrer derzeit noch bestehenden Defizite im Bereich der militärischen Kapazitäten und vor allem wegen der noch mangelhaften Ausstattung nicht ernst zu nehmen sei. In der Tat stehen dem Aufbau europäischer Militärkapazitäten in fast allen Mitgliedstaaten fiskalische Sparzwänge entgegen, von denen die Verteidigungsministerien mitbetroffen sind. Um daran etwas zu ändern, müsste die ESVP auf der politischen Prioritätenliste der Mitgliedstaaten entscheidend aufgewertet werden, womit kurzfristig jedoch kaum zu rechnen ist.

In einer langfristigen Perspektive sprechen allerdings gute Gründe dafür, von einer vollständig entwickelten ESVP auszugehen. Immerhin hat die EU schon sehr viel strittigere Integrationsprojekte, wie beispielsweise die Währungsunion, gegen alle Widerstände durchzusetzen vermocht. Auch ist die ESVP derzeit das wichtigste Integrationsprojekt der Gemeinschaft, so dass es nicht nur von den führenden Mitgliedstaaten, sondern auch von der Kommission und dem EP aktiv vorangetrieben wird. Einen anhaltenden politischen Willen aller maßgeblichen Akteure vorausgesetzt, gehen Beobachter davon aus, dass die EU langfristig, d.h. in einer Größenordnung von 15 bis 20 Jahren, ökonomisch, technologisch und militärisch in der Lage sein wird, EU-Krisenreaktionskräfte in der gegenwärtig diskutierten Größenordnung aufzubauen.⁶⁸ Die Überlegungen dieses Textes beziehen sich deshalb auf diese langfristige Perspektive einer vollständig entwickelten ESVP.

3.3 Ziele und Wesensgehalt der ESVP im offiziellen Diskurs

Wesentlich schwieriger als eine Prognose der technisch-militärischen Entwicklungsfähigkeit der EU sind Aussagen über die normative Entwicklung der angestrebten ESVP. Konkret geht es um die Frage, welcher Stellenwert dem Zivilmachtkonzept in Zukunft bei der Entscheidungsfindung im Rahmen einer entwickelten ESVP noch zukommen wird. Anhaltspunkte dafür finden sich allenfalls in den offiziellen Reden und Dokumenten, die deshalb im Folgenden näher untersucht werden sollen.

Etlche der Reden, mit denen führende EU-Politiker für die ESVP werben, zeichnen sich durch einen auffällig defensiven Duktus aus. Verteidigt werden insbesondere die Intentionen, die hinter dem Projekt stehen und die von Kritikern offensichtlich angezweifelt werden. So stellte der Kommissar für Außenbeziehungen, Christopher Patten, im Dezember 1999 auf einer Konferenz zum diesem Thema die These in den Mittelpunkt seines Beitrages, nicht eine „fehlgeleitete Vision zukünftiger Grandeur“⁶⁹ stünde hinter der ESVP, sondern die „gemeinsame Verpflichtung, die Verbreitung universal geltender Menschenrechte, von Freiheit und Demokratie zu fördern“⁷⁰. Ähnlich argumentiert auch Javier Solana, der seine

68 Reimund Seidelmann, Das ESVP-Projekt und die EU-Krisenreaktionskräfte: Konstruktionsdefizite und politische Perspektiven, in: *Integration*, Jg. 25, Nr. 2, 2002, S. 111-124.

69 Christopher Patten, Die Zukunft der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik und die Rolle der Europäischen Kommission. Vortrag anlässlich der Konferenz des Instituts für Europäische Politik und der Vertretung der Europäischen Kommission in der Bundesrepublik Deutschland zum Thema: *The Development of a Common European Security and Defence Policy. The Integration Project of the Next Decade*, Berlin 16. bis 17. Dezember 1999, in: *Integration*, Jg. 23, Nr. 1, 2000, S. 7 7-17, hier: S. 7.

70 *Ibidem*.8.

Rede anlässlich derselben Konferenz mit der Feststellung einleitete, dass „die Entscheidung von Helsinki in einigen Lagern fälschlicherweise als ein erster Schritt hin zur Errichtung einer europäischen Armee oder als unnötige 'Militarisierung' der Europäischen Union“⁷¹ dargestellt worden sei.⁷² In Wahrheit ginge es jedoch darum, „unsere Werte der humanitären Solidarität und der Achtung der Menschenrechte überall dort zu vertreten, wo das Leben ganzer Völker von Hilfsleistungen abhängt, weil sie Opfer von Naturkatastrophen oder durch den Menschen verursachte Krisen sind“⁷³. Für notwendig erachtete er auch die Versicherung, dass „[w]ir niemals nach einem Vorwand suchen [werden], um militärische Kräfte einzusetzen.“⁷⁴

Den amerikanischen Verbündeten sicherte Solana zwei Monate später auf der Münchner Sicherheitskonferenz, auf der die ESVP sehr kritisch diskutiert wurde, zu, dass die EU auch künftig die Führungsrolle der NATO in der Bündnishierarchie voll respektieren wird: „In jedem Krisenfall werde die NATO entscheiden können, ob sie handeln wolle, in jedem Fall werde Washington gefragt, ob es mitwirken (und damit die Führung übernehmen) wolle, alle europäischen NATO-Partner würden an europäischen Krisenreaktionen beteiligt, wenn sie dies wünschten.“⁷⁵ Mit diesen und ähnlichen Einlassungen versuchen europäische Politiker davon zu überzeugen, dass die EU an ihrer traditionellen Rolle einer Zivilmacht Europa auch nach Einführung der ESVP festhalten will und sie die traditionelle transatlantische Arbeitsteilung dabei nicht in Frage stellt. Diese Aussagen richten sich in erster Linie an die USA, die sich durch die verteidigungspolitischen Ambitionen der EU am stärksten irritiert fühlen. Aber auch die neutralen Länder, die sich trotz Öffnung gegenüber der NATO den zivilen Traditionen der EU-Außenbeziehungen auf besondere Weise verbunden fühlen sollen durch diese Aussagen beruhigt werden. Schließlich richten sich solche Versicherungen an die öffentliche Meinung, die dem Projekt in allen Mitgliedstaaten mit Ambivalenz gegenübersteht.⁷⁶

Ist unsere Frage nach der Kompatibilität der ESVP mit dem Zivilmacht-konzept damit gelöst? Wird man sich darauf verlassen können, dass die europäischen Entscheidungsträger in jeder

71 Javier Solana, Die Gemeinsame Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik - Das Integrationsprojekt der nächsten Dekade. Leicht gekürzte Fassung eines Vortrages anlässlich der Konferenz des Instituts für Europäische Politik und der Vertretung der Europäischen Kommission in der Bundesrepublik Deutschland zum Thema: The Development of a Common European Security and Defence Policy. The Integration Project of the Next Decade, Berlin 16. bis 17. Dezember 1999, in: *Integration*, Jg. 23, Nr. 1, 2000, S. 1-6, hier S. 1.

72 Einem offiziellen Dokument des Auswärtigen Amtes zur Erläuterung der ESVP zufolge ist es ebenfalls *nicht* das Ziel der ESVP, eine *europäische Armee* zu schaffen. Vgl. ESVP: Schlüsselprojekt der europäischen Einigung, S. 3. www.auswaertiges-amt.de/www/de/eu_politik/gasp/esvp_html, download 2.2.2020.

73 Solana, a.a.O. (Anm. 71), S. 1.

74 *Ibidem.*, S. 5.

75 Zitiert in: Rühl, Lothar, Einordnung in die Bündnishierarchie. Die Debatte über "Europäische Identität" in der NATO, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 8.2.2000, S. 5.

76 Alle die GASP bzw. ESVP betreffenden Beschlüsse von Nizza wurden nicht in den Vertragsentwurf aufgenommen, sondern in Form von fünf Dokumenten dem Bericht der französischen Präsidentschaft angehängt. Damit wollte man verhindern, dass die durchaus umstrittene ESVP die reibungslose Ratifikation des Nizzavertrages in den Mitgliedstaaten und damit die baldige Aufnahme der Osterweiterung stören würde. Vgl. Fernando Riccardi, Zwischen den Zeilen, in: *Agence Europe*, 28./29.2.2000, S. 3. Eine Fehlkalkulation, wie sich bald herausstellte, denn dem durchschnittlichen EU-Bürger ist gar nicht klar, ob die ESVP innerhalb oder außerhalb des EU-Vertrages verankert ist. Als die Iren den Nizza-Vertrag in einem Referendum am 10. Juni 2001 ablehnten, taten sie dies Umfragen zufolge u. a. aus Misstrauen gegenüber der ESVP und aus Sorge um die Wahrung des Neutralitätsstatus` ihres Landes.

Krisensituation für einen zivilen Umgang mit den neu geschaffenen militärischen Kapazitäten eintreten werden? Uns scheint dieser Schluss voreilig, zumal die Auswertung von Hintergrundgesprächen mit unterschiedlichen Funktionsträgern der ESVP in Brüssel durchaus andere Einschätzungen zulässt.⁷⁷ In keinem dieser Gespräche stand die ursprüngliche Motivation für den Aufbau einer ESVP – die Schaffung militärischer Instrumente zur Krisenbewältigung in Extremfällen (ultima ratio) – im Vordergrund, vielmehr geht es den meisten Experten um die Aufwertung der internationalen Rolle der EU, insbesondere im Kontext ihrer transatlantischen Beziehungen.⁷⁸ Aber es herrscht unter Integrationsbefürwortern offensichtlich Konsens darüber, dass die ESVP realiter langfristig allen Verlautbarungen zum Trotz auf die Schaffung einer europäischen Armee hinauslaufen sollte. Dies habe man jedoch mit Rücksicht auf die USA, mit Blick auf die Wahlen in Deutschland und Frankreich (2002), und unter Berücksichtigung eines zweiten Referendums zum Nizza Vertrag in Irland (2002) so lang als möglich aus allen öffentlichen Verlautbarungen herausgehalten.

Die offen zu Tage getretene Diskrepanz zwischen offiziellem Diskurs einerseits und außenpolitischem Agieren andererseits ist nicht untypisch für den europäischen Integrationsprozess. Ganz im Gegenteil gehört es ja gerade zur neofunktionalistischen „Methode Monnet“,⁷⁹ keine eindeutigen Ziele zu definieren – wie beispielsweise die Schaffung einer europäischen Armee –, sondern lediglich Impulse zu geben, die sich eigendynamisch weiterentwickeln. Welche Richtung diese Entwicklung nimmt, hängt von den spill-over Effekten ab, vom politischen Input der interessierten Eliten und dem sich wandelnden politischen Kontext. Die Formulierung einer statischen außenpolitischen Kultur ist deshalb in Bezug auf die EU und ihre sich dynamisch entwickelnde ESVP wenig hilfreich.

Entsprechend der Logik der „Methode Monnet“ wurden bisher alle großen europäischen Integrationsprojekte realisiert: Ihre Ziele werden zunächst nur im begrenzten Kreis der politischen Eliten diskutiert, die sich zu Beginn eines solchen Prozesses keinesfalls einig sein müssen. Die inhaltliche Annäherung erfolgt erfahrungsgemäß im Verlauf und unter dem Druck der voranschreitenden Entwicklung, in die – wenn die Zeit reif bzw. der Prozess unumkehrbar geworden scheint – auch die Öffentlichkeit mit einbezogen wird.⁸⁰ Mit diesem

77 Vgl. Anm. 28.

78 Vgl. Anm. 28.

79 Die Neo-Funktionalisten gehen davon aus, dass die Übertragung nationaler Souveränitätsrechte auf die supranationale Ebene nur in Teilschritten vollzogen werden kann, die jedoch eine den Integrationsprozess vorantreibende Eigendynamik entfalten. Nach dem Motto ‚Wer A sagt muss auch B sagen‘, werden in einer Art politischer Kettenreaktion Übersprungseffekte (spill-overs) erzielt, die eine raumgreifende Integrationsdynamik in Gang setzen. Die funktionale Teilintegration bestimmter Politikfelder setzt – nicht zuletzt aus pragmatisch-strategischen Gründen – bei eher ‚neutralen‘ Problemlösungen an und spart sensible, nationale Souveränitätskerne in der Anfangsphase bewusst aus. Vgl. Platzer, Hans-Wolfgang: Lernprozess Europa. Die EU und die neue europäische Ordnung. Verlag J.H.W. Dietz, Bonn 1995, S. 38.

80 Folgt man Reimund Seidelmann, dann ist der Verzicht auf eine kohärente Konzeption bei der Entwicklung der ESVP sogar noch wesentlich markanter als dies bei vergleichbaren Integrationsprojekten der Fall war: „Die Europäische Union und ihre Mitgliedstaaten haben die Klärung der konzeptionellen und strategischen Fragen bislang zugunsten eines pragmatischen Vorgehens zurück gestellt. Die Schwächen, Brüche und Inkonsistenzen dieser Vorgehensweise werden insbesondere dann deutlich, wenn man sie mit dem Projekt der Währungsunion vergleicht, das trotz ähnlicher Souveränitätssensibilitäten eben nicht pragmatisch, sondern aufgrund einer klaren und in sich konsistenten Konzeption mit einer Strategie der klar aufeinander abgestimmten Schritte verwirklicht wurde.“ Seidelmann, a.a.O. (Anm.68), S. 112.

langfristig angelegten Verfahren wurde der europäische Integrationsprozess erst möglich gemacht, immerhin ein Prozess, der seit über 50 Jahren für Frieden, Stabilität und Wohlstand in Europa gesorgt hat. Vor diesem Hintergrund wird die „Methode Monnet“ allgemein als integrationspolitisches Erfolgsrezept bewertet. Aus zwei Gründen sollte sie für die ESVP jedoch kritisch hinterfragt werden.

Zum einen scheint sie nicht mehr zeitgemäß, da sie dem wachsenden Anspruch der Bürger auf Transparenz und demokratische Teilhabe am politischen Entscheidungsprozess nicht gerecht wird. Die auf dem EU-Gipfeltreffen in Laeken im Dezember 2001 beschlossene Einberufung eines „Verfassungskonvents“ ist eine erste Reaktion auf diesen Wandel des politischen Bewusstseins. Zum zweiten stellt sich die Frage, ob ein so sensibles Thema wie die Verteidigungspolitik überhaupt geeignet ist, einer weitgehend eigendynamischen Entwicklung überlassen zu werden, oder ob es nicht auch Ausdruck des Verhaltens einer Zivilmacht ist, diesen Prozess beständig und bewusst einer kritischen öffentlichen Reflexion zu unterziehen.

4. Potenzielle Risiken für eine zivile ESVP

Nachdem im vorangegangenen Kapitel die Umsetzung des Zivilmächtskonzeptes durch die EG und EU im historisch nachgezeichnet haben, sollen im Folgenden exemplarisch einige Faktoren näher beleuchten, die unserer Meinung nach zumindest ein Risiko in sich bergen, dass die ESVP sich von ihrer friedenspolitischen Funktion entfernen und langfristig sogar zu anderen als den vorgeblich zivilen Zwecken genutzt werden könnte. Dabei verfolgen wir zwei sachlich getrennte Argumentationsstränge: Zum einen die Risiken divergierender nationaler Interessen, zum anderen der wachsende Einfluss einer zunehmend auf europäischer Ebene agierenden Rüstungsindustrie. Beide, so werden wir argumentieren, können zumindest langfristig einer Verankerung der ESVP im Rahmen des Zivilmächtskonzeptes entgegenwirken.

4.1 Die ESVP im Spannungsfeld divergierender nationaler Interessen

Obwohl die USA seit langem eine stärkere Beteiligung der EU an den gemeinsamen Verteidigungslasten der NATO fordern, stehen sie der Entwicklung einer ESVP eher skeptisch gegenüber. Ungeachtet der zivilmächtslichen Rhetorik der EU interpretieren sie die entschlossenen Reformschritte der EU im Rahmen der ESVP als Indikator für eine angestrebte Neubestimmung von Europas Rolle in der Welt. Jenseits des Atlantiks wird befürchtet, die EU baue mit der ESVP eine Konkurrenzstruktur zur NATO auf, die den internationalen Einfluss der USA beeinträchtigen könnte. In der Tat strebt Frankreich nach wie vor nach Ausweitung seines internationalen Einflusses, um die globale Machtkonzentration bei der einzig verbliebenen Supermacht nach dem Ende des Ost-West-Konflikts zu begrenzen.⁸¹ Da die dafür notwendigen Ressourcen trotz des atomaren Militärpotenzials auf nationaler Ebene nicht

81 Vgl. Burkard Schmitt, *Neue Entwicklungen der französischen Außen- und Sicherheitspolitik*. Politikinformationen Frankreich, Friedrich-Ebert-Stiftung, Paris, 1996.

hinreichend sind, erhofft sich die französische Regierung über eine – strikt intergouvernementale – ESVP den Aufbau eines europäischen Machtpols, der sich zwar nicht gegen die USA richten, wohl aber deren unilateralen Einfluss in der internationale Politik relativieren soll.⁸² In einem Interview mit 'Le Nouvel Observateur' im Dezember 1999 brachte Frankreichs damaliger Verteidigungsminister Alain Richard unmissverständlich zum Ausdruck, dass die ESVP auch Ausdruck des Interesses der Europäer nach größerer Unabhängigkeit von den USA sei.⁸³

Mit dem Wunsch nach einer starken ESVP steht Frankreich aber nicht allein.⁸⁴ Eine ähnliche Zielsetzung verfolgt auch die britische Labour-Regierung, wie 1998 auf dem britisch-französischen Gipfel in St. Malo deutlich wurde. Anders als in Frankreich steht hinter dem verteidigungspolitischen Engagement Großbritanniens allerdings ein primär europapolitisches Interesse, denn „solange das Land außerhalb des Euro, des Dritten Pfeilers und Schengen bleibt, ist die Verteidigung die einzige Möglichkeit für London, eine führende Rolle in Europa zu spielen.“⁸⁵ Europapolitik darf dabei nicht mit Integrationspolitik verwechselt werden, denn den Briten geht es bei der ESVP nicht um eine Vertiefung des Integrationsprozesses, sondern um die Chance, den Einfluss der eigenen nationalen Position auf europäischer Ebene zu erhöhen und zwar im Sinne der eigenen Vorstellungen einer künftigen internationalen Sicherheitsarchitektur. „Characteristically in British eyes, the strengthening of cooperation involves a continuation of intergovernmental methods, NATO supremacy, United States leadership, as well as a heavy dose of British pragmatism.“⁸⁶

Anders als Frankreich sieht Tony Blair in einer eigenständigen ESVP ein Instrument zur Konsolidierung der transatlantischen Beziehungen. Der amerikanischen Kritik an einer mangelnden europäischen Leistungsbereitschaft kann die EU nach Ansicht der Briten nur begegnen, wenn sie bei der Bewältigung der neuen sicherheitspolitischen Herausforderungen eine eigenständige und aktive Rolle an der Seite der NATO übernimmt.⁸⁷ Die britischen Ambitionen in der ESVP zielen also nicht auf eine Relativierung der Supermacht, sondern wollen ganz im Gegenteil einem potenziellen Isolationismus der USA vorbeugen. Europas weltpolitische Rolle soll nicht unabhängig von den atlantischen Verbündeten aufgewertet werden, sondern an deren Seite. Aus diesem Grund verweigert sich die britische Regierung

82 Interview mit Sylvie Goulard, Centre d'Analyse et de Prévision, Ministère des Affaires Étrangères, geführt von Annette Jünemann, Paris 19.10.1999.

83 Vgl. Richard, Alain, A quoi sert la force armée européenne? Un entretien avec le ministre de la défense. In: Le Nouvel Observateur, 16.12.1999, S. 1-3. Ähnlich äußerte sich Präsident Jacques Chirac in einer Rede vor der 45. Generalversammlung der NATO, die im Oktober 1999 in Straßburg tagte: „Ce que nous avons su faire dans le domaines commercial et monétaire, nous devons l'accomplir dans les domaines de la sécurité et de la défense“ (Das was wir im Bereich der Wirtschafts- und Finanzpolitik schon können, müssen wir auch im Bereich Sicherheit und Verteidigung zustande bringen. Übersetzung:A.J.), in: Le Figaro, 20.10.1999, S. 2.

84 Vgl. Josph S. Nye jr., The US and Europe: Continental Drift? In: International Affairs, Jg. 78, Nr. 1. Januar 2000, S. 51-60.

85 Sylvie Goulard, Französische Europapolitik und öffentliche Debatte in Frankreich. Zentrum für Europäische Integrationsforschung, Discussion Paper C 62/2000, Bonn, 2000, S. 18.

86 Emil J. Kirchner, British Perspectives on CFSP and ESDP, in: Gisela Mueller-Brandeck-Bocquet (Hg.), Europäische Außenpolitik, Baden-Baden (Nomos) 2002, S. 41-56, hier S. 41f.

87 Vgl. Dembinski, a.a.O. (Anm.55).

auch der anti-amerikanischen Rhetorik, die im französischen Diskurs über die ESVP mitschwingt.

Deutschland gilt seit den deutsch-französischen Konsultationen von Toulouse im Mai 1999 als Dritter im Bunde der Mitgliedstaaten, die sich für einen zügigen Ausbau der ESVP stark machen. Seit Januar 2000 werden die ursprünglich bilateralen französisch-britischen Konsultationen zur ESVP, die 1998 in St. Malo ihren Anfang nahmen, unter Einbeziehung Deutschlands fortgeführt.⁸⁸ Die Rolle Deutschlands gilt jedoch als vergleichsweise ambivalent, weil den verbalen Bekenntnissen zur Sache erhebliche Defizite im Verteidigungshaushalt (speziell dem investiven Anteil für moderne Ausrüstung) gegenüberstehen⁸⁹, und weil sich hinter allen rhetorischen Gemeinsamkeiten auch unterschiedliche Paradigmen nationaler Sicherheitspolitik verbergen:

„Für Bonn oder Berlin bleibt dies zuvorderst das Paradigma der Integration, durch welches autonome staatliche Macht durch Vernetzung von Machtpotenzialen und die Öffnung von Staaten für den Einfluss anderer staatlicher Akteure eingebunden bzw. kontrolliert werden soll. Sicherheit also nicht als Ergebnis nationaler Politik, sondern als Resultat aus der erfolgreichen Transformation des internationalen Systems. Für Frankreich gehören umgekehrt Souveränität und staatliche Autonomie weiterhin zu den unverrückbaren Axiomen seiner Außen- und Sicherheitspolitik. Das Grundprinzip dieser sicherheitspolitischen Weltsicht ist Machtkonzentration.“⁹⁰

Unklar ist des Weiteren, welchen Stellenwert Deutschland der ESVP im Kontext der transatlantischen Beziehungen zuordnet. Zu Beginn ihrer Amtszeit schien die Regierung Schröder durchaus gewillt, die Machtfrage zwischen den USA und der EU gegebenenfalls auch offensiv anzugehen, wie sie beispielsweise im Frühjahr 2000 im transatlantischen Streit um die Leitung des IWF unmissverständlich zum Ausdruck brachte.⁹¹

Nach den Terroranschlägen vom 11. September 2001 stellte Deutschland sich dann mit „uneingeschränkter Solidarität“ auf die Seite des angegriffenen Bündnispartners. Bei der Bereitstellung militärischer Mittel für den Anti-Terror-Krieg zeigte Berlin aber insoweit nur begrenztes Engagement, als bis auf den Einsatz von KSK-Spezialeinheiten in Afghanistan deutsche Einheiten nicht an aktiven Kampfhandlungen beteiligt waren. Die Differenzen zwischen Washington und Berlin erlebten spätestens mit der Debatte über einen Krieg gegen den Irak einen neuen Höhepunkt, der die Auseinandersetzungen zu Beginn der Regierungszeit von Kanzler Schröder noch überschritt. Anders als die Regierungen Frankreichs und – speziell im Fall des Anti-Terror-Kriegs – Großbritanniens, schätzt die Bundesregierung den Nutzen militärischer Einsätze sowohl zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus, als auch zur Lösung von Regionalkonflikten deutlich geringer ein. Diese Diskrepanz hat u. a. mit den unterschiedlichen Lehren zu tun, die man in Europa aus dem Kosovokrieg gezogen hat.⁹²

88 Vgl. Goulard, Französische Europapolitik, a. a. O., S. 19; Lewis, J., Building a European Force, in: Jane's Defence Weekly, 23.6.1999, S. 22.

89 Vgl. Ed Foster, Imbalance of Power, in: Jane's Defence Weekly, 5.1.2000, S. 25.

90 Fröhlich, a.a.O. (Anm. 56), S. 13.

91 Nicht nur die Süddeutsche Zeitung interpretierte den Streit um die Leitung des IWF als "Symbol für massive transatlantische Dissonanzen, für einen heftigen Machtkampf um Interessen und Einfluss." Kornelius Stefan: Die amerikanische Faust, in: Süddeutsche Zeitung, 2.3.2000, S. 4.

92 Vgl. Maull, Hanns W.: Germany and the Use of Force: Still a 'Civilian Power'? In: Survival, Jg. 42, Nr. 22, 2000, S. 56-80.

Während der Kosovokrieg in Frankreich und Großbritannien zum Symbol der militärischen Schwäche Europas wurde, die nun überwunden werden soll, nimmt man in Deutschland die Unzulänglichkeiten militärischer Einsätze bei der Lösung von Konflikten schärfer wahr. Aus diesem Grund engagiert sich Deutschland im europäischen Vergleich überdurchschnittlich stark auf den Gebieten der zivilen Krisenprävention und Konfliktbewältigung.⁹³ Dies geschieht allerdings komplementär zur militärischen Vorbereitung auf die ESVP und darf unserer Meinung nach nicht als alternativer Ansatz missverstanden werden. Deutschland bekennt sich eindeutig zum Aufbau der ESVP, zum einen, weil die Regierung sich von diesem Projekt einen wichtigen Impuls für den europäischen Integrationsprozess erhofft; die Bedeutung der ESVP als Integrationsmotor wird ähnlich hoch eingeschätzt wie die Bedeutung der Währungsunion; und zum anderen, weil Deutschland seine eigenen begrenzten Handlungsmöglichkeiten nur durch eine starke ESVP kompensieren kann.⁹⁴ Nicht zuletzt spielt auch das Argument der Bündnistreue eine wichtige Rolle in der deutschen Position. Möglich ist allerdings, dass angesichts wachsender Sparzwänge die Kluft zwischen Anspruch und Wirklichkeit nicht so schnell überbrückt werden kann, wie die offiziellen Verlautbarungen erwarten lassen. Das deutsche Engagement ist für die Verwirklichung des Projekts nicht unerheblich, da Deutschland innerhalb wie außerhalb Europas die Akzeptanz der ESVP stärkt.

„England und Frankreich mögen sich zwar als Anwärter für die Führungsrolle in der ESVP betrachten, als ehemals imperiale und nukleare Mächte können sie aber kaum in den Augen der anderen Mitglieder als Bannerträger der „Zivilmacht“ Europas akzeptiert werden. Deshalb ist Deutschlands Mit-Führungsrolle wesentlich, weil seine Glaubwürdigkeit als Protagonist des besonderen Charakters der EU nach innen und nach außen hohes Ansehen genießt.“⁹⁵

Italien nahm anfangs eine vergleichsweise passive Rolle in diesem Diskurs ein, und unterstützte die ESVP lediglich in dem Rahmen, in dem das traditionell europafreundliche Land bislang jedes größere Integrationsprojekt der Gemeinschaft unterstützt hat. Die innenpolitischen Instabilitäten, die während der 90er Jahre einen Großteil der politischen Kräfte banden, erlaubten keine darüber hinausgehende Rolle bei der Gestaltung der ESVP. Seitdem sich die rechte Regierung unter Führung von Berlusconi jedoch allen innen- und justizpolitischen Problemen zum Trotz konsolidieren konnte, ist Italien auf die internationale Bühne zurückgekehrt. Das ausgeprägte Interesse an der ESVP als Integrationsprojekt hat dabei offensichtlich nachgelassen, denn ähnlich wie Großbritannien setzt auch die italienische Regierung vorrangig auf seine transatlantischen Beziehungen. Neu an diesem Kurs ist, dass sich Italien dabei von seinen eigenen zivilen Traditionen in der Außen- und Sicherheitspolitik entfernt und sich zumindest deklamatorisch der Sicherheitskultur der USA anpasst.⁹⁶

93 Vgl. Förderungskonzept des Auswärtigen Amtes zur Unterstützung von internationalen Maßnahmen auf den Gebieten Krisenprävention, Friedenserhaltung und Konfliktbewältigung, März 2001. <http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/aussenpolitik/friedenspolitik>, download 6.8.2001.

94 Vgl. Regelsberger, a.a.O. (Anm. 35), S. 38.

95 Maull, a.a.O. (Anm. 92).

96 Vgl. zu den Grundzügen der italienischen Außenpolitik: Annette Jünemann, Italiens Nahostpolitik von 1980 bis 1990: Handlungsspielräume einer national eigenständigen Interessenpolitik unter besonderer Berücksichtigung der Achille-Lauro-Affäre. Nomos Verlagsgesellschaft, Universitätschriften, Baden-Baden 1993, S. 41-50. Als Indiz für den Richtungswechsel in der italienischen Außenpolitik ist der freiwillige Rücktritt Außenminister Ruggiero am 5. Januar 2002 zu interpretieren, der für sein Europapolitisches Engagement keinen Spielraum mehr sah. Berlusconi hatte Ruggiero nach seinem Re-

Auch Spanien verhielt sich mit Blick auf die ESVP anfangs eher zögerlich, wenn auch aus anderen, vornehmlich ökonomischen Gründen. Die Liberalisierung der europäischen Rüstungsindustrie – die ebenfalls im Zuge der ESVP vorangetrieben werden soll (siehe unten) – könnte für Spaniens stark protektionierte Rüstungsindustrie bedrohlich werden. Seit dem 11. September ist Spanien jedoch aus dem Schatten der Passivität herausgetreten und profiliert sich seitdem, Großbritannien und Italien vergleichbar, als enger Verbündeter der USA. In Bezug auf die ESVP wird somit eine eigenständige und aktive Rolle angestrebt, die das Primat der NATO nicht in Frage stellt, sondern sie komplementär unterstützt. In Bezug auf Spanien ist im Kontext unserer Frage nach der Kompatibilität der ESVP mit dem Zivilmacht Konzept auch bedenklich, dass mit der Anlehnung an den transatlantischen Bündnispartner eine Übernahme der derzeit dominierenden machtpolitischen Sicherheitskultur der USA einhergeht. Es kann somit festgehalten werden, dass, außer Frankreich, das sich diesbezüglich am meisten exponiert, auch Großbritannien und die Bundesrepublik Deutschland das Ziel verfolgen, die EU durch eine schlagkräftige ESVP als eigenständigen internationalen Akteur international aufzuwerten. Dabei werden sie von Italien und Spanien weitgehend unterstützt, während lediglich Dänemark⁹⁷ und die neutralen Länder Irland, Schweden, Finnland und Österreich für mehr Zurückhaltung plädieren. Hinter dem Engagement der drei großen Mitgliedstaaten für die ESVP stehen jedoch unterschiedliche außen- und sicherheitspolitische Konzepte, die mit Blick auf die Gestaltung der transatlantischen Beziehungen nur bedingt kompatibel sind.

Die Terroranschläge auf New York und Washington und ihr politisches follow up haben zu einer Polarisierung zwischen den Positionen geführt. Nachdem der transatlantische honeymoon, der dem 11. September 2001 folgte, durch den ostentativen Unilateralismus der Bush-Administration weitgehender Ernüchterung gewichen ist, unterstützen nur noch Großbritannien, Italien und Spanien die amerikanische Sicherheitspolitik bedingungslos, während in der Mehrzahl der EU-Mitgliedstaaten und in den Gemeinschaftsinstitutionen die ESVP zunehmend als Instrument interpretiert wird, um sich von den beunruhigenden Fehlentwicklungen der amerikanischen Sicherheitspolitik unabhängig machen zu können.

Es ist zu fragen, welchen Einfluss Blair, Aznar und Berlusconi auf die Entwicklung der sicherheitspolitischen Kultur der EU haben werden, wenn sie militärische Mittel als Instrumente der Machtpolitik nicht mehr in Frage stellen. Diese Frage stellt sich um so dringlicher, als im Zuge der Erweiterung Länder in die EU kommen, die den zivilen Sozialisationsprozess der Gemeinschaft nicht teilen und sich sicherheitspolitisch primär an der NATO und deren Führungsmacht orientieren.

Zu fragen ist aber auch, wie die anderen EU-Mitgliedstaaten sowie die Gemeinschaftsinstitutionen, die sich von der machtpolitischen Doktrin der USA absetzen, potenzielle Fehlentwicklungen im Rahmen der ESVP verhindern wollen? Immerhin steht die außenpolitische Kultur Frankreichs, das eine Führungsrolle in der ESVP anstrebt, der machtpolitischen Kultur der Supermacht USA – aber auch der Großbritanniens – keinesfalls so fern, wie man angesichts der europäischen Zivilmachtrhetorik annehmen könnte. Als Beleg

gierungsantritt insbesondere deshalb zum Außenminister berufen, weil der als erfahren und integer geltende Diplomat, der keiner der drei Regierungsparteien angehört, im europäischen Ausland Vertrauen in die neue Rechtsregierung schaffen sollte.

97 Anders als bei den vergleichsweise atlantisch orientierten Briten dominiert in Dänemark die Sorge, dass eine starke ESVP die NATO schwächen könnte.

dafür sei darauf verwiesen, dass sich sowohl Frankreich als auch Großbritannien in einem Punkt einig sind: Eine militärische Interventionen im Rahmen der ESVP soll nicht zwingend an ein UN-Mandat gekoppelt werden. Während eine Zivilmacht idealtypisch die Verrechtlichung des internationalen Systems unterstützt, sind zwei der führenden Mächte in diesem Politikfeld offensichtlich nicht in vollem Umfang gewillt, den verteidigungspolitischen Handlungsspielraum der EU gegebenenfalls durch die UNO einschränken zu lassen.

Die unterschiedlichen Paradigmen nationaler Sicherheitspolitik haben auch deutliche Auswirkungen auf die Perzeption der ESVP in den einzelnen Mitgliedstaaten. Deutschland plädiert für eine enge Anbindung der ESVP an die integrierten Außenbeziehungen der EU (Außenhandels- und Entwicklungspolitik), womit es dem Leitbild einer Zivilmacht vergleichsweise nahe kommt. Bisher legt die Mehrheit der Mitgliedstaaten jedoch großen Wert auf den von Frankreich und Großbritannien favorisierten intergouvernementalen Charakter der ESVP. Er kommt u. a. in der Tatsache zum Ausdruck, dass das Amt des Hohen Vertreters der EU für die GASP, die gemeinsame Strategieplanungs- und Frühwarnereinheit und die im Rahmen der ESVP neu konstituierten Organe PSK, EUMC und EUMS organisatorisch nicht der supranationalen Kommission, sondern dem intergouvernementalen Rat angeschlossen wurden. Konsequenz dieser Entscheidung ist jedoch, dass sich zum einen der bestehende und zu Inkohärenzen führende Dualismus in den EU-Außenbeziehungen weiter verstärkt, und zum anderen die ESVP der Kontrolle durch das EP entzogen wird. Bedenkt man, dass durch die intergouvernementale Zusammenarbeit „ein funktionaler Zwang zum Mitmachen [entsteht], der demokratisch legitimierte parlamentarische Entscheidungen über Gebühr vorwegnehmen könnte“⁹⁸, fehlt im Entscheidungsprozess über den Einsatz militärischer Mittel im Rahmen der ESVP faktisch eine parlamentarische Kontrolle, auf die eine Zivilmacht jedoch – allein schon aufgrund demokratietheoretischer Prinzipien – keinesfalls verzichten sollte.

Das Festhalten an einer streng intergouvernementalen Zusammenarbeit wirft angesichts der bevorstehenden EU-Erweiterung auf 27 Mitgliedstaaten aber auch Fragen der Handlungsfähigkeit auf. Da der Nizza-Vertrag für den Bereich der ESVP explizit das Instrument der verstärkten Zusammenarbeit ausschließt, stehen zur Vermeidung zu befürchtender Handlungsblockaden Überlegungen im Raum, ESVP-Einsätze künftig sogenannten „Koalitionen von willigen Partnern“ zu überlassen, die sich dafür selbst mandatieren könnten. Solche Planspiele sind für die Kompatibilität von ESVP und Zivilmachtkonzept mehr als bedenklich, da im Entscheidungsprozess einer solchen „Koalition“ der bremsende Einfluss all derjenigen Mitgliedstaaten wegfiel, die militärischen Einsätzen zur Konfliktlösung eher skeptisch gegenüber stehen. Vor diesem Hintergrund ist Franco Algieri zuzustimmen, der für eine Ausweitung der verstärkten Zusammenarbeit auf den Bereich der ESVP plädiert „to avoid that ad hoc coalition building, which does not respect the agreed institutional and legal framework of the EU, becomes the typical pattern for crisis management.“⁹⁹

98 Dembinski, a.a.O. (Anm.55), S. 12.

99 Franco Algieri, Reassessing EU foreign policy. Challenges and tasks in the post September 11 era. CAP Working Paper: 38, 2002. Vgl. hierzu auch Claus Giering/Josef Janning, Flexibilität als Katalysator der Finalität? Die Gestaltungskraft der „Verstärkten Zusammenarbeit“ nach Nizza, in: *Integration*, Jg. 24, Nr.2, 2001, S. 146-156.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass das Zivilmachtkonzept deklamatorisch zwar nach wie vor als normatives Leitbild der ESVP dient, es jedoch an Strukturen fehlt, die diese Orientierung in der praktischen Umsetzung auch garantieren. Gerade weil die ESVP bewusst als dynamisches Projekt angelegt wurde, bergen das Fehlen einer parlamentarischen Kontrolle, die nicht zwingend geforderte Abhängigkeit von einem UN-Mandat und der potenzielle Ausschluss der neutralen und blockfreien Mitgliedstaaten von den relevanten Entscheidungsprozessen in möglichen „Koalitionen der Willigen“ Risiken für den Erhalt des zivilen Charakters der ESVP.

Der aktuelle Trend, den amerikanischen Unilateralismus mit einem „Nachrüsten“ im Rahmen der ESVP zu beantworten, ist ein Anzeichen dafür, dass die ursprünglichen Ziele der ESVP sukzessive aus dem politischen Blickwinkel geraten. Ursprünglich ging es darum, militärische Kapazitäten aufzubauen, um im Extremfall – als ultima ratio – eine humanitäre Katastrophe aus eigener Kraft verhindern zu können. Der aktuelle Diskurs über die ESVP wird jedoch immer weniger im Kontext von Krisenbewältigung und Krisenprävention geführt, als vielmehr im Kontext einer Neubestimmung der transatlantischen Beziehungen.¹⁰⁰ Als Beleg für diese Verschiebung des politischen Blickwinkels sei nochmals auf die Prioritätensetzung zwischen militärischer und ziviler Dimension der ESVP verwiesen, die sich eindeutig zugunsten der militärischen Dimension entwickelt hat. Betrachtet man die vergleichsweise geringen Ressourcen, die in den zivilen Bereich der ESVP investiert werden, so wird deutlich, dass es bei der ESVP primär um militärische Krisenbewältigung, aber nur sekundär um zivile Konfliktprävention geht. Von einer Zivilmacht hätte man eine gegensätzliche Prioritätensetzung erwartet.

4.2 Europas sich konzentrierende Rüstungsindustrie und ihr wachsender Einfluss auf den sicherheitspolitischen Diskurs

In Bezug auf unsere These, dass die Entwicklung der ESVP unter Umständen eine fehlgeleitete Eigendynamik entwickeln könne, wurde bisher ausschließlich die institutionalisierte und vertraglich fixierte Ebene der Europäischen Union untersucht. Neben den dort beobachtbaren Dynamiken gibt es zusätzlich einen Prozess, der gleichsam im Windschatten der „offiziellen“ ESVP verläuft und kaum zur Kenntnis genommen wird: die sich immer stärker abzeichnende Konzentration der europäischen Rüstungsindustrie auf wenige, leistungsstarke Anbieter – speziell im Bereich der Luft- und Raumfahrtindustrie (s.u.). Diese Konzentration lässt das politische Gewicht der verbleibenden Unternehmen steigen, das diese natürlich auch im eigenen Interesse – des Erhalts von Handlungsspielräumen zur Erhöhung des weltweiten Marktanteils – einzusetzen bereit sind. Einige zentrale Unternehmen

100 Vgl. exemplarisch die Zielbestimmung der ESVP nach Seidelmann: „Die ESVP und das in diesem Zusammenhang geschaffene militärische Potenzial komplettiert das wirtschaftliche Machtpotenzial der Europäischen Union und verleiht ihr diejenige globale Akteursqualität, die sie als ‚Zivilmacht‘ nicht hatte Dabei erfordert die dreifache außenpolitische Zielsetzung, wie sie sich in der letzten Dekade von Maastricht bis Laeken herausgebildet hat – die Schaffung einer Politischen Union, Herausbildung von Elementen einer globalen Ordnungsmacht und mehr Gleichrangigkeit gegenüber den USA – nicht nur die Integration der Außen- und Sicherheits-, sondern auch der Verteidigungspolitik und der entsprechenden Militärpotenziale“. Seidelmann a.a.O. (Anm. 68), S. 111.

sind inzwischen zu einflussreichen Akteuren herangereift. Von offizieller Seite ist oft zu hören, eine konzentrierte und damit leistungsfähigere Rüstungsindustrie sei ein notwendiger Baustein, um das geplante Konzept der ESVP zu realisieren. Nur eine leistungsstarke Industrie sei in der Lage, die entsprechenden militärischen Mittel bereitzustellen, die zur vollständigen Umsetzung der Petersberg-Aufgaben benötigt würden.

Allerdings stellt sich auch hier die Frage, ob der parallel zur Konzentration einhergehende Einflusszuwachs der Rüstungsindustrie nicht einer stärkeren Kontrolle bedarf, um die bereits diskutierten Risikopotenziale nicht zu verstärken. Mehrere Argumente können hierbei angeführt werden: Erstens führt die wachsende Kooperation zwischen Rüstungsindustrie, nationalen und europäischen Institutionen zu intransparenten Entscheidungsstrukturen und einem Aufweichen von Kontrollfunktionen. Zweitens verspricht die auf wenige Anbieter konzentrierte Industrie die Entwicklung und Produktion modernster Waffensysteme, die vermeintlich schnelle und weitgehend opferfreie Militäroperationen ermöglichen. Gerade in westlichen Demokratien wird so eine der zentralen Hürden gegen Krieg, die Vermeidung eigener und gegnerischer ziviler Opfer, unterlaufen. Schließlich ist zu fragen, ob die Konzentrationsbemühungen der letzten Jahre wirklich geeignet sind, die Fähigkeiten der ESVP zur Erledigung der Petersberg-Aufgaben zu verbessern.

Um diese Fragen zu beantworten, muss zunächst ein Blick auf die Entwicklung des europäischen Rüstungssektors in den 1990er Jahren geworfen, und geklärt werden welche Akteure welche Unternehmen wann zu Zusammenarbeit und Fusion drängten. Nur aus seiner historischen Ableitung ist das aktuelle Bild der europäischen Rüstungslandschaft zu verstehen.

4.2.1 Die Rüstungskonzentration der 90er Jahre in den USA und Europa

Ihren indirekten Ausgangspunkt hatte die Konzentration der europäischen Rüstungsindustrie in den USA, wo Anfang der neunziger Jahre eine durch die Administration geforderte und geförderte Fusionswelle in der nationalen Rüstungsindustrie bislang unbekanntem Ausmaßes einsetzte¹⁰¹, die bis Ende des vergangenen Jahrzehnts zu einer beispiellosen Konzentration des Wirtschaftssektors führte: So hat sich die Anzahl bedeutender Anbieter von 18 (Anfang der 90er Jahre) auf zur Zeit vier reduziert. Hinter diesen Fusionen stand nicht zuletzt das Ziel, durch den Abbau von Überkapazitäten und die Realisation positiver Skaleneffekte in Forschung und Produktion eine wettbewerbsfähigere Rüstungsindustrie zu erhalten.¹⁰² Dadurch sollte – so die amerikanische Logik – die Anschaffung modernster, aber auch kostenintensiver Waffensysteme trotz sinkender Verteidigungsausgaben und der Einforderung einer Friedensdividende ermöglicht werden. Ihre aus militärischer Sicht herausragenden Wirkungen hatten diese Systeme 1991 bei der Befreiung Kuwaits eindrucksvoll unter Beweis gestellt, so dass man sich von ihnen eine anhaltende amerikanische Überlegenheit erhoffte. Ende der 90er Jahre schien der Prozess der Konzentration weitgehend abgeschlossen. Obwohl von Seiten der Industrie weiterhin allgemeiner Konsolidierungsbedarf geäußert wurde und noch wird, wurden

101 Vgl. u. a. Elisabeth Sköns/Reinhilde Weidacher, Arms Production, in: SIPRI Yearbook 1999. Stockholm (Oxford University Press), 1999, S. 387-415, speziell S. 394ff.

102 Vgl. Eugene Gholz/Harvey M. Sapolsky, Restructuring the U.S. Defense Industry, in: International Security, Jg. 24, Nr. 3, 2000, S. 5-51, speziell S. 5 und S. 12.

seit 1999 von der Administration nur noch Fusionen im Bereich kleinerer Zulieferer diskussionslos akzeptiert und genehmigt.¹⁰³ Offensichtlich war ein angestrebter Konzentrationsgrad erreicht. Auch dominierten die nun neu geschaffenen Rüstungsriesen deutlich den weltweiten Rüstungsmarkt. Im Sommer 2002 gewann die Fusionswelle durch den Kauf von TRW durch Northrop Grumman allerdings neue Dynamik.

In Europa folgte man mit einer gewissen Verzögerung dem Vorgehen jenseits des Atlantiks, suchte dann aber (nicht zuletzt aus Wettbewerbsgründen) ebenfalls nach Wegen, die Industrie bei den bereits seit Ende der 80er Jahre national angelaufenen Konzentrationsbestrebungen einzelner Sektoren aktiv zu unterstützen. Deshalb wurde die Rüstungsindustrie – vor allem im Bereich der Luft- und Raumfahrttechnologie –zunehmend zu innereuropäischen Zusammenschlüssen ermutigt, wobei die maßgeblichen Impulse von einzelnen Nationalstaaten ausgingen. Auch Kommission und EP versuchten, die Konzentrationsbemühungen zu unterstützen. Die im Namen des Kommissionsmitglieds Martin Bangemann veröffentlichte Mitteilung „Herausforderungen für die europäische Rüstungsindustrie – Beitrag für ein Vorgehen auf europäischer Ebene“ wurden am 15.5.1997 durch das EP angenommen.¹⁰⁴ In dem Papier wurde der Rationalisierungsbedarf des europäischen Verteidigungssektors zum Erhalt der Konkurrenzfähigkeit auf dem Weltmarkt hervorgehoben, sowie Vorschläge formuliert, die Rüstungsindustrie schrittweise aus ihrer im EU-Vertrag formulierten nationalen Sonderstellung herauszulösen,¹⁰⁵ um zentrale Themen (Beschaffung, Export) auf der Gemeinschaftsebene angehen zu können. Allerdings scheiterte der Entwurf Bangemanns an der scharfen Kritik vieler Mitgliedstaaten, die die im Papier geforderte indirekte Einflussnahme der vergemeinschafteten Ebene auf die nationale Verteidigungsindustrie strikt ablehnten.

Neben der Frage des Wettbewerbs, die speziell nach dem Vorpreschen der amerikanischen Industrie Mitte der 90er Jahre in Europa an Bedeutung gewann, rückte mit der Diskussion um die ESVP Ende dieses Jahrzehnts ein neues Argument nach vorne. So wurde sowohl von nationalen als auch von europäischen Entscheidungsträgern zunehmend eine enge Verknüpfung zwischen Europäischer Verteidigung (in der Form der ESVP) und Europäischer Rüstungsproduktion betont. Eine konzentrierte und damit effizientere Rüstungsbasis sei eine der zentralen Voraussetzungen, um das ehrgeizige Projekt der ESVP überhaupt durchführen zu

103 Vgl. Burkhard Schmitt, *From Cooperation to Integration: Defence and Aerospace Industries in Europe*, Chailiot Papers 40, Paris, 2000, S. 24.

104 Vgl. <http://europa.eu.int/abc/doc/off/bull/de/9705/p103076.htm>, download 22.12.2001.

105 Nach Artikel 296 (ehemals Art. 223 EG-Vertrag) des Amsterdamer Vertrages kann „jeder Mitgliedstaat“ Maßnahmen zur Wahrung der eigenen Sicherheit ergreifen, „soweit sie die Erzeugung von Waffen, Munition und Kriegsmaterial oder den Handel damit“ betreffen. Allerdings dürfen diese nicht die Wettbewerbsbedingungen für nicht-militärische Güter beeinträchtigen. In diesem Zusammenhang verweist Peter Gilsdorf darauf, dass „angesichts der wirtschaftlichen Bedeutung der Rüstungsindustrie“ eine restriktive Auslegung des Artikels zugunsten des Wettbewerbs geboten sei, staatliche Eingriffe also in restriktivem Maß zu erfolgen hätten. Vgl. Peter Gilsdorf, Artikel 223 EWG-Vertrag, in: Hans Groeben/Jochen Thiesing/Claus-Dieter Ehlermann, *Kommentar zum EWG-Vertrag*. Vierte neubearbeitete Auflage, Baden-Baden (Nomos), 1991, S. 5584-5595. Insoweit steht hier den Nationalstaaten grundsätzlich eine Option offen, Einflüsse der Kommission (Wettbewerb, Fusionen etc.) zurückzuweisen und rein nationale Entscheidungen zu treffen.

können¹⁰⁶. Dabei wird unterstellt, dass die Durchführung der ESVP eine starke Veränderung in Struktur und Ausstattung vieler nationaler europäischer Armeen bedinge, die bei rein nationaler Entwicklung, Produktion und Anschaffung von Rüstungsgütern Erhöhungen der aktuellen Verteidigungshaushalte notwendig machen würden, die innenpolitisch nicht durchsetzbar seien.¹⁰⁷ Eine konzentrierte Rüstungsindustrie und transnationale Kooperation im Beschaffungsbereich könne hingegen

- aufgrund von Ressourceneinsparungen in Forschung, Entwicklung und Produktion eine zentrale Stütze bilden, um Beschaffungskosten – und damit auch die Kosten der ESVP – nicht ausufern zu lassen,
- entscheidend dazu beitragen, Interoperabilität zwischen einzelnen, an europäischen Militäreinsätzen beteiligten Einheiten herzustellen, und damit schließlich
- auch den Europäern uneingeschränkten Zugriff auf moderne High-Tech-Waffen ermöglichen, die die USA in zunehmendem Maß einsetzen.

Ob diese Argumente allerdings auch einer kritischen Betrachtung standhalten, wird später noch zu prüfen sein.

Am 6. Juli 1998 unterzeichneten die Verteidigungsminister Deutschlands, Frankreichs, Großbritanniens, Italiens, Spaniens und Schwedens auf der Farnborough Air Show eine Übereinkunft – den Letter of Intent (LoI) – in dem sie ihren Wunsch nach einer restrukturierten europäischen Rüstungsindustrie zum Ausdruck brachten und konkrete Ansatzpunkte für eine weitere Zusammenarbeit formulierten.¹⁰⁸

Die mit dem LoI verfolgte Zielsetzung einer erhöhten Konzentration der europäischen Rüstungsindustrie fand ihren stärksten Ausdruck in der Branche der Luft- und Raumfahrtindustrie, wo durch die Regierungen Frankreichs, Großbritanniens und Deutschlands der Wunsch zur Bildung eines zentralen europäischen Rüstungskonzerns explizit ausgedrückt und an die als Fusionspartner in Frage kommenden Firmen herangetragen wurde.¹⁰⁹ Im Jahr 2000 fusionierten schließlich die Firmen Aerospatiale Matra (F), CASA (E) und DASA (D) zur European Aeronautic Defence and Space Company (EADS) – wenn auch

106 Vgl. z.B. für die britische Position Baroness Symons of Vernham Dean, *Creating a Competitive European Defence Industry – The UK Government View*, in: RUSI Journal, Juni 2000, S. 13-17. In Brüssel wird diese Einschätzung des engen Zusammenhangs zwischen der Umstrukturierung der Rüstungsindustrie und dem Erfolg der ESVP ebenfalls geteilt, wie die in Brüssel geführten Interviews (vgl. Anm. 28) ergaben.

107 Allein für die Bundesrepublik wurden im Rahmen des 2001 von Generalinspekteur Kujat für den Dienstgebrauch herausgegebenen Material- und Ausrüstungskonzepts derart viele Anschaffungsposten genannt, dass in der Presse für die nächsten 15 Jahre potenzielle Kosten in Höhe von 220 Mrd. DM genannt wurden. Ob allerdings alle genannten Posten zur Erfüllung der Petersberg-Aufgaben notwendig sind, kann bezweifelt werden. Vgl. <http://www.spiegel.de/spiegel/vorab/0,1518,125853,00.html>, download 2.4.2001.

108 So wurden im Rahmen des LoI erstmals bedeutende Hürden einer europäischen Rüstungskonzentration aus dem Weg geräumt. Man kam vertraglich überein, sich gegenseitig eine Liefersicherheit für den Fall zu garantieren, dass die Konzentration der Rüstungsindustrie zu einer Verlagerung der Produktionsstandorte aus nationalen Territorien führen würde – ein bislang einzigartiger Vorstoß, der nationale Vorbehalte gegen Konzentrationstendenzen deutlich milderte. Vgl. *Letter of Intent between 6 Defence Ministers on measures to facilitate the Restructuring of the European Defence Industry*, <http://projects.sipri.se/expcon/loi/loisecone.htm>, Abschnitt 1.4, download 22.12.2001.

109 Vgl. Schmitt a.a.O. (Anm. 103), S. 29ff.

die ursprünglich als Teilnehmer gewünschte British Aerospace (BAe; nach der Fusion mit Marconi 1999 heute BAe Systems) nicht integriert werden konnte.

Im Juli 2000 wurde der LoI-Prozess durch die sechs Teilnehmerstaaten mit der Unterzeichnung des sogenannten Framework Agreement Concerning Measures to Facilitate the Restructuring and Operation of the European Defence Industry (FA) erneut vorangebracht. „This agreement ... established concrete measures to facilitate the restructuring and operation of the European defence industry“, wie der britische Verteidigungsminister Geoffrey Hoon zu Protokoll gab.¹¹⁰

Weitere Unterstützung auf dem Weg zu einer harmonisierten europäischen Rüstungsindustrie stellen multilaterale Maßnahmen dar, die auf eine gemeinsame Anschaffungspolitik der europäischen Nationalstaaten für Rüstungsgüter zielen. Das bedeutendste Beispiel ist OCCAR (Organisation Conjointe Coopération en Matière d'Armement), eine 1996 quadrilateral durch Deutschland, Frankreich, Italien und das Vereinigte Königreich gegründete Rüstungsagentur. Ziel von OCCAR ist es, durch Bündelung der Nachfrage und zentralisiertem Projektmanagement bei laufenden multilateralen Rüstungsprogrammen einen deutlichen Kostenvorteil gegenüber national organisierten Projekten zu erzielen und gleichzeitig die angemahnte Interoperabilität zwischen nationalen Einheiten zu stärken.¹¹¹

Man erkennt, dass von Seiten der Staaten mit großen Rüstungsproduzenten (Großbritannien, Frankreich, Italien und auch Deutschland) einiges unternommen wurde, um die europäische Rüstungsindustrie zu stärken und damit sowohl die europäische Position auf dem Weltrüstungsmarkt, als auch die Voraussetzungen für die Umsetzung des militärischen Elements der ESVP zu verbessern (auch wenn der Rüstungsindustrie die Maßnahmen – speziell in der konkreten Umsetzung – nicht immer weit genug gingen). Speziell im Bereich der Luft- und Raumfahrtindustrie ist es in bislang einmaliger Weise gelungen, aus eigenständigen nationalen Anbietern zwei europäische Konzerne – BAe und EADS – zu entwickeln, die nun über ein deutlich gestiegenes politisches Gewicht verfügen. Dieses Gewicht setzt die Rüstungsindustrie, die keinen normativen Leitbildern verpflichtet ist, selbstredend im eigenen Interesse ein.

Einen ersten erfolgreichen Versuch, sich durch taktische Koalitionen neue Handlungsräume zu verschaffen, konnte man im Jahr 2001 beobachten. Auf Betreiben führender Vertreter europäischer Luft- und Raumfahrtunternehmen, die alle bedeutende Anteile ihres Umsatzes mit Rüstungsgütern verdienen, wurde der Kommission im Frühjahr 2001 die Idee einer gemeinsamen European Advisory Group on Aerospace, STAR 21, angetragen. Ziel dieser Gruppe sollte es sein, Grundzüge einer europäischen Industriepolitik für diesen Sektor auszuarbeiten, die der Kommission und dem EP vorgestellt werden und die als Basis für weitere Initiativen dienen sollten.

110 Zitiert nach Laura Burns, European Defense Ministers Sign Defense Industry Reforms, in: Aviation Week's Show News Online, 27.7.2000, www.aviationweek.com/shownews/00farn4/topsto47.htm, download 1.8.2001.

111 So ist es z.B. eines der zentralen OCCAR-Prinzipien, das bisher im Rahmen europäischer Großprojekte praktizierte Vorgehen des „*juste retour*“ (demgemäß bei multinationalen Projekten jedes Land den Anteil der anfallenden Arbeit erledigen darf, der seinem Finanzierungsanteil entspricht) für jedes einzelne Projekt zurückzuweisen und statt dessen eine Verteilung der Arbeitsanteile gemäß Finanzierungsanteil über *alle* laufenden Projekte anzustreben. Vgl. <http://www.occar-ea.org/C1256B0E0052F1AC/vwContentFrame/N254SMVD345SLEREN>, download 4.6.2002.

Von der Kommission wurde dieses Gesprächsangebot gerne aufgenommen, bot es doch eine Möglichkeit der Einflussnahme auf einen Prozess, in dem sie sich zwar frühzeitig mit dem Bangemann-Papier engagiert hatte, gegenüber nationalstaatlicher Dominanz allerdings immer zurückstehen musste. Dementsprechend hochrangig war ihre Teilnahme. Neben den Vertretern der privaten Wirtschaft nahmen am Gründungstreffen auch die Kommissare Erkki Liikanen (Unternehmen und Informationsgesellschaft) und Philippe Busquin (Forschung), sowie weitere offizielle Repräsentanten verschiedener Generaldirektionen teil. Dabei ist bemerkenswert, dass STAR 21 nicht von der European Defence Industries Group (EDIG) – der 1976 gegründeten Lobbying-Gruppe der europäischen Rüstungsindustrie in Brüssel – ausging, sondern direkt von einer Gruppe der größten europäischen Rüstungsunternehmen vorangebracht wurde. Die EDIG hatte zuvor schon verschiedentlich versucht, auf die Debatte innerhalb der europäischen Institutionen Einfluss zu nehmen – wenn auch mit mäßigem Erfolg.¹¹² Scheinbar bedurfte es sowohl einer gewissen „Mindestschwere“, als auch des breiteren Labels „Luft- und Raumfahrtindustrie“, ehe die Kommission in der Rüstungsindustrie einen interessanten Gesprächspartner fand.

Bei den STAR 21-Gesprächen blieb das EP allerdings weitestgehend ausgeschlossen. Öffentliche Informationen über Verlauf oder Stand der Gespräche gab es nicht. In einer schriftlichen Anfrage an die Kommission beklagte sich der belgische Abgeordnete Bart Staes (Fraktion der Grünen/Freie Europäische Allianz) im April 2002 sowohl über die mangelhafte Informationspolitik, als auch darüber, dass neben fünf Vertretern der Kommission und sieben bedeutenden Firmenchefs der Luft- und Raumfahrtindustrie nur zwei Mitglieder des EP und keine Repräsentanten der Zivilgesellschaft oder Nichtregierungsorganisationen (NGOs) an den Gesprächen teilnehmen würden.¹¹³ Darüber hinaus waren die EP-Abgeordneten nicht vom EP selbst beauftragt worden. Insgesamt seien die Gespräche, monierte Staes, „alles andere als transparent“.¹¹⁴ In seiner Antwort bemerkte Kommissar Liikanen, der von STAR 21 zu verfassende Report habe ausschließlich Vorschlagscharakter. Insoweit stünde es Vertretern der interessierten Öffentlichkeit und NGOs nach Übermittlung des Dokuments an Kommission und EP offen, ihre Positionen zu dem Dokument zu äußern.¹¹⁵

Als der STAR 21 Report Mitte Juli 2002 veröffentlicht wurde, schienen sich die Befürchtungen zumindest auf den ersten Blick zu relativieren, blieb das Papier doch weitgehend auf der allgemeinen Ebene.¹¹⁶ Der Schwerpunkt des Papiers lag eindeutig darauf, die Bedeutung der

112 So zumindest die Einschätzung von Marc Rogers, *EU Group Moves Ahead on Common Arms Policy*, in: *Jane's Defence Weekly*, 3.7.1996, S. 3.

113 Vgl. schriftliche Anfrage P-1132/02 von Bart Staes (Verts/ALE) an die Kommission. <http://www2.europarl.eu.int/omk/OM-Europarl?PROG=WQ&L=DE&PUBREF=-/EP//TEXT+WQ+P-2002-1132+0+DOC+SGML+V0//DE&LEVEL=3&NAV=S>, download 3.5.2002.

114 Staes, a.a.O. (Anm. 113).

115 Antwort der Kommission auf die schriftliche Anfrage P-1132/02. <http://www2.europarl.eu.int/omk/OM-Europarl?PROG=WQ&L=DE&PUBREF=-/EP//TEXT+WQ+P-2002-1132+0+DOC+SGML+V0//DE&LEVEL=3&NAV=S>, download 1.6.2002, Hervorhebung AJ/NS.

116 Europäische Kommission, *STAR 21. Strategic Aerospace Review for the 21st Century*, Brüssel, 2002. Hier S. 7. Seitenzahlen beziehen sich auf die PDF-Version. Download unter <http://www.aecma.org/Press/pr0208.htm>, download 20.8.2002.

entsprechenden Industriesparte für „Europe’s objectives for economic growth, security and quality for life” herauszustellen. Für den Bereich der europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik wurden die bekannten Argumente vorgebracht: Entwickelten und beschafften sich die Europäer nicht analog zu den USA moderne Waffensysteme, wie z.B. Präzisionsbomben oder unbemannte Drohnen, so gäbe es „a real risk that Europe’s ability to act will be determined by the US through its dominance over the supply of certain types of equipment, or support to systems already delivered”.¹¹⁷ Mangelndes Engagement zugunsten der Luft- und Raumfahrtindustrie, so wurde schließlich argumentiert, „will limit the Union’s autonomous ability to carry out even the basic Petersberg Tasks”.¹¹⁸

Begründungen, warum diese Waffensysteme zur Durchführung der Petersberg-Aufgaben unbedingt notwendig seien, bleibt auch STAR 21 schuldig. Es wurde nur indirekt auf das Beispiel der USA verwiesen, zu deren Vorgehen im Kampf gegen den Terror man interoperabel bleiben müsse, um eine signifikante Rolle an ihrer Seite zu spielen. Schließlich gelangte man zu der fast zwangsläufigen Schlussfolgerung: „overall spending must be increased”.¹¹⁹ Wäre STAR 21 ein rein von Unternehmensseite erstelltes Papier, so hätte man sich über diese Aussagen nicht wundern müssen. Da sich allerdings die Vertreter der Kommission in der Gesprächsgruppe diese Positionen ohne kritische Reflexion zu eigen machten und schließlich offen für eine Steigerung der Rüstungsausgaben z.B. für moderne Präzisionswaffen eintraten, gilt es Gegenargumente zu diskutieren, die angesichts des allgemein verbreiteten Glaubens, ohne eine konzentrierte Rüstungsindustrie sei die ESVP nicht durchführbar, bisher ausgeblendet blieben. Denn nur so kann beurteilt werden, ob die Ausrichtung der Bewaffnung der europäischen Armeen (und damit in letzter Konsequenz der ESVP) dem Anspruch einer Zivilmacht entspricht.

4.2.2 Die Bedeutung einer erstarkten Luft- und Raumfahrtindustrie für die zivilmachtlich Ausgestaltung der ESVP

Betrachtet man sich die aktuelle Lage der europäischen Rüstungsindustrie, so ergibt sich ein uneinheitliches Bild. Denn während sich in der Luft- und Raumfahrtindustrie mit der EADS und BAe Systems zwei zentrale europäische Akteure herausgebildet haben, sind die Schiffsbauindustrie, in deutlicher stärkerem Maße aber noch die Hersteller von Heerestechnik und Landsystemen, weitgehend in der nationalen Konsolidierung steckengeblieben – wenn überhaupt. Gerade im Bereich der Landsysteme ist von den betroffenen Unternehmen oft der Vorwurf zu hören, es fehle an einem zentralen europäischen Projekt analog des Eurofighters (ehemals Jäger 90) für die Luft- und Raumfahrtindustrie, das den Firmen ermögliche, durch Kooperationen die Grundlage für spätere Fusionen zu legen. Auch wenn man über die Bedeutung eines solchen zentralen Projekts sicherlich streiten kann, so ist nicht zu leugnen, dass das Engagement der großen nationalen Rüstungsproduzenten (Deutschland, Spanien, Frankreich, Großbritannien, Italien, Schweden) für eine Konsolidierung dieser Industriesparte

117 Ibidem.

118 Ibidem.

119 Ibidem, S. 32.

fast gänzlich ausgeblieben ist. Statt nun durch Konzentration auf die Schiffsbau- und (noch stärker) die Landsystemindustrie eigenes Profil zu gewinnen und die Ungleichgewichtigkeit der europäischen Rüstungskonzentration aufzugreifen, springt die Kommission mit ihrem Engagement in STAR 21 auf einen bereits mit hoher Geschwindigkeit fahrenden Zug – der Stärkung der Luft- und Raumfahrtindustrie – auf. Diese gesamte Situation verwundert aus mehreren Gründen und birgt zusätzlich die Gefahr, durch eine übereifrige, unüberlegte und einseitige industriepolitische Absicherung der ESVP Entwicklungen anzustoßen, von denen die Zivilmacht Europa nicht profitiert, sondern möglicherweise einen negativen Nutzen zu befürchten hat.

Zunächst ist nämlich festzuhalten, dass der Konzentrationsprozess zumindest in der Luft- und Raumfahrtindustrie schon seit längerem anhält und dementsprechend auch schon Ergebnisse aufweisen müsste. Deshalb sollten die politischen Entscheidungsträger sowohl in den europäischen Metropolen als auch in Brüssel – analog dem Vorgehen in den USA – prüfen, ob weitere potenzielle Kosteneinsparungen durch Unterstützung dieser Industriesparte und weitere Konzentration angesichts zunehmender Marktmacht dieser Unternehmen überhaupt an die Nachfrager, d.h. die europäischen Nationalstaaten und deren Armeen (und damit in letzter Konsequenz an den Steuerzahler), weitergegeben werden. Nur so kann angesichts knapper und konkurrierender Ressourcen sichergestellt werden, dass auch für zivile Projekte maximale Mittel zur Verfügung stehen.

Ökonomisch sinnvoller scheint es, den Blick stärker auf die Konzentration von Rüstungsaufträgen, wie durch OCCAR geplant, zu richten. Höhere Losgrößen für einzelne Aufträge senken ebenfalls die Stückkosten, erhalten gleichzeitig Wettbewerb und stärken zusätzlich europäische Interoperabilität. Allerdings nehmen sich die Erfolge von OCCAR bisher relativ bescheiden aus, so dass durch verstärkte Zusammenarbeit im Beschaffungsbereich durchaus noch Potenzial für effizienteren Ressourceneinsatz besteht. Die politische Debatte rund um die anzuschaffenden Stückzahlen des militärischen Transportflugzeugs Airbus A400 zeigt ebenso wie der Disput um die Luft-Luft Rakete Meteor¹²⁰, dass es bei der materiellen Absicherung der ESVP weniger auf eine zusätzliche Konzentration der Rüstungsindustrie, als auf den politischen Willen ankommt, europaweite Beschaffungsprojekte, die die ESVP materielle unterstützen sollen, konsequent durchzuziehen. Um die umfassende Dimension der ESVP zu betonen sollte allerdings darauf geachtet werden, durch Kooperationen freiwerdende Mittel nicht zwingend den Verteidigungshaushalten zuzuführen, sondern im Rahmen ziviler Strategien einzusetzen.

Weitaus bedeutender ist allerdings die Frage, ob die langjährige Konzentration der politischen Entscheidungsträger auf die Luft- und Raumfahrtindustrie nicht ein ungleichgewichtiges Klima geschaffen hat, das die Diskussion um die ESVP in nachteiliger Weise beeinflusst. Denn sowohl eine genaue Betrachtung der Petersberg-Aufgaben, als auch eine Berücksichtigung der Erfahrungen, die europäische Armeen im Rahmen friedenssichernder und friedenserhaltender Missionen in den 90er Jahren (Somalia, ehemaliges Jugoslawien, jüngst Afghanistan) sammeln konnten, zeigt, dass eine Fokussierung auf die Luftstreitkräfte

120 Vgl. Mark Odell/Haig Simonian, Berlin verärgert erneut europäische Verteidigungspartner, in: Financial Times Deutschland, 5.6.2002, <http://www.ftd.de/pw/eu/1014399165304.html?nv=wn>, download 20.6.2002.

bei der Bewaffnung nicht zwingend den Anforderungen der Truppen vor Ort entspricht, die solchermaßen definierte Aufträge umzusetzen haben. Angesichts der bisherigen Erfahrungen ist auch für die Zukunft damit zu rechnen, dass es sich bei der Mehrzahl der Einsätze im Rahmen der Petersberg-Aufgaben um humanitäre, friedenssichernde und friedenserhaltende Einsätze handeln wird.

Wer das Argument einer verbesserten Bewaffnung für die Umsetzung aller Petersberg-Aufgaben im Munde führt, sollte deshalb in erster Linie an den Schutz und Einsatz der Truppen vor Ort denken, die diese Aufgaben schon heute erfüllen. Die dort zum Einsatz kommenden Truppen sind überwiegend dem Heer zugehörig und dementsprechend mit modernen Landsystemen auszustatten. Wenn in der aktuellen Diskussion allerdings von modernster Bewaffnung die Rede ist, werden meist sogenannte Präzisionsbomben, Marschflugkörper (z.B. das europäische System Taurus), umfangreiche Aufklärungssysteme oder unbemannte (Kampf)Drohnen genannt, die die Luft- und Raumfahrtindustrie nach erfolgter Konsolidierung und bei weiter verbesserten „Rahmenbedingungen“ auch zu „vertretbaren“ Kosten zu liefern verspricht – so zumindest in STAR 21. Von der Rüstungsindustrie wird dabei offensiv für die These geworben, dass ohne solche Waffensysteme ein „Krieg gegen den Terror“ nicht zu führen sei und dass nur ein umfassendes Arsenal an Präzisionswaffen „politisches Gewicht“ auf internationaler Ebene garantiere. Dass sich diese Waffensysteme allerdings besonders gut für den extremsten Fall der Petersberg-Aufgaben eignen – Friedenserzwingung –, da sie vermeintlich „chirurgische Schläge“ ermöglichen, wird hierbei selten erwähnt und leicht übersehen. Statt dessen wird ein anderes Argument vorgebracht: Solche Waffen, so wird speziell in den in Europa als Vorbild wahrgenommenen USA argumentiert, reduzierten bzw. minimierten die Zahl der Opfer sowohl unter den eigenen Soldaten als auch in den gegnerischen Zivilbevölkerungen, weshalb ihr Einsatz in Szenarien wie z.B. dem Kosovo-Krieg von besonderer Bedeutung sei. Dieses Argument der Opferminimierung wird z.B. auch im STAR 21-Report bemüht.¹²¹ Während der erste Teil – minimiertes Risiko für die eigenen Streitkräfte – durchaus korrekt ist, muss der zweite Teil der Argumentation nachdrücklich hinterfragt werden: Dass die Zielgenauigkeit moderner Präzisionswaffen allgemein überschätzt wird, zeigt die hohe Verlustrate unter Zivilisten im zweiten Golfkrieg, im Krieg gegen Serbien und zuletzt im Anti-Terror-Krieg in Afghanistan. Die Verfügung über weitreichende Präzisionswaffen birgt aufgrund ihrer zweifelsfreien Vorteile für die eigenen Soldaten gleichwohl die Gefahr, dass sich auch Demokratien zu einem übereilten Waffeneinsatz verleiten lassen.¹²² Vor diesem Hintergrund ist es bedenklich, dass neben den USA nun auch europäische Staaten – speziell Frankreich und Großbritannien – nach modernen Präzisionswaffen streben, die dann im Rahmen europäischer Einsätze Anwendung finden und so die Hemmschwelle zum Einsatz militärischer Gewalt gefährlich nach unten verschieben könnten. Gerade von Seiten der Rüstungsindustrie wird der Diskurs bewusst in die Richtung gelenkt, moderne Waffensysteme seien geeignet, den

121 Europäische Kommission, a.a.O. (Anm. 116), S. 32.

122 Vgl. z.B. Niklas Schörnig, Demokratischer Friede durch überlegene Feuerkraft, HSFK Standpunkt 3/2001, Frankfurt. Harald Müller/Niklas Schörnig, Mit Kant in den Krieg? Das problematische Spannungsverhältnis zwischen Demokratie und der *Revolution in Military Affairs*, in: Die Friedenswarte 4/2002, i.E.

politischen Handlungsraum westlicher Demokratien zu erweitern. Um so bedenklicher ist es, dass sich die Kommission dieser vermeintlich zwingenden Argumentation anschließen und sie aktiv unterstützen. Bestrebungen einer Zivilmacht, zivilen Handlungsoptionen prinzipiell den Vorzug zu geben und militärische Instrumente nur als ultima ratio in Betracht zu ziehen, werden damit sowohl auf der diskursiven Ebene als auch auf der Ebene der entsprechenden finanziellen Ausstattung und schließlich der Ebene der industriellen Produktionsmöglichkeiten konterkariert. Je stärker die vermeintlich exponierte Bedeutung der Luft- und Raumfahrtindustrie für die ESVP über den reinen Transportaspekt (der mit der Serienreife des Airbus A400M, sowie des Transporthubschraubers NL90 auch jetzt schon umfangreich abgedeckt ist) hervorgehoben wird, desto stärker ist die Gefahr, dem speziell in den USA vorherrschenden Glauben zu folgen, Konflikte seien mit kriegerischen Mitteln aus der Luft zu lösen. Dementsprechend erscheint die Entwicklung geeignet, auch bei skeptischen Zivilmächten die Hemmschwelle des Waffeneinsatzes im Rahmen der ESVP zu senken. Damit gibt die aktuelle Entwicklung zwar noch keinen akuten Anlass zur Besorgnis, fordert aber zu erhöhter Aufmerksamkeit auf.

Hierbei ist für die Zivilmacht Europa besonders auf die Beziehungen zwischen Kommission, EP und Rüstungsindustrie zu achten. Denn nach ihrer Aufwertung auf nationaler Ebene sind Lobbyisten der Luft- und Raumfahrtindustrie inzwischen auch für die Kommission zu relevanten Gesprächspartnern geworden. Die Erfahrungen mit STAR 21 deuten darauf hin, dass das zunehmende Entgegenkommen der Kommission gegenüber den Interessen der Rüstungsindustrie sich nicht zuletzt aus dem institutionellen Eigeninteresse der Kommission erklärt, mehr Einfluss im Bereich der Sicherheitspolitik zu gewinnen. Da die Bedeutung von Luftstreitkräften in den 90er Jahren deutlich zugenommen hat, war es deshalb nur folgerichtig, auch mit der Luft- und Raumfahrtindustrie in besonders engen Kontakt zu treten.

Dabei läuft sie jedoch Gefahr, ihr Profil als Träger des Zivilmachtkonzepts, das sie sich nicht zuletzt durch ihre substantiellen Beiträge zu einer europäischen Politik der Konfliktbearbeitung aufgebaut hat, zu verlieren. Diese Gefahr wächst in dem Maße, in dem es Teilen der Rüstungsindustrie gelingt, ihre Interessen über intransparente Kanäle an der öffentlichen Kontrolle vorbei in den institutionellen Entscheidungsprozess auch der integrierten Politikbereiche der EU einzubringen. Die ausgesprochen bescheidene Rolle, die das EP im Rahmen von STAR 21 durch die Teilnahme zweier nicht offiziell entsandter Mitglieder spielte, bleibt in diesem Zusammenhang hoffentlich eher die unrühmliche Ausnahme, als das es zur Regel wird. Insgesamt könnte die Debatte über den Einfluss des „militärisch-industriellen Komplexes“, die mit Ende des Ost-West-Konflikts grundlegend an Bedeutung verloren zu haben schien, in Gestalt einer sich formierenden europäischen Rüstungsindustrie mit deutlich gestiegener Marktmacht wieder an Relevanz gewinnen. Dieser Einfluss paart sich mit dem Interesse der Kommission, aber auch dem EP, endlich relevanten Einfluss auf einen Politikbereich zu erlangen, der bisher der nationalen Ebene vorbehalten war. Gelingt es der Industrie hierbei, die partikularen Interessen nationaler und Brüsseler Akteure in ihrem Sinn gegeneinander auszuspielen, so wäre der Zivilmacht Europa sicherlich nicht gedient.

5. Die Risiken der Eigendynamik vermindern:

Schlussbemerkungen

Vor dem Hintergrund der in den vorherigen Kapiteln beschriebenen Entwicklungen hat die kritische Frage, inwieweit die ESVP in einer langfristigen Perspektive mit den im legitimatorischen Diskurs beschworenen Ansprüchen einer Zivilmacht Europa kompatibel ist, nichts von ihrer Relevanz verloren; eher das Gegenteil ist der Fall. Dabei geht es nicht um den Aufbau militärischer Kapazitäten der EU an sich, denn Wahrung größter Zurückhaltung und die Einbettung einer militärischen Intervention in eine zivile Gesamtstrategie vorausgesetzt, bestehen keine prinzipiellen Einwände gegen eine EU-Militäroperation im politischen Extremfall. Anders ausgedrückt: Der Aufbau militärischer Kapazitäten ist mit dem Zivilmächtskonzept nach Duchêne durchaus vereinbar.

Durch die einseitige Konzentration auf die militärische Dimension der ESVP könnte jedoch eine der zentralen Erkenntnisse der Friedens- und Konfliktforschung verloren gehen, dass militärischen Mitteln im Kontext des internationalen Krisenmanagements eine nur sehr begrenzte Bedeutung zukommt. Denn der Einsatz militärischer Machtmittel kann zur Konfliktlösung wenig beitragen, da er ja – siehe Bosnien und Kosovo – auf die zugrundeliegenden Konfliktursachen nicht einwirken kann. Geraten diese Zusammenhänge aus dem politischen Blickwinkel der Entscheidungsträger, was vor dem Hintergrund einer weniger „zivilen“ Sicherheitskultur bei einigen der nationalen Akteure, der Entwicklung vorgeblich „besserer“ Waffensysteme, und einer an Einfluss gewinnenden Rüstungsindustrie nicht ausgeschlossen werden kann, so treten die Risiken und negativen Folgewirkungen militärischer Interventionen in den Entscheidungsprozessen der ESVP zunehmend in den Hintergrund.

Dies sind in erster Linie die potenziellen Verluste an (zivilen) Menschenleben. Der Krieg gegen Afghanistan hat einmal mehr gezeigt, dass auch modernste Präzisionswaffen nicht in der Lage sind, Opfer unter der Zivilbevölkerung wirksam zu minimieren. Zu bedenken ist des Weiteren, dass Militäreinsätze einen Konflikt durchaus verschärfen und damit einer politischen Problemlösung entgegenwirken können. Als Beispiel sei in diesem Kontext auf den Nahostkonflikt verwiesen.

Weitere Probleme ergeben sich in Bezug auf die Glaubwürdigkeit militärischer Interventionen: Allein schon die Tatsache, dass humanitäre Militäroperationen grundsätzlich nur in solchen Ländern möglich sind, deren Machtpotenzial eindeutig schwächer ist als das der intervenierenden Staaten, führt geradezu zwangsläufig zu einer Politik des doppelten Standards und provoziert damit eine Einbuße an internationaler Glaubwürdigkeit. Die Gefahr des Glaubwürdigkeitsverlusts steigt einmal mehr, wenn die Entscheidung über die Durchführung einer Intervention weniger von der gegebenen Situation vor Ort abhängig gemacht wird, als von den Interessen, die dem betroffenen Land entgegengebracht werden – oder auch nicht. Die vielfach kritisierte Nichtintervention der UN zur Verhinderung des

Genozids in Ruanda 1994 kennzeichnet das Risiko eines unglaublichen „Interventionismus à la carte“,¹²³ dem sich auch die EU künftig aussetzen würde.

Hinzuweisen ist auch auf die Problematik der mangelnden Rechtssicherheit. Während nämlich humanitäre Aktionen wie beispielsweise die Evakuierung von Flüchtlingen oder Maßnahmen des Katastrophenschutzes, völkerrechtlich unproblematisch sind und keines UN-Mandats bedürfen, befinden sich Kampfeinsätze zur Friedenserzwingung, die ebenfalls in den Bereich der Petersberg-Aufgaben fallen, in einer völkerrechtlichen Grauzone. Ihnen fehlt bis zur Kodifizierung eines internationalen Interventionsrechts eine solide, Rechtssicherheit schaffende und Objektivität verbürgende Rechtsgrundlage,¹²⁴ was die Kompatibilitätsproblematik mit dem Konzept der Zivilmacht nur noch deutlicher aufzeigt. Dies gilt erst recht für die nicht näher präzisierten Einsatzszenarien im Kampf gegen den internationalen Terrorismus, wie sie von Deutschland und Frankreich auf dem Gipfeltreffen von Nantes gefordert wurden.

Schließlich muss auf den Ressourcenkonflikt hingewiesen werden, der nicht nur zwischen der militärischen und der zivilen Dimension der ESVP besteht (und schon längst zuungunsten letzterer entschieden wurde), sondern auch zwischen der militärischen Dimension der ESVP und den zivilen Bereichen der EU-Außenbeziehungen insgesamt. Ihren maßgeblichen Beitrag zur Konfliktprävention leistet die EU im Rahmen ihrer Entwicklungspolitik und im Rahmen ihrer Assoziations- und Partnerschaftsabkommen mit einzelnen Drittländern (wie Russland), und ganzen Ländergruppen (wie den Balkanstaaten und den südlichen Mittelmeeranrainern). Auch die Osterweiterung gehört in diesen Kontext. Durch umfangreiche Wirtschafts- und Finanzhilfe sowie praktische Unterstützung im politischen und wirtschaftlichen Transformationsprozess wirkt die EU in ihrem unmittelbaren regionalen Umfeld Konfliktverhütend. Gewinnen jedoch die Stimmen Gehör, die eine umfangreiche Verlagerung knapper Ressourcen hin zum militärischen Arm der ESVP fordern, so wird auch ohne den Einsatz dieser Machtmittel die zivilmachtliche Orientierung der Union gefährdet.

Die Frage, ob die EU auch weiterhin noch als Zivilmacht im Sinne des Idealtypus bezeichnet werden kann, ist zur Zeit nicht eindeutig zu beantworten. Noch lässt sich die Unstrukturierung der Rüstungsindustrie politisch so gestalten, dass die Risiken für den zivilen Charakter der EU-Außenbeziehungen kompensiert werden können. Noch ist es auch möglich, einer machtpolitischen Instrumentalisierung der ESVP durch einzelne Länder politisch entgegenzusteuern. Lässt man den eigendynamischen Entwicklungen allerdings freien Lauf, so scheint ein außenpolitischer Paradigmenwechsel der EU nicht nur möglich, sondern auch wahrscheinlich – allen positiven Entwicklungen in den zivilen Bereichen der EU-Außenbeziehungen zum Trotz.

Welche Möglichkeiten bestehen, um einen solchen Paradigmenwechsel zu verhindern? Um es gleich vorweg zu nehmen: nicht sehr viele. Zum einen fehlt es am politischen Willen der

123 Sabine von Schorlemer, Menschenrechte und "humanitäre Interventionen", in: Internationale Politik, Jg. 55, Nr. 2, 2000, S. 41-48.

124 Vgl. ibidem. S. 43. Auf eine völkerrechtliche Vertiefung des Themas muss im Rahmen dieser Arbeit verzichtet werden. Vgl. hierzu u.a. Otto Kimminich, Der Mythos der humanitären Intervention, in: Archiv des Völkerrechts, Jg. 33, Nr. 4, 1995, S. 430-458.

maßgeblichen Akteure auf nationaler Ebene, ihren Handlungsspielraum durch politische Steuerungsinstrumente auf supranationaler Ebene einschränken zu lassen. Zum anderen fehlt es aber auch an dem notwendigen Problembewusstsein in Bezug auf die von uns aufgezeigten Risiken – und zwar bei der Mehrzahl sowohl der auf nationaler als auch auf supranationaler Ebene tätigen Akteure. Das Vertrauen in die politische Integrität der Zivilmacht Europa scheint grenzenlos zu sein, was einerseits zwar als positives Indiz für die Entstehung einer zivilen europäischen Identität gewertet werden kann, andererseits aber auch einen Schuss moralischer Arroganz enthält, der den realistischen Blick auf die potenziellen Gefahren einer ihrer Eigendynamik überlassenen ESVP verstellt.

Vor diesem Hintergrund möchten wir Folgenden – sicherlich ausbaubaren – Maßnahmenkatalog zur politischen Einhegung der ESVP vorschlagen:

– Überführung der ESVP in den Kompetenzbereich der Kommission (langfristig auch des EP) zur besseren Verschränkung der ESVP mit den integrierten Bereichen der EU-Außenbeziehungen.¹²⁵ Mittelfristiger Ausbau der parlamentarischen Kontrolle der ESVP mit einem jährlichen Berichtssystem.

– Enge Zusammenarbeit mit internationalen Institutionen, insbesondere der OSZE und der UNO. Obligatorische Mandatierung militärischer Operationen über den Selbstverteidigungsfall hinaus.

– Aufwertung der zivilen Dimension der ESVP zu einem maßgeblichen Instrument der europäischen Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik und, damit verbunden, Herabstufung der militärischen Dimension der ESVP zu einem nachgeordneten Instrument. Beschränkung militärischer Operationen qua Vertragstext auf humanitäre Extremsituationen.

Die Wirkung dieser und weiterführender Maßnahmen zur politischen Steuerung der ESVP bleibt jedoch begrenzt, solange es den relevanten Akteuren an politischer Einsicht in die Überlegenheit des Zivilmachtkonzepts für die Gestaltung einer friedlicheren und damit auch sichereren Welt fehlt. Das Zivilmachtkonzept ist und bleibt ein normatives Konzept – ohne die Akzeptanz bleiben die Normen wirkungslos.

125 Vgl. u. a. die Vorschläge der Kommission zur schrittweisen Einbindung des Hohen Vertreters für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik in die Kommission. Rede von Romano Prodi, Präsident der Europäischen Kommission anlässlich der Konferenz der Fraktionsvorsitzenden des Europäischen Parlamentes zum Thema: Die Grundlagen des Projektes Europa. Brüssel, den 22. Mai 2002 (SPEECH/02/220).