

Transatlantische Aspekte der Entwicklung einer Gemeinsamen Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik

Einleitung

Die Entscheidung der Europäischen Union zum Aufbau autonomer militärischer Fähigkeiten bedeutet eine qualitative Veränderung nicht nur im Prozess der europäischen Integration, sondern auch in den transatlantischen Beziehungen. Mit der Entwicklung einer gemeinsamen Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) und dem Ausbau der EU zum militärischen Akteur signalisiert Europa den Wunsch nach Veränderung des transatlantischen Status quo. Sofern dieser Wunsch mit amerikanischen Vorstellungen über eine stärkere Lastenteilung durch Europa korrespondiert, könnte sich eine ESVP als wichtiger Schritt auf dem Weg zu einer neuen, reiferen transatlantischen Partnerschaft erweisen. Entsprechend hoch sind die Erwartungen, die sich auf beiden Seiten des Atlantiks mit diesem Projekt verknüpfen.

Analysiert man den politischen Hintergrund der ESVP sowie seine zahlreichen politischen, finanziellen und nicht zuletzt militärischen Hürden, so wird allerdings deutlich, dass das Projekt auf absehbare Zeit wesentlich bescheidener ausfallen wird, als es im sicherheitspolitischen Feuilleton gelegentlich den Eindruck hat. Denn wie immer, wenn es um Fragen nach der Zukunft Europas geht, eilt die Rhetorik der Wirklichkeit weit voraus, und es vermischen sich normative Erwartungen über das, was Europa einmal sein *soll*, mit der nüchternen Realität dessen, was Europa vorläufig immer noch *ist*. Ähnliches gilt auch für die transatlantischen Beziehungen. Auch hier erliegen manche Beobachter der Versuchung, atmosphärische Störungen im europäisch-amerikanischen Verhältnis bereits als das Ende des amerikanischen Interesses an Europa (bewusst?) misszuverstehen. Auch hier aber gilt, dass die Elemente der Kontinuität weitaus stärker sind, als es die überbordende Rhetorik auf beiden Seiten des Atlantiks gelegentlich vermuten lässt. Vieles spricht jedenfalls dafür, dass der militärische Gehalt einer ESVP auf absehbare Zeit eher gering bleiben, die Rolle Amerikas in der europäischen Sicherheit dagegen weiterhin zentral sein wird.

An der potenziellen Bedeutung einer ESVP ändert sich dadurch gleichwohl nichts. Denn der Charakter der transatlantischen Sicherheitsbeziehungen könnte sich selbst bei einer militärisch kaum signifikanten ESVP erheblich verändern. Eine eigenständige militärische Rolle der EU relativiert zwangsläufig die NATO – und damit den zentralen Legitimationsrahmen, der Amerika zur „europäischen Macht“ werden lässt. Die politische Symbolwirkung europäischer Emanzipationsbestrebungen ist daher ungeachtet ihrer militärischen Substanz groß. Eine Analyse ihrer transatlantischen Implikationen bleibt daher dringlich, auch wenn der erst am Anfang stehende Prozess einer ESVP zu zahlreichen spekulativen Annahmen zwingt.

Saint Malo, Kosovo und die Folgen

Die am Ende der neunziger Jahre einsetzende Neubelebung der Bemühungen zu einer ESVP war nicht das Ergebnis akuter militärischer Zwänge. Ebenso wenig war es der Versuch, militärische Integration – analog zum Modell des deutsch-französischen Korps – zum Schrittmacher der weiteren politischen Integration zu machen. Der Wunsch, Europa mehr militärische Handlungsfähigkeit zu verleihen, hatte andere Wurzeln. Innenpolitische Motive einzelner EU-Staaten, amerikanische Wünsche nach fairer Lastenteilung, aber auch

europäische Ressentiments über den Zustand der transatlantischen Sicherheitsbeziehungen führten eine politische Konstellation herbei, die die EU zu Schritten veranlasste, die noch wenige Jahre zuvor undenkbar erschienen wären.

Möglich geworden war die neue Dynamik vor allem durch eine umfassende Änderung der britischen Politik. Anders als ihre Vorgänger war die Regierung Blair zu dem Schluss gelangt, dass die traditionelle britische Skepsis gegenüber dem europäischen Einigungsprozess der Stellung Großbritanniens inzwischen abträglich geworden sei. Da mit einer grundsätzlichen Abkehr von der tief verwurzelten britischen Euroskepsis jedoch nicht zu rechnen war, musste London einen Bereich finden, in dem Führung demonstriert werden konnte, ohne sich zu weit „nach Europa“ begeben zu müssen.

In der Sicherheitspolitik schien dieser Bereich gefunden. Denn die Sicherheitspolitik versprach, auch angesichts in vielen Bereichen fortbestehender Euroskepsis eine britische Führungsposition in einer zentralen europäischen Frage reklamieren zu können. Die „special relationship“ mit den USA würde es Großbritannien erlauben, diese Rolle unverdächtig spielen zu können und die ESVP im britisch-atlantischen Sinne zu steuern. Und angesichts der traditionell intergouvernementalen Natur von Sicherheitspolitik bestand auch keine Gefahr, dass die geplanten Integrations Schritte zu weit gehen könnten.

Es waren jedoch nicht nur innenpolitische Gründe, die London zu einem Abrücken von lang gehegten Traditionen bewegten. Wie andere europäische Staaten hatte man aus der amerikanischen Abstinenz in der Frühphase des Bosnienkonflikts die Lehre gezogen, dass in künftigen Regionalkonflikten in Europa nicht selbstverständlich mit amerikanischem Engagement zu rechnen sei. In Bosnien hatte die anfängliche amerikanische Zurückhaltung ein politisches Vakuum hinterlassen, das die uneinigen Europäer nicht hatten füllen können. Erst das Eingreifen der USA hatte eine einheitliche westliche Position ermöglicht. Und auch in den politischen Vermittlungsbemühungen während der Kosovo-Krise dominierten die USA das Geschehen.

Damit war es unabdingbar geworden, Europa auch sicherheitspolitisch besser zu organisieren. Eine so anspruchsvolle Aufgabe jedoch, dies war eine weitere Erkenntnis, ließ sich mit der schwachen WEU nicht bewältigen. Nur die EU bot die Möglichkeit, Europa politisch wie militärisch so zu organisieren, dass das Fernbleiben der USA in einem Konflikt nicht zu einer völligen Lähmung europäischen Krisenmanagements führen würde. Und nur eine solchermaßen gestärkte EU würde es den Europäern erlauben, ihrer Stimme in Washington mehr Gehör zu verschaffen.

Dass eine solche britische Politik die Zustimmung Frankreichs finden würde, stand dabei stets außer Frage. Frankreich, wie Großbritannien klassische Interventionsmacht mit noch immer zahlreichen post-kolonialen Verpflichtungen, mit nuklearem Status und einem Platz in den „Ständigen Fünf“ des Weltsicherheitsrates, bot sich als natürlicher Partner für eine EU-Initiative geradezu an. Dass sich die französischen Vorstellungen hinsichtlich des „atlantischen“ Charakters einer ESVP von denen Großbritanniens stets erheblich unterschieden, schien dabei eher zweitrangig. Entscheidend war die Einigung im Grundsätzlichen, wie sie auf dem britisch-französischen Treffen in Saint Malo im Dezember 1998 zum Ausdruck kam. Dort forderten die Staatschefs beider Länder erstmals den Aufbau von „autonomen“ militärischen Fähigkeiten im Rahmen der EU.

Der Kosovo-Einsatz der NATO im Frühjahr 1999 machte aus der britisch-französischen Initiative rasch ein umfassendes Anliegen aller EU-Staaten. Die Operation „Allied Force“ bestätigte nicht nur die bereits im Bosnienkonflikt zutage getretene politische und militärische Impotenz Europas. Die 78-tägige Luftoperation machte auch die militärische – und damit zugleich politische – Dominanz der USA so deutlich sichtbar, dass Europa zur Reaktion herausgefordert schien. Das ursprüngliche strategische Argument für Saint Malo, ein durch

die USA hinterlassenes strategisches Vakuum füllen zu müssen, hatte sich durch das massive amerikanische Engagement im Kosovo-Konflikt gleichsam in sein Gegenteil verkehrt: Die Dominanz der USA in strategischen Schlüsselbereichen war so umfassend, dass sie die frustrierten Europäer in ihrem Wunsch nach Veränderung des Status quo nur noch weiter bestätigte. Europa sollte sich nie mehr in einer Situation finden müssen, in der die USA durch ihr militärisches Übergewicht eine Operation faktisch monopolisieren. Andere Beobachter zogen andere, jedoch nicht weniger pessimistische Schlussfolgerungen. Ihrer Auffassung nach war die Strategie der USA im Kosovo-Einsatz so deutlich vom Wunsch nach Vermeidung eigener Verluste geprägt, dass sie Zweifel an der Bereitschaft der USA wecken mussten, für die Sicherheit Europas auch künftig hohe militärische Risiken auf sich zu nehmen.

Das Kosovo wirkte so als Katalysator für eine Reihe von Beschlüssen, der EU die Mittel zu autonomem Krisenmanagement an die Hand zu geben. Die EU-Gipfel von Köln und Helsinki erbrachten einen breiten Konsens über die künftigen institutionellen und militärischen Reformen der EU. Der Einsetzung eines Hohen Repräsentanten für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik folgten die Übertragung der Funktionen der WEU auf die EU, die Schaffung eines Politischen Ausschusses, sowie eines Militärausschusses und eines Militärstabes.

Mehr noch: Als deutliches Zeichen, dass man sich nicht allein mit neuen Institutionen zufrieden geben wollte, wurde in Helsinki mit dem sogenannten „Headline Goal“ zugleich ein anspruchsvolles militärisches Ziel formuliert. Bis Ende 2003 sollte die EU in der Lage sein, binnen 60 Tagen eine schnelle Eingreiftruppe mit einer Stärke von rund 60 000 Soldaten in ein Krisengebiet zu verlegen und mindestens ein Jahr im Einsatz zu halten.

Amerikanische Reaktionen auf ESVP

Die amerikanische Reaktion auf die europäischen Initiativen war vorauszusehen: Skepsis. Allerdings war diese Skepsis nicht bloß Ausdruck der traditionellen amerikanischen „Schizophrenie“ (Lord Robertson), die rituell die Lastenteilung einforderte, die damit unweigerlich einhergehende Verantwortungsteilung jedoch fürchtete. Die gereizte transatlantische Atmosphäre und nicht zuletzt die zeitliche Nähe zum Kosovokonflikt machte es einer scheidenden Regierung Clinton unmöglich, die Schritte der EU lediglich im Kontext einer neuen transatlantischen Lastenteilung zu sehen – und so zumindest rhetorisch vorbehaltlos zu begrüßen. Denn nicht nur die „Lichtgeschwindigkeit“ (Javier Solana), mit der die EU innerhalb weniger Monate Beschlüsse zum Aufbau neuer politischer und militärischer Strukturen fasste, hatte viele amerikanische Beobachter überrascht. Überraschend war vor allem auch der selbstbewusste Ton, den man in Europa anschlug – ein Ton, der andeutete, dass es hier um weit mehr ging als lediglich um einen weiteren Schritt auf dem Wege zur europäischen Einigung. Vor dem Hintergrund einer gereizten transatlantischen Atmosphäre, die von offenen Kontroversen über Hormonfleisch, Todesstrafe, Klimaschutz, Welthandel bis hin zur Raketenabwehr gekennzeichnet war, erschien das Projekt einer Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik wie ein Aufbegehren des europäischen Juniorpartners gegen eine sich unilateral gebärdende „Hypermacht“ USA. Auch die europäischen Beteuerungen, man reagiere lediglich auf die seit Jahrzehnten vorgebrachte amerikanische Forderung nach mehr Lastenteilung, vermochten zunächst nichts an dem Eindruck zu ändern, dass sich hier eine qualitative Veränderung in den transatlantischen Sicherheitsbeziehungen anzubahnen schien, die weit über das von den USA stets eingeklagte „fair burdensharing“ hinausging.

Während manche amerikanischen Beobachter die europäischen Ambitionen daher gerade deshalb guthießen, weil sie die geforderte „devolution“ amerikanischer Präsenz einzuleiten

versprochen, blieb das offizielle Washington auf Distanz. Die Implikationen für die NATO sind angesichts unterschiedlicher europäischer Erklärungsversuche schwer abschätzbar. Und auch die amerikanischen Erfahrungen mit den langwierigen Abstimmungsprozessen einer nach außen wenig transparenten EU konnten Washington nur skeptisch stimmen.

Dass diese Skepsis gleichwohl nicht in Obstruktion mündete, sondern in konditionierte Unterstützung, war ebenso vorhersehbar. Diese Haltung entsprang zum einen der Erkenntnis, dass die NATO keine Zwangsjacke für europäische Ambitionen sein durfte, wollte sie ihren Stellenwert als zentrales Forum transatlantischer Sicherheitskooperation nicht verlieren. Zum anderen resultierte sie aus dem genuinen Wunsch nach fairer transatlantischer Lastenteilung. Stünde am Ende der neuen Entwicklungen tatsächlich eine Verbesserung europäischer militärischer Fähigkeiten, so entspräche dies amerikanischen Interessen und jahrzehntelangen Forderungen. Zwar hatte die NATO auf Drängen der USA bereits ihrerseits eine Initiative zur Stärkung der konventionellen Fähigkeiten auf den Weg gebracht (Defence Capabilities Initiative – DCI), doch das Argument der Europäer, eine zur Verstärkung der militärischen Fähigkeiten notwendige Erhöhung der Verteidigungsausgaben ließe sich letztlich nur im europäischen Kontext der EU „Headline Goals“ erreichen, entbehrte nicht einer gewissen Plausibilität.

Die Zustimmung Washington zu dem Projekt ESVP wurde durch die sogenannten „Drei Ds“ (Duplication, Discrimination, Decoupling) klar konditioniert. Existierende Planungsstrukturen und Fähigkeiten sollten nicht verdoppelt, Verbündete, die nicht der EU angehörten, nicht diskriminiert und keine von der NATO völlig getrennte Organisation aufgebaut werden. Diese dezidiert „atlantische“ Definition der ESVP entsprach keineswegs nur amerikanischen Interessen. Auch in Europa war letztlich niemandem an einer weiteren transatlantischen Entfremdung gelegen. Und nicht nur dies: Angesichts der hohen militärischen Abhängigkeit von den USA konnte es bei einer ESVP auf absehbare Zeit ohnehin nur um die Option eines EU-geführten Einsatzes mit Rückgriff auf „NATO assets“, gehen. Eine vollständige militärische Autonomie, dies wussten alle Beteiligten, war vorerst keine realistische Option. Eine ESVP konnte folglich nur in enger Abstimmung mit der NATO erreicht werden. Denn nur so ließ sich das Vertrauen der USA in das neue europäische Projekt – und damit die Option eines europäischen Rückgriffs auf „NATO assets“ – sicherstellen.

NATO-EU Beziehungen

Damit war der Weg frei für den Aufbau von NATO-EU-Beziehungen. Im Sommer 2000 begannen Mitarbeiter von NATO und EU mit Gesprächen über die Rahmenbedingungen einer künftigen institutionellen Zusammenarbeit. In vier Arbeitsgruppen wurden die Fragen der Konsultation, des Datenaustausches, der Planung und der Beteiligung von Nicht-EU-Verbündeten diskutiert.

Während in vielen Fragen rasch grundsätzliche Einigung erzielt wurde, blieb die Frage nach den Modalitäten der Verteidigungsplanung zunächst offen. Hier setzten sich die USA mit Nachdruck für einen einheitlichen Verteidigungsplanungsprozess im Rahmen der NATO ein, der durch entsprechende Modifikationen den besonderen Bedürfnissen der EU, einschließlich Finnlands, Irlands, Österreichs und Schwedens, angepasst werden sollte. Für eine solche Lösung sprach nicht nur die im Rahmen der „Partnerschaft für den Frieden“ ohnehin bereits vollzogene faktische Öffnung des NATO-Streitkräfteplanungsprozesses für zahlreiche Partnerstaaten. Auch die Tatsache, dass nahezu alle denkbaren künftigen Operationen unter Beteiligung von Partnerstaaten durchgeführt werden würden, legte eine umfassende Lösung nahe – sofern sie die Sonderrolle Frankreichs innerhalb der NATO angemessen berücksichtigt.

Auch die Frage nach der Beteiligung derjenigen NATO-Verbündeten, die nicht der EU angehören, blieb zunächst kontrovers. Die WEU hatte den politischen Vorteil variabler Mitgliedschaften besessen, die einem „assozierten Mitglied“ wie der Türkei weitreichende Teilnahmemöglichkeiten boten. Durch die faktische Auflösung der WEU standen diese Teilnahmemechanismen nun zur Disposition. Dies bedeutete ein „Minus“ insbesondere für die Türkei, das Ankara – trotz des in Nizza erhaltenen EU-Kandidatenstatus – nicht ohne weiteres hinzunehmen gewillt war. Entsprechend massiv waren die Forderungen an die EU, Nicht-EU-Verbündete am Prozess des „decision-shaping“ der Union umfassend zu beteiligen.

Ungeachtet des harten „bargaining“ über die Modalitäten der NATO-EU-Beziehungen waren sich alle Beteiligten gleichwohl bewusst, dass keine dieser Fragen letztlich zum Bruch führen durfte. Dies umso weniger, als sich manche der theoretisch strittigen Fragen in der Praxis vermutlich ohnehin als gegenstandslos erweisen würden. Ein Szenario, dem zufolge die EU Washington in einer Krise nicht konsultiert, um so das Krisenmanagement ausschließlich für sich zu reklamieren, schien letztlich ebenso abwegig wie die Möglichkeit einer EU-geführten Operation in der geographischen Nähe der Türkei ohne umfassende Abstimmung mit Ankara. Die Chance, die ESVP durch enge Beziehungen zur NATO frühzeitig in einen transatlantischen Rahmen einzubetten, war zu wertvoll, um sie durch nationale Alleingänge zu gefährden.

Materielle Probleme einer ESVP

Mit dem Aufbau von NATO-EU-Beziehungen ist es zunächst gelungen, ein potenzielles transatlantisches Reizthema von einer Frage der Substanz zu einer Frage des Prozesses zu machen – und damit weitgehend zu entschärfen. Einem bereits hinreichend belasteten amerikanisch-europäischen Verhältnis sind so weitere Irritationen erspart worden. Aber auch für den Erfolg des Projekts im europäischen Rahmen ist die Konzentration auf prozessuale Fragen von Vorteil. Sie verschiebt die vermutlich äußerst kontroverse Debatte über die politische Finalität des Projekts ESVP auf einen späteren Zeitpunkt – und vermeidet so den Ehrgeiz, an dem das Projekt einer Europäischen Verteidigungsgemeinschaft 1954 gescheitert ist.

Allerdings könnte sich der so entstandene Eindruck, die ESVP sei nunmehr weitgehend eine Sache der richtigen Koordination, schnell als falsch herausstellen. Denn die ESVP bedeutet weit mehr als das Überwinden bürokratischer Hürden innerhalb von EU und NATO. Sie bedeutet auch weit mehr als den Aufbau neuer Institutionen oder das Eingehen neuer militärischer Verpflichtungen durch schlichte Umwidmung bereits existierender Fähigkeiten.

So bedeutet etwa das „Headline Goal“ von 60 000 Mann nicht nur die Bereitstellung von rund 15 Brigaden. Unter dem Gesichtspunkt der Rotation der Streitkräfte macht die Vorgabe, eine solche Truppe über ein Jahr im Krisengebiet stationieren zu können, das Äquivalent von 45 Brigaden erforderlich. Hinzu kommen Kampfunterstützung, Logistik sowie Luft- und Marineeinheiten, Hauptquartiere und nicht zuletzt umfassende Führungs- und Kommunikationseinrichtungen. Inzwischen geht kaum noch jemand davon aus, dass das gesamte Spektrum dieser Fähigkeiten bis 2003 vorhanden sein wird. Nicht nur liegen die europäischen Verteidigungsausgaben mit unter zwei Prozent des Bruttozialprodukts auf einem historischen Tiefstand, es existieren gegenwärtig auch kaum Chancen auf eine wesentliche Trendwende. Der allgemeine Zuspruch zu „Europa“ bedeutet eben nicht zugleich eine Zustimmung zu höheren Verteidigungsbudgets.

Die engen finanziellen Spielräume, die bereits heute die Finanzierung mehrerer europäischer Großprojekte infrage stellen, sind jedoch nicht das einzige materielle Problem, dem sich eine ESVP gegenüberstellt. Auch die Aussicht, durch vereinheitlichte Beschaffung und rüstungsindustrielle Kooperation Synergieeffekte nutzbar zu machen, sind geringer, als es

den Anschein haben mag. Die bisherigen Erfahrungen mit europäischer Rüstungskooperation sprechen jedenfalls gegen signifikante Einsparungen. Die internationale Wettbewerbsfähigkeit europäischer Rüstungsgüter könnte sich durch die sich gegenwärtig vollziehende rüstungsindustrielle Konsolidierung zwar deutlich verbessern, doch die uneinheitliche nationale Exportpolitik sowie die Notwendigkeit, aus technologischen Gründen in vielen Bereichen weiterhin mit den USA kooperieren, beschränkt auch hier das Erreichbare.

Zur Überwindung dieser bekannten strukturellen Defizite sind zahlreiche Vorschläge gemacht worden. Sie reichen von der Einführung von Konvergenzkriterien bis zur Erarbeitung eines EU-weiten „Weißbuchs“, um so den Blick für die Notwendigkeiten einer gemeinsamen Rüstungs- und Beschaffungspolitik zu schärfen. Allen Vorschlägen gemeinsam ist die Erkenntnis, dass zur Beseitigung der beschriebenen Defizite ein gewisses Maß an politischem Druck nötig ist. Doch angesichts der ernüchternden Erfahrungen, die die NATO im Laufe von 50 Jahren mit selbstgesetzten Streitkräftezielen gesammelt hat, spricht wenig für die Annahme, dass derartige Selbstverpflichtungen im EU-Rahmen verbindlicher ausfallen werden.

Ungeachtet dieser Defizite wird sich die EU schrittweise von einem auf bloße „force generation“ beschränkten Ansatz zu einer – wie auch immer gearteten – Streitkräfteplanung hinbewegen. Spätestens dann aber wird eine gemeinsame Vorstellung über Sinn und Umfang der ESVP dringlich. Denn geht es bei der ESVP, so die gegenwärtige Lesart, um eine komplementär zur NATO angelegte Fähigkeit zum Krisenmanagement, das heißt um Aufgaben im unteren Spektrum der Petersberg-Aufgaben, so müssen Planung und Beschaffung andere Schwerpunkte aufweisen als bei einer ESVP, die Europa als autonomen militärischen Akteur großen Stils zum Ziel hat. Letztere Option würde enorme Investitionen etwa im Bereich Lufttransport, Führung und Aufklärung erfordern, die vermutlich zu Lasten der NATO-kompatiblen Option gingen. Zwar räumt man auch in den USA inzwischen ein, dass für eine ESVP ein gewisses Maß an „Duplizierung“ amerikanischer Fähigkeiten – etwa beim Lufttransport – unumgänglich ist. Fraglich bleibt jedoch, wie lange man den Aufbau einer ESVP ohne Klarheit über deren „finalité strategique“ betreiben kann, bis massive Prioritätenkonflikte das Projekt zu einem schmerzhaften Spagat zwingen werden.

Die Versuchung dürfte daher groß sein, die Probleme definitiv zu bewältigen, das heißt, Fähigkeiten bereits dann als vorhanden zu reklamieren, wenn sie operativ noch nicht wirklich zur Verfügung stehen. Ebenso werden die Europäer auch weiterhin darauf pochen, ihren nichtmilitärischen Lastenanteil – etwa bei der zivilen Aufbauhilfe auf dem Balkan und im Nahen Osten sowie bei der wirtschaftlichen Unterstützung Russlands – als sicherheitspolitische Investition angerechnet zu bekommen. Beide „Lösungen“ sind in den politischen Verlautbarungen mancher EU-Staaten bereits erkennbar – beide sind in amerikanischen Augen jedoch nicht hinnehmbar.

Aus diesen Ausführungen wird deutlich, dass sich die „Lichtgeschwindigkeit“ die der ehemalige Physiker Javier Solana den Bemühungen der EU zum Aufbau einer ESVP konstatierte, wohl nur auf die Gründungsphase des Projekts bezog. Bereits die zweite Phase der praktischen Umsetzung wird wesentlich langsamer vonstatten gehen. Und es ist gerade diese zweite Phase – die Beschaffung neuer militärischer Fähigkeiten –, die man in den USA mit besonderer Aufmerksamkeit verfolgen wird. Angesichts konstant höherer amerikanischer Ausgaben für Verteidigung im Allgemeinen und für militärische Forschung und Entwicklung im Besonderen wird sich der technologische Abstand der Vereinigten Staaten von Europa unweigerlich weiter vergrößern. Damit wächst zugleich die Kluft zwischen amerikanischen Erwartungen an Europa und dem, was Europa zu leisten imstande ist.

Strukturelle Probleme einer ESVP

Die transatlantischen Implikationen einer Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik reichen weit über prozessuale Abläufe oder Korrekturen der Verteidigungshaushalte hinaus. Sie berühren letztlich Grundsatzfragen der Struktur europäischer Sicherheit insgesamt. Denn auch wenn es gute Gründe gibt, die Frage nach der Finalität der ESVP derzeit nicht zu stellen, so liegen dem Projekt ESVP gleichwohl zahlreiche unausgesprochene Annahmen über das transatlantische Verhältnis zugrunde, denen nachzugehen sich lohnt.

Die erste Frage betrifft mögliche Szenarios für den Einsatz einer EU-Streitmacht. Hier hält sich die EU bislang eher bedeckt – und dies aus gutem Grund. Denn europäische Szenarien, die ernst genug sind, um die EU zum Handeln zu bewegen, nicht aber die USA, sind nur in wenigen Fällen vorstellbar. Jedes Sicherheitsproblem, das die militärische Großmacht Russland berührt, jede Krise, die auch nur entfernt eine nukleare Dimension aufweisen könnte, und jeder Konflikt, der eine Eskalation auf NATO-Territorium befürchten ließe, wird die USA unweigerlich auf den Plan rufen. Ob sich an dieser Lage etwas ändern würde, falls die Vereinigten Staaten durch einen Konflikt außerhalb Europas weitreichend gebunden wären, lässt sich gegenwärtig nicht bestimmen. Ein solches außereuropäisches Engagement würde die USA zum zeitweiligen Abzug wichtiger Schlüsselfähigkeiten aus Europa zwingen, doch die geringe Wahrscheinlichkeit eines solchen „Doppelszenarios“ macht es als Planungsgrundlage für den Aufbau europäischer Fähigkeiten wenig geeignet. Da die Fähigkeit, zwei Konflikte gleichzeitig zu führen können, auch künftig fester Bestandteil der amerikanischen Globalstrategie bleiben wird, spricht jedenfalls vieles für die Annahme, dass die USA in einer größeren europäischen Krise umfassend militärisch präsent bleiben werden.

Ein plausibleres Szenario erscheint dagegen die europäische Übernahme der Balkan-Einsätze im Falle eines amerikanischen Abzugs. Hier haben die während des amerikanischen Präsidentschaftswahlkampfes im Sommer 2000 von Vertretern des Bush-Teams ausgesandten (und später korrigierten) Signale, man werde den Balkan künftig als vorrangig europäisches Problem ansehen, viele Befürworter einer stärkeren sicherheitspolitischen Rolle Europas in ihrer Ansicht bestätigt, sich auf die Zeit nach einer amerikanischen Balkan-Präsenz vorbereiten zu müssen. Doch auch wenn sich amerikanische Truppen durch europäische ersetzen ließen: Das politische Engagement der USA bleibt unersetzlich. Die negativen Erfahrungen der frühen neunziger Jahre, als die USA trotz militärischer Enthaltensamkeit auf dem Balkan massiv diplomatisch intervenierten, sollten zur Vorsicht mahnen. Der gemeinsame Balkan-Einsatz zwingt zu einer gemeinsamen Politik. Gestattet man einem zentralen strategischen Akteur hingegen den militärischen Ausstieg, so könnte ein erneuter transatlantischer Streit über den Kurs die Folge sein.

Russland bleibt auf absehbare Zeit in einer Sonderkategorie: weder politisch noch wirtschaftlich in die etablierten Institutionen voll integrierbar, nuklear noch immer hoch gerüstet und politisch nur schwer berechenbar – die größte europäische Sicherheitsvariable. Zwar hat man in Moskau erkannt, dass die Zukunft Russlands nur in der Zusammenarbeit mit dem Westen liegen kann, doch dieses Erkenntnis wird keine russische Regierung zur Aufgabe eigener geopolitischer Ambitionen bewegen. Der in Europa durch die russische Ablehnung der NATO kultivierte Eindruck, Moskau sei gegenüber einer militärischen Rolle der EU aufgeschlossener, dürfte daher täuschen. Nahezu alle potenziellen Operationen einer EU-Streitmacht werden russische Interessen tangieren und folglich von Moskau missbilligt werden. Ohne die Rückendeckung durch die USA wird sich in der EU jedoch keine Mehrheit finden, die eine Interventionspolitik gegen massive Drohungen Russlands durchhalten könnte.

Auch hinsichtlich der geographischen Reichweite EU-geführter Einsätze besteht bislang keine Klarheit. Zwar steht das Argument, Einsätze außerhalb Europas oder etwa im Kaukasus seien für die EU politisch leichter durchzuführen als für die NATO, seit Jahren im Raum.

Doch die Realitäten sehen anders aus. Zum einen hat die NATO ihr „out-of-area-Syndrom“ im Laufe der neunziger Jahre erfolgreich überwunden und sich durch ihre umfassenden Partnerschaftsbeziehungen eine strategische Grundlage für Einsätze außerhalb des NATO-Vertragsgebietes geschaffen, wie sie die EU bislang noch nicht entwickelt hat. Zum anderen würden auch für einen Einsatz der EU dieselben Restriktionen gelten wie für einen Einsatz der Allianz. Denn sieht man einmal von der Grundtatsache ab, dass eine gemeinsame Politik der EU für die meisten Krisenregionen kaum zu erwarten ist, bleiben das Erfordernis eines UN-Mandats, aber auch der bereits erwähnte zu erwartende massive russische Widerstand gegen westliche Militäreinsätze im „nahen Ausland“ Russlands Faktoren, die die Reichweite der EU deutlicher einschränken dürften, als viele glauben. Hinzu kommt der Zwang zur Vermeidung eigener Verluste, der entgegen anders lautender Behauptungen eben kein spezifisch amerikanisches Problem ist, sondern auch für einen Großteil der EU-Nationen gelten dürfte. Vieles spricht daher für eine Fortsetzung der etablierten Praxis: Es bleibt bei individuellen Einsätzen der Ex-Kolonialmächte in Regionen ihres vitalen Interesses und bei heterogenen „coalitions of the willing“, wie etwa bei der Operation zur Stabilisierung Albaniens 1997.

Ein weitere Variable bleibt die Politik Großbritanniens. Die durch die Regierung Blair herbeigeführte Wende in der britischen Sicherheitspolitik war nicht nur ursächlich für die gegenwärtige Dynamik bei der Entwicklung einer ESVP, sie hat dem Vereinigten Königreich zugleich eine Führungsrolle verschafft, die nun durchgehalten werden will. Dies aber dürfte angesichts einer nach wie vor weit verbreiteten britischen Euroskepsis zunehmend schwieriger werden. Die massive Kritik, der sich die britische Regierung innenpolitisch in Sachen ESVP ausgesetzt sieht, deutet darauf hin, dass hier eine Politik verfolgt wird, die der strategischen Kultur Großbritanniens nach wie vor zuwiderläuft. Zwar ist es unwahrscheinlich, dass eine konservative britische Regierung hinter das bisher Erreichte zurückfallen würde. Doch die Tendenz, alles zu vermeiden, was letztlich die „special relationship“ mit den USA gefährden könnte, wird den britischen Führungsimpuls in der ESVP – und damit die ESVP insgesamt – abschwächen. Würde die weitere Entwicklung der ESVP Großbritannien auf Kollisionskurs mit den USA bringen, so würde sich London für die USA und gegen Europa entscheiden.

Mit der Frage nach Umfang und Ausdauer der britischen Führungsrolle stellt sich zugleich auch die Frage nach der Existenz der für eine ESVP unabdingbaren politisch-strategischen Gemeinsamkeit innerhalb der EU. Wie bereits angedeutet, spricht vieles dafür, dass die rasche Einigung über prozessuale und institutionelle Fragen einer ESVP die fortbestehenden Unterschiede in zentralen politischen Fragen eher verdeckt hat. Eine gemeinsame strategische Vision über Sicherheit im EU-Kontext existiert auch nach den Helsinki-Beschlüssen nicht. Die unterschiedlichen Europa-Konzeptionen bestehen fort und werden auch die Reichweite einer ESVP erheblich einschränken. Dies zeigte sich nirgendwo deutlicher als beim Gipfel von Nizza. Zwar blieb die Sicherheitspolitik von den Gipfelkontroversen verschont, doch schon die Tatsache, dass die in Nizza getroffenen Beschlüsse zur ESVP – nicht zuletzt mit Rücksicht auf die innenpolitischen Probleme der Regierung Blair – kaum öffentlich diskutiert wurden, deutet bereits an, wie schwierig es sein wird, die Sicherheitspolitik von der auf dem Gipfel offenbar gewordenen Stagnation in anderen Integrationsbereichen auszuklammern. Da zudem die traditionelle deutsch-französische Rolle als Motor der europäischen Integration aufgrund finanzieller Engpässe Deutschlands bei ESVP grundsätzlich ausfällt, obliegt diese Rolle mit Großbritannien und Frankreich ausgerechnet den beiden Staaten, die eifersüchtiger als die meisten anderen über ihre (verbliebene) nationale Souveränität wachen.

Der in diesem Zusammenhang oftmals zu vernehmende Einwand, bereits das Wissen um das Vorhandensein einer europäischen militärischen Option werde eine gemeinsame Vision und einen gemeinsamen politischen Handlungswillen gleichsam herbeiführen, erscheint

wenig stichhaltig. Die bloße Existenz militärischer Optionen sagt ebenso wenig über die Wahrscheinlichkeit ihrer Nutzung aus, wie die langwierige Abfassung strategischer Konzepte politische Gemeinsamkeit herzustellen vermag. Die Erfahrungen der NATO sprechen hier Bände. Im Übrigen wäre ein Europa, das lediglich um seiner Identität willen militärische Macht einsetzte, eher ein Sicherheitsrisiko als ein wertvoller Partner für Nordamerika.

Über die Auswirkungen der bevorstehenden EU-Erweiterung auf die Entwicklung einer ESVP ist bislang auffallend wenig gesagt und geschrieben worden. Und dies aus gutem Grund. Denn die Erweiterung der EU wird Struktur und Charakter des europäischen Einigungswerkes nachhaltig verändern. Manche Befürworter einer ESVP sehen dieses Projekt daher als einen weiteren Schritt zur Schaffung eines Kerneuropas, um die erweiterte EU nicht zur bloßen Freihandelszone degenerieren zu lassen und die Handlungsfähigkeit Europas als weltpolitischer Akteur zu bewahren. In der Interpretation dieser Denkschule wäre die ESVP damit gleichsam die Voraussetzung für eine erfolgreiche Erweiterung der EU. Wahrscheinlicher aber ist die umgekehrte Entwicklung: Die Erweiterung der EU nach Osten wird unweigerlich eine Verlagerung der politischen Aufmerksamkeit und finanzieller Ressourcen erzwingen – und damit tendenziell zu einer Verlangsamung der Entwicklung der ESVP führen. Da alle wesentlichen sicherheitspolitischen Beschlüsse im Rahmen der EU auch weiterhin Einstimmigkeit voraussetzen, bleibt das Konzept einer „Avantgarde“ (Jacques Delors) für den Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik untauglich. Abgestufte Integrationsmodelle, wie sie im wirtschaftlichen Bereich durchaus zu Recht diskutiert werden, würden für die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik einen Rückschritt hinter die unverbindliche, aber egalitäre Zusammenarbeit im NATO-Rahmen bedeuten.

Die Zukunft Amerikas als europäische Macht

Nicht alle aufgeführten Faktoren besitzen eine dezidiert atlantische Komponente. In ihrem Zusammenwirken jedoch machen sie deutlich, dass sich an der Rolle der USA als „Europe's American Pacifier“ (Josef Joffe) vorerst wenig ändern wird. Weder hat der erfolgreiche Einigungsprozess bislang zu einer gemeinsamen sicherheitspolitischen Vision der europäischen Nationalstaaten geführt, noch hat sich Russland als herausragender geopolitischer Faktor aus der europäischen Sicherheitslandschaft verabschiedet. Und auch die sich bereits abzeichnenden neuen Dimensionen der Bedrohung Europas – etwa durch die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen – machen eine aktive Rolle der USA erforderlich.

Doch ist Amerika überhaupt noch willens „europäische Macht“ zu bleiben? Mit der Beantwortung dieser Frage steht und fällt die Bewertung der ESVP. Denn auch eine skeptische Haltung zur ESVP müsste spätestens dann revidiert werden, wenn sich die amerikanische Politik gegenüber Europa fundamental änderte – wenn etwa der Stellenwert Europas im amerikanischen sicherheitspolitischen Kalkül dramatisch abnähme.

Doch dafür gibt es gegenwärtig keine Anzeichen, auch wenn manche Europäer sie zu sehen vorgeben. In den USA existiert gegenwärtig keine ernst zunehmende politische Kraft, die einem Rückzug in den Isolationismus das Wort redet. Im Gegenteil: Die Vereinigten Staaten haben ihre privilegierte Stellung innerhalb der Atlantischen Allianz bislang mit großem Geschick dazu genutzt, um die Chance, die sich nach 1989 zu einer dauerhaften demokratisch-marktwirtschaftlichen Ordnung auch für die östliche Hälfte des Kontinents bot, umfassend wahrzunehmen. Die Rolle des Bündnisses auf dem Balkan, der Erweiterungsprozess nach Mittel- und Osteuropa und die stetig ausgebauten Partnerschaftsbeziehungen mit Nicht-NATO-Staaten im gesamten euro-atlantischen Raum sind deutliche Belege für einen ungebrochenen amerikanischen Gestaltungswillen bei der Neuordnung der europäischen Sicherheitslandschaft. Diese ordnungspolitischen Vorstellungen, in denen sich idealistisches

wie realistisches Gedankengut vereint, werden nach wie vor von einem allgemeinen Konsens der beiden großen politischen Parteien in den USA getragen. Die USA sind daher auch nach dem Ende der sowjetischen Bedrohung eine „europäische Macht“ geblieben.

Auch die seit mehr als dreißig Jahren beschworene Hinwendung der USA nach Asien hat bislang nicht stattgefunden. Ob der Aufstieg Chinas dies ändern wird, erscheint fraglich. Die strategischen Hauptverbündeten der USA befinden sich in Europa. Und nur dort existiert ein politisches *milieu*, das nahezu vorbehaltlos auf Kooperation mit den USA angelegt ist. Für Asien lässt sich hingegen keine umfassende Gesamtstrategie verfolgen. Amerika wird dort auf bilaterale Zusammenarbeit mit politisch wie kulturell äußerst heterogenen Staaten beschränkt bleiben. Die wachsenden politischen Probleme der amerikanischen militärischen Präsenz in Japan und Südkorea sind nur ein Beleg für die fragile Natur dieser Beziehungen. Die Kooperation mit Asien wird daher auf absehbare Zeit weder in ihrer Intensität noch in ihrer Dichte an die Kooperation heranreichen, die im Laufe eines halben Jahrhunderts mit Westeuropa aufgebaut wurde. Eine „asiatische Gemeinschaft“ analog der „atlantischen“ bleibt eine Illusion.

Die amerikanische militärische Rolle in Europa ist damit jedoch nicht unveränderlich. Das Ende des Kalten Krieges und die durch technologische Fortschritte ermöglichte rasche Verlegbarkeit von Streitkräften über große Distanzen hinweg könnten eine sicherheitspolitische Konzeption wieder in den Vordergrund rücken lassen, die vielen amerikanischen Entscheidungsträgern bereits gegen Ende des Zweiten Weltkrieges vorschwebte: ein Netz aus regionalen Allianzen, flankiert und stabilisiert durch amerikanische See- und Luftstreitkräfte, mit einem jedoch deutlich verringerten Anteil präsenster Landstreitkräfte. Zwar würde auch eine solchermaßen reduzierte amerikanische Präsenz an der Sonderrolle der USA als einzigartigem „coalition-builder“, wie sie sich militärisch im Golfkrieg und diplomatisch bei der deutschen Wiedervereinigung oder im Zypern-Konflikt gezeigt hat, nichts ändern. Ändern würde sich aber in jedem Falle der Tenor der transatlantischen Lastenteilungs-Diskussion. Denn zur Verwirklichung einer solchen amerikanischen Konzeption wäre ein stärkeres Europa eine zwingende Voraussetzung.

Hier liegt folglich der Ansatzpunkt für eine stärkere militärische Rolle der EU. Gelingt der Sicherheits- und Verteidigungspolitik der Union tatsächlich ein Zuwachs an konkreten militärischen Fähigkeiten, ohne dabei in Abgrenzungsrhetorik zu verfallen oder Nicht-EU-Staaten zu frustrieren, so kann sie dem transatlantischen Handlungsverbund ein wichtiges – in längerfristiger Perspektive vielleicht sogar unabdingbares – Element hinzufügen. Soweit sich die amerikanischen Forderungen nach mehr Lastenteilung auf die Bereitschaft der Europäer beziehen, künftig auch in Szenarien außerhalb Europas an der Seite der USA zu handeln, wird es zwar auch künftig eine tiefe Kluft zwischen amerikanischen Erwartungen und europäischem Kooperationswillen geben. Doch eine europäische Bereitschaft zur Übernahme von mehr Lasten in europäischen Konflikten wäre ein positives politisches Signal an die USA und eine Vorbedingung, um der europäischen Stimme mehr Gewicht zu geben.

Aller Rhetorik über eine künftige „Weltmacht Europa“ zum Trotz: Der transatlantische Lackmustest für eine ESVP bleibt daher die Frage der „capabilities“. Die ESVP wird hier an Erwartungen gemessen werden, die sie zum Teil selbst geweckt hat. Aus diesem Grund bleibt die ESVP zum Erfolg verdammt. Wobei Erfolg sich nicht nur durch die Bereitschaft zu höheren Verteidigungsausgaben definiert, sondern auch dadurch, wieweit es gelingt, die Entwicklung der ESVP von transatlantischen Störungen freizuhalten, die sich in anderen Bereichen – etwa der Wirtschaftspolitik – unweigerlich ergeben werden. Gelingt dies nicht – eilt die Rhetorik einer ESVP den „capabilities“ auch weiterhin weit voraus –, dann würde sich Europa in eine Lage manövrieren, in der es am Ende nur verliert: die militärischen Fähigkeiten zu autonomem Handeln nicht erreichend und das amerikanische Vertrauen verspielend, das Europa letztlich den Zugriff auf mächtige amerikanische Fähigkeiten erlaubt.

Die paradoxe Folge wäre eine wachsende Abhängigkeit von den USA in künftigen Konflikten und damit eine politische Marginalisierung – ein Ergebnis, das auf keiner Seite des Atlantiks gewollt sein kann.

Fazit: Transatlantische Sicherheitspolitik als Management von Asymmetrie

Die globale militärische Dominanz der USA ist keine kurzzeitige „Phase“, sondern eine Realität der kommenden Jahrzehnte. Auch eine Abschwächung der wirtschaftlichen Konjunktur dürfte daran nichts ändern. Die Bereitschaft zu hohen Verteidigungsausgaben, eine umfassende rüstungsindustrielle Konsolidierung und eine immer wieder aufs Neue geführte Diskussion über die „revolution in military affairs“ zeugen von einer technologischen wie intellektuellen Dynamik, die kein anderes Land ausbilden und pflegen kann. Eine umfassende Auseinandersetzung mit künftigen Konfliktszenarien findet nur in den USA statt. Weder eine Europäische Union der Fünfzehn noch eine künftige Union der Dreißig wird eine solche strategische Kultur hervorbringen können.

Eine gleichberechtigte Partnerschaft zwischen den USA und Europa, wie sie sich im Bereich der Wirtschaftsbeziehungen abzeichnet, lässt sich daher im Bereich der Sicherheitspolitik auf absehbare Zeit nicht erreichen. Die Erfolge der europäischen Integration im Wirtschafts- und Währungsbereich, die für viele ESVP-Enthusiasten ein Grund dafür sind, nun auch in der Sicherheitspolitik entsprechende Schritte zu wagen, können eben nicht in vollem Umfang auf die Sicherheitspolitik übertragen werden. Sicherheitspolitisch bleibt Europa Juniorpartner der USA. Der Wegfall der sowjetischen Bedrohung hat daran – für manche ebenso überraschend wie frustrierend – nichts geändert.

Transatlantische Sicherheitspolitik bleibt daher das Management von Asymmetrie. Eine sicherheitspolitische Diskussion, die eine Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik als Mittel zur Abgrenzung zu den USA versteht, führt folglich in die Sackgasse. Nicht nur überschätzt sie Europa als strategischen Akteur und programmiert so Enttäuschungen auf beiden Seiten des Atlantiks geradezu zwangsläufig vor. Sie unterschätzt auch zugleich die Bedeutung amerikanischer militärischer Macht für die Aufrechterhaltung einer stabilen politischen Ordnung in Europa. Sie desavouiert die amerikanischen Atlantiker – eben jene also, die sich stets in besonderem Maße für die enge Kooperation mit Europa eingesetzt haben. Und sie führt Russland immer wieder in die Versuchung, eine Politik zu verfolgen, die auf Trennung zwischen den Europäern und Amerikanern abzielt.

Vor allem aber lenkt sie von der Grundtatsache ab, dass Europa und die USA nach wie vor viele gemeinsame strategische Interessen haben – auf dem Balkan, im Umgang mit Russland, bei der Erweiterung der NATO – und dass diese gemeinsamen Interessen im Zeitalter der Globalisierung sogar noch zunehmen werden: Man denke an die Aufrechterhaltung eines freien Welthandels, an die Eindämmung der Weiterverbreitung von Massenvernichtungswaffen oder an die Bekämpfung des Terrorismus. Auch im 21. Jahrhundert benötigt die Sicherheit Europas mehr als eine Europäische Sicherheitspolitik.

Michael Rühle
Leiter des Planungsreferats in der politischen Abteilung der NATO