



Die Entwicklung der ESVP und der transatlantischen Beziehungen

**Die europäische Sicherheitsstrategie
wird die transatlantischen Beziehungen
bestimmen**

Impressum

Herausgeber und für den Inhalt verantwortlich:

Sektionschef Hon.Prof. DDr. Erich Reiter

Redaktion: Mag. Walter Matyas, Doris Washiedl

Korrekturat: Doris Washiedl, Melitta Strouhal, Dr. Martin Malek

Eigentümer, Verleger und Hersteller:

Büro für Sicherheitspolitik des

Bundesministeriums für Landesverteidigung

Amtsgebäude Stiftgasse 2a, 1070 Wien

Tel. (+43-1) 5200/27000, Fax (+43-1) 5200/17068

Gestaltung: Doris Washiedl

Vervielfältigung: Vzlt Johann Jakob

Druck- und Reprintstelle der Landesverteidigungsakademie Wien

Aktuelle Informationen zu Publikationen des Büros für Sicherheitspolitik und
der Landesverteidigungsakademie finden Sie im Internet:

<<http://www.bundesheer.at/wissen-forschung/bsp/publikat.shtml>>

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	5
1. Die Wurzeln der ESVP	5
2. Die Entwicklung der ESVP	7
3. Eine neue Periode der Sicherheitspolitik	10
4. Die alten transatlantischen Beziehungen sind beendet	12
5. Bilanz der jüngsten sicherheitspolitischen Entwicklung	14
6. Gemeinsame Interessen und Interessensgegensätze	15
7. Unterschiedliche Bedrohungsperzeptionen	17
8. Vorschau auf die Entwicklung der transatlantischen Beziehungen	18
9. Zur Entwicklung der USA	19
10. Die sicherheitspolitische Entwicklung der EU durch die Europäische Sicherheitsstrategie	20
11. Europas Zukunft	21
12. Anforderungen an die ESVP	22
13. Resümee	24

Einleitung

Hinter dem Untertitel der vorliegenden Analyse steht bewusst weder ein Ruf- noch ein Fragezeichen. Es ist eine These, dass die europäische Sicherheitsstrategie die transatlantischen Beziehungen bestimmen wird. Durch die Europäische Sicherheitsstrategie von 2003 – oder genauer: den Prozess, den sie ausgelöst hat – werden die amerikanisch-europäischen Beziehungen neu bestimmt und organisiert.

Die EU ist ein einzigartiges Werk der Friedenssicherung: Durch den Zusammenschluss der Mitgliedsstaaten haben sich zwischen ihnen auf Recht statt auf Macht begründete Verhältnisse bei friedlichem Interessenausgleich herausgebildet. Die Fähigkeit der Friedenssicherung nach außen fehlt ihr aber noch; dieser Bereich muss bislang überwiegend von der NATO abgedeckt werden. Die neuen sicherheitspolitischen Herausforderungen in Europa und seinem Umfeld erfordern vor allem Fähigkeiten zu Konfliktverhütung und Krisenbewältigung. Den einzelnen Staaten fehlt es dazu an den ausreichenden Möglichkeiten. Die EU als Ganzes wiederum verfügt über zahlreiche politische und wirtschaftliche Mittel für eine darauf bezogene Sicherheitspolitik. Sie hatte bislang jedoch keine ausreichenden militärischen Mittel. Allmählich hat man aber erkannt, dass diese für ein umfassendes Konfliktmanagement ebenfalls erforderlich sind.

Seit drei Jahrzehnten gibt es in der EU Bestrebungen zur Etablierung einer Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP). Ihre Ernsthaftigkeit war jedoch lange fragwürdig. Wenn die Europäer sie tatsächlich gewollt hätten, wäre in 30 Jahren sehr viel zu erreichen gewesen. Wirklich signifikante Fortschritte gab es aber erst in letzter Zeit.

Die wesentlichen Schritte waren zuerst der Vertrag von Maastricht 1992, der anstelle der Europäischen Politischen Zusammenarbeit (EPZ) die GASP etablierte und Zielsetzungen bis hin zu einer gemeinsamen Verteidigungspolitik – und vielleicht sogar zu einer gemeinsamen

Verteidigung – enthielt. Und dann folgte der Weg zur Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP): Nach dem Kosovo-Krieg 1999 entwickelten die EU-Mitgliedsstaaten die Ambition, eine eigene Eingreiftruppe aufzustellen, die dann in Aktion treten soll, wenn die NATO als Organisation nicht will. Konkret war dafür eine Aktion à la Kosovo-Krieg ohne Teilnahme der USA das Vorbild, weil man regionale Aktionen in Europa beziehungsweise an dessen Peripherie doch selbst (das heißt alleine) beherrschen sollte.

Die Bereitstellung von nationalen militärischen Kontingenten für eine schnelle Eingreiftruppe (Krisenreaktionstruppe) und die Errichtung von sicherheitspolitischen Analyse-, Planungs-, Beratungs- und Führungseinrichtungen sollten die EU ab 2003 in die Lage versetzen, eigenständig umfassendes Krisen- und Konfliktmanagement zu betreiben – und zwar auch mit Nachdruck, wenn friedliche Mittel und positive Anreize erfolglos bleiben. Das ist die ESVP, die autonome Handlungsfähigkeit erfordert und sich auf glaubwürdige militärische Fähigkeiten und geeignete Entscheidungsgremien stützt. Die ESVP setzt sich bislang (nur) das Ziel der Erlangung gewisser Fähigkeiten der EU im (wenn erforderlich militärischen) Konfliktmanagement. Eine weitergehende Absicht zur Entwicklung gemeinsamer europäischer Streitkräfte kann daraus noch nicht abgeleitet werden.

1. Die Wurzeln der ESVP

Die Idee einer eigenständigen europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik ist schon bald nach 1945 entstanden. Dem nach zwei Weltkriegen erschöpften Westeuropa, das sich in den vierziger und fünfziger Jahren zu schwach fühlte, um der Sowjetunion alleine widerstehen zu können, ging es aber seinerzeit in erster Linie darum, die USA als Garanten ihrer Sicherheit zu gewinnen. Trotzdem gab es aber Bestrebungen, die sich entwickelnde europäische Integration (1951 begann mit der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl/EGKS jene Entwicklung, die zur heutigen EU führte) auch

mit einem sicherheits- und verteidigungspolitischen Element auszustatten. Mit dem Scheitern der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft (EVG) 1954 war jedoch das vorläufige Ende der Bemühungen um eine eigenständige Sicherheits- und Verteidigungspolitik Westeuropas gekommen. Spätere – vor allem französische – Versuche zur Wiederbelebung der Idee scheiterten insbesondere am britischen Widerstand.

Erst 30 Jahre nach dem Scheitern der EVG gewann die Debatte über eine europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik wieder an Dynamik. Mit der Einheitlichen Europäischen Akte von 1986 wurde eine engere Zusammenarbeit in sicherheitspolitischen Fragen als ein wesentlicher Beitrag zur Ausformung einer europäischen Identität im außenpolitischen Bereich bezeichnet. Zunehmend wurde auch die Westeuropäische Union (WEU) in diese Debatte einbezogen. Durch den Vertrag von Maastricht von 1992 wurde die EPZ in die GASP übergeführt. Sie war freilich einem politischen und ökonomischen Sicherheitsbegriff verhaftet, wenngleich die langfristige Zielsetzung bestand, eine gemeinsame Verteidigungspolitik zu entwickeln, die zu gegebener Zeit zu einer gemeinsamen Verteidigung führen könne.

Der Vertrag von Maastricht, mit dem die EU mit ihren drei Säulen errichtet wurde (die erste Säule ist die Europäische Gemeinschaft, welche die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft/EG, die EGKS und die Europäische Atomgemeinschaft zusammenführte; die zweite Säule ist die GASP; die dritte die gemeinsame Innen- und Justizpolitik), sah die WEU als verteidigungspolitischen Agenten der EU vor. Seit damals stand auch die Frage der Verschmelzung von EU und WEU auf der politischen Agenda. 1992 hatte die WEU ihre so genannten Petersberg-Aufgaben definiert. Sie umfassen humanitäre Aufgaben und Rettungseinsätze, friedenserhaltende Aufgaben sowie Kampfeinsätze bei der Krisenbewältigung einschließlich friedensschaffender Maßnahmen. Diese Peters-

berg-Aufgaben sollten der Kristallisationspunkt der Weiterentwicklung der GASP werden. Durch den Vertrag von Amsterdam, der 1999 in Kraft trat, wurde die GASP weiterentwickelt. Die Petersberg-Aufgaben wurden in den EU-Vertrag einbezogen. Außerdem hat man neue Institutionen, darunter eine Strategieplanungs- und Frühwarn Einheit sowie den Posten des Hohen Repräsentanten für die GASP geschaffen, der zugleich Generalsekretär des EU-Rates ist. In der Folge wurden auch ein ständiges politisches und sicherheitspolitisches Komitee für alle Fragen der GASP und der ESVP sowie ein EU-Militärausschuss und ein Militärstab als provisorische Organe eingerichtet.

All das wurde auch und gerade durch eine radikale Änderung der britischen Europapolitik möglich. Tony Blair, seit 1997 Premierminister, vollzog diese Kehrtwende in der britischen Position zur ESVP, die beim EU-Sondergipfel im Oktober 1998 in Pörtschach angedeutet wurde und bei einem britisch-französischen Gipfel im Dezember 1998 in St. Malo ihren Ausdruck fand. Frankreich und Großbritannien nahmen von nun an eine gemeinsame Führungsrolle in der Debatte über die ESVP ein. Hinsichtlich der britischen Motivation zu diesem Kurswechsel wurde vermutet, dass Großbritannien als Nichtmitglied der EU-Währungsunion versuchte, sein Gewicht in Europa stärker zur Geltung bringen, was es im Bereich der Sicherheits- und Verteidigungspolitik als ständiges Mitglied des UNO-Sicherheitsrates, als Nuklearmacht und als jene Militärmacht in Europa, die ihre Streitkräfte bereits am weitesten den neuen Herausforderungen nach dem Kalten Krieg angepasst hatte, am besten konnte. Dadurch konnte es auch ein stärkeres sicherheitspolitisches Profil zeigen und die eigene Bedeutung gegenüber den USA erhöhen. Schließlich galt es, zunehmenden französischen Einfluss auf die ESVP zu verhindern und insbesondere die weitere Entwicklung so zu beeinflussen, dass die NATO nicht gefährdet wird. Vereinzelt wurde diesbezüglich auch angeführt, dass Blair bei militärischen Unterweisungen bewusst wurde, wie rückständig die europäischen Streitkräfte im

Vergleich zu den USA waren und welche Mängel sie bezüglich der aktuellen Herausforderungen hatten. Es konnte Blair daher auch primär darum gehen, eine Initiative zur Modernisierung der Streitkräfte der europäischen Länder zu ergreifen und weniger auf autonome europäische (militärische) Handlungsfähigkeit zu zielen.

2. Die Entwicklung der ESVP

Der am 1. Mai 1999 in Kraft getretene Vertrag von Amsterdam, der mit der Übernahme der Petersberg-Aufgaben den Beginn der ESVP einläutete, war schon vor dem Luftkrieg der NATO um das Kosovo 1999 ausverhandelt worden. Der Kosovo-Krieg führte dann zu einer Beschleunigung des Prozesses zur Entwicklung der ESVP (ursprünglich gab es die Bezeichnung Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik – ESVP, dann setzte sich mit dem EU-Gipfeltreffen von Helsinki im Dezember 1999 die Bezeichnung Gemeinsame Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik – GESVP durch; seit dem Gipfel von Nizza im Dezember 2000 dominiert wiederum ESVP). So kam es am Gipfel von Köln vom Juni 1999 im unmittelbaren Bewusstsein der eigenen militärischen Unzulänglichkeit zur Erklärung, dass die GASP durch die Entwicklung einer gemeinsamen europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik zu stärken sei, die autonome Handlungsfähigkeit erfordert und sich auf glaubwürdige militärische Fähigkeiten und geeignete Beschlussfassungsgremien stützen können muss; bis Ende des Jahres 2000 sollten die dazu erforderlichen Entscheidungen (einschließlich der Festlegung der Modalitäten für die Einbeziehung der Aufgaben der WEU) getroffen werden. Außerdem wurde beschlossen, ein politisches und sicherheitspolitisches Komitee, einen Militärausschuss und einen Militärstab einzurichten, was zwischenzeitlich auch geschah.

Beim Gipfel von Helsinki im Dezember 1999 hat der Europäische Rat dann beschlossen, bis zum Jahr 2003 Streitkräfte bis zur Korpsgröße (rund 50 000 bis 60 000 Soldaten einschließlich

Kampfunterstützungstruppen und Logistik) und zusätzlich entsprechende Streitkräfteanteile von Marine und Luftwaffe zur internationalen Krisenbewältigung innerhalb von 60 Tagen verlegen und eine Operation mindestens ein Jahr lang durchführen zu können. Festzuhalten ist auch, dass es – trotz der Betonung der autonomen Beschlussfassung – als Reaktion auf internationale Krisen nur in jenen Fällen EU-geführte militärische Operationen geben soll, in denen die NATO nicht tätig werden will.

Der EU-Gipfel in Feira im Juni 2000 beschloss hinsichtlich des nicht-militärischen Krisenmanagements, dass die EU-Mitglieder ebenfalls bis 2003 in der Lage sein sollen, 5000 Polizisten für eine internationale Mission bereitzustellen. Spätestens innerhalb von 30 Tagen sollten bereits 1000 Polizisten in einem Krisengebiet stationiert werden können. Zusätzlich sollen die Mitglieder bereit und in der Lage sein, Richter, Staatsanwälte und Vollzugsbeamte zu entsenden, um die öffentliche Ordnung in einem Krisengebiet durchsetzen zu können.

Beim Gipfel in Nizza im Dezember 2000 kam es dann zur ständigen Einrichtung dieser bislang nur provisorischen Institutionen. Das politische und sicherheitspolitische Komitee tagt auf Botschafterebene und beschäftigt sich mit allen Fragen der europäischen Außen- und Sicherheitspolitik, vor allem aber mit dem Aufbau der ESVP und den Aktivitäten der EU auf dem Balkan. Die Sitzungen werden durch eine Arbeitsgruppe politisch-militärischer Experten vorbereitet. Der Militärausschuss steuert die Arbeiten des künftigen Militärstabes und berät das politische und sicherheitspolitische Komitee. Er tagt regelmäßig auf der Ebene der militärischen Vertreter, wenn nötig mit den Generalstabschefs. Der Militärstab der EU wirkt bei der Ausgestaltung des European Headline Goal mit. Er hat keine operativen Planungen durchzuführen, sondern militärische Entscheidungs- und Handlungsoptionen für die politischen Gremien im Krisenfall vorzubereiten. Für nicht-militärisches Krisenmanagement ist

zusätzlich ein Ausschuss für zivile Aspekte des Krisenmanagements eingesetzt worden.

Die Verteidigungsminister haben sich bisher im Rahmen der ESVP beziehungsweise der EU nur informell getroffen. Sie werden bei Bedarf zum Allgemeinen Rat hinzugebeten, um ihre Überlegungen in Verteidigungsangelegenheiten zu hören. Die Einrichtung auch formeller Treffen der Verteidigungsminister wird derzeit erwogen, scheiterte bisher aber am Widerstand der Außenminister.

Bei einer Konferenz Ende November 2000 haben die Mitgliedsländer der EU (ausgenommen Dänemark) ihre Beiträge für die gemeinsamen europäischen Einsatzstreitkräfte genannt.

Operationen im Bereich des Krisenmanagements sollen entweder auf Ersuchen der UNO, der OSZE oder als eigene autonome Einsätze der EU durchgeführt werden.

Der schnellen EU-Eingreiftruppe müssen in der Praxis 150 000 bis 180 000 Mann zur Verfügung stehen, weil jeweils ein Turnus im Einsatz, ein Turnus in Bereitstellung zur Ablösung und der dritte Turnus in der Erholungspause nach dem Einsatz steht. Die Streitkräfte der Mitgliedsländer der EU umfassten damals insgesamt etwa 1,8 Millionen Soldaten (ohne Reserven). Dennoch wird dieser Streitkräfteumfang für die schnelle Eingreiftruppe als eine große Herausforderung dargestellt. Dies wird einmal damit begründet, dass die in Bosnien-Herzegowina stationierten Einheiten der SFOR, die ursprünglich aus über 50 000 Soldaten (aus 38 Ländern) bestanden, und die Einheiten der KFOR im Kosovo zuerst etwa 45 000 Soldaten (aus 28 Ländern) umfassten. Bei diesen Operationen waren die USA wie auch nicht der NATO und der EU angehörende Staaten (wie beispielsweise Russland) beteiligt. Ziel der EU war es nun, Einsätze in etwa dieser Größenordnung eigenständig durchführen zu können.

Da sich die Realisierung der 1999 gesetzten

Ziele eines Aufbaues militärischer Strukturen verzögerte, wurde in Laeken 2001 der European Capabilities Action Plan beschlossen, um die bestehenden Mängel zu evaluieren und Lösungsvorschläge zu erarbeiten. Jedoch beteiligen sich die Mitgliedsstaaten nur auf freiwilliger Basis an diesem Prozess. Das Ziel der Europäer ist es, bis 2010 zumindest eine militärische Eingreifkraft für Chapter VII-Missionen – also so genannte Peace Enforcement-Operationen – bereitzustellen. Der Aufbau dieser Truppen erfolgt nach den Kriterien der NATO Response Force, was erneut die Bedeutung der Allianz für die militärische Handlungsfähigkeit der EU unterstreicht. Nach einer deutsch-britisch-französischen Initiative sollen die schnellen Eingreiftruppen aus etwa 1500 Mann starken vordefinierten Modulen bestehen, die je nach Lage zu einer angemessenen Interventionstruppe zusammengestellt werden können (Battle-Group-Konzept). Bezüglich Interoperabilität und Überprüfbarkeit der Aufstellung würde dieses Konzept deutliche Verbesserungen gegenüber bisherigen Vorstellungen bringen, in denen die Staaten ihre Beiträge vorwiegend selbst definierten; allerdings ist eine Umsetzung des Battle-Group-Konzepts noch nicht entschieden.

Bei den bisherigen militärischen Missionen stützte sich die EU im Falle von „Concordia“ in Mazedonien auf die NATO, von der sie die Mission übernahm, und im Falle von „Artemis“ im Kongo auf Frankreich, das vor allem aufgrund eigenstaatlicher Interessen aktiv wurde.

Aus amerikanischer Sicht ist die Entwicklung einer Europäischen Sicherheits- und Verteidigungsidentität (ESVI) nach langem Zögern zwar seinerzeit begrüßt worden, allerdings als eine Entwicklung innerhalb der NATO zur Stärkung der militärischen Fähigkeiten der Europäer. Nicht begrüßt wurde hingegen die Entwicklung eigener europäischer Institutionen der Sicherheits- und Verteidigungspolitik, weil solche Strukturen ja in der NATO bereits vorhanden sind.

Die Entwicklung von sicherheitspolitischen Organen und Gremien sowie Verfahren geht bei

den Europäern wesentlich schneller vor sich als der Ausbau militärischer Fähigkeiten. Das ist aus amerikanischer Sicht genau der falsche Weg. Deshalb fürchteten nicht wenige, dass die europäischen Bemühungen um mehr Selbstständigkeit in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik die NATO in eine tiefe Krise stürzen werde, an deren Ende der Rückzug der USA aus Europa stehen könnte.

Die drei Bedingungen der Amerikaner für die europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (die drei D's - no decoupling, no duplication, no discrimination) sagen sehr klar, dass die USA reine EU-Sicherheitsarrangements nicht akzeptieren. Die ESVP darf also nicht von der NATO abgekoppelt sein. Sie soll die NATO nicht duplizieren und NATO-Mitglieder, die nicht der EU angehören, nicht diskriminieren (das heißt in die Entscheidungsprozesse voll einbinden).

Die NATO-Staaten in Europa, die nicht EU-Mitglieder sind, sollen an der Vorbereitung der Entscheidungen beteiligt werden, nicht aber an der Beschlussfassung mitwirken. Das Problem war das Ausmaß der Einbindung. Es betrifft nach der EU-Erweiterung am 1. Mai 2004 nur noch Norwegen, Rumänien, Bulgarien und die Türkei. Außerdem wurden auch die Beitrittskandidaten berücksichtigt. Die Probleme für diese Einbindung und für die institutionalisierten Beziehungen zwischen EU und NATO wurden inzwischen gelöst.

Die Entscheidungen über den Einsatz selbst verbleiben nach entsprechender Vorarbeit den diversen neuen Organen der ESVP und nach Beratung mit den vorhin genannten Nicht-EU-Partnern der Beschlussfassung des Rates. Die Regierungen und die nationalen Parlamente haben schließlich aufgrund der jeweiligen nationalen Rechtslage darüber zu entscheiden, ob und wie sich die einzelnen Länder beteiligen.

Die bedingte Einigkeit über die Ziele und Strukturen der GASP sowie das Verhältnis der EU zur NATO, die aus dem politisch/militärischen Handlungszwang anlässlich der Ereignisse auf

dem Balkan hervorging, wurde durch die Uneinigkeit der Europäer über das US-Vorgehen gegen den Irak 2003 auf eine harte Probe gestellt. Die Staaten, die sich für ein militärisches Eingreifen Washingtons am Golf aussprachen, waren meist gleichzeitig jene, die die NATO als vorrangiges Instrument der Koordinierung und Gestaltung europäischer Sicherheitspolitik ansahen. Hingegen versuchte Frankreich, eigene Ideen einer von den USA abgekoppelten europäischen Sicherheitspolitik über die EU zu organisieren. Unter diesem Gesichtspunkt sind die französischen Bemühungen, mit einigen Staaten eine vertiefte Zusammenarbeit im sicherheitspolitischen Bereich zu begründen, wie auch das Engagement der EU im Kongo (unter französischer Führung) zu sehen. Dies verstärkte die Skepsis der transatlantisch orientierten Staaten gegenüber europäischen Projekten außerhalb der NATO.

Da die Pariser Irak-Politik wenig Erfolg hatte, gab Frankreich seine Bemühungen um die Abkoppelung europäischer Strukturen von der NATO auf. Im September 2003 einigten sich Deutschland, Frankreich und Großbritannien darauf, dass die Vertiefung der Zusammenarbeit im Rahmen der ESVP und der „strukturierten Zusammenarbeit“ sowie die weitere Stärkung der militärischen Handlungsfähigkeit im Rahmen der EU zwar weiter vorangetrieben werden, sich die Strukturen im Bereich der Streitkräfte und Stäbe jedoch an die der NATO anlehnen sollen. Damit soll eine Doppelgleisigkeit weitgehend vermieden und die Position der NATO in der europäischen Sicherheitspolitik nicht untergraben werden.

Der EU-Verfassungsentwurf enthält eine verpflichtende Beistandsklausel für den Fall des bewaffneten Angriffes auf ein Mitglied (engere Zusammenarbeit im Bereich der gegenseitigen Verteidigung). Diese Verpflichtung bleibt im Einklang mit der im Rahmen der NATO eingegangenen Verpflichtung. Sie hat eine weitere Besonderheit: „Der besondere Charakter der Sicherheits- und Verteidigungspolitik einzelner Mitgliedsstaaten bleibt davon unberührt.“

Letzteres wurde auf Wunsch der allianzfreien Mitglieder eingefügt, die sich nicht zum gegenseitigen militärischen Beistand verpflichten wollten.

Im Mai 2003 beauftragte der Rat der EU den Generalsekretär und hohen Repräsentanten für die GASP, Javier Solana, eine Europäische Sicherheitsstrategie zu entwerfen, und diese wurde im Dezember 2003 vom Rat beschlossen. Die Strategie ist vor allem eine Bestandsaufnahme der heutigen Sicherheitsrisiken und stellt nach den Meinungsverschiedenheiten über die Vorgangsweise gegen den Irak insofern einen Fortschritt dar, als sich die Europäer über die maßgeblichen Bedrohungen einig wurden: Internationaler Terrorismus, Proliferation von Massenvernichtungswaffen sowie destabilisierende Effekte regionaler Konflikte und „gescheiterter Staaten“. Auch wenn man sich über die Risiken und die Notwendigkeit eines präventiven Vorgehens einigte, bestehen dennoch weiter große Differenzen über die genaue Gestaltung der Sicherheitspolitik, das Verhältnis zur UNO und den Einsatz militärischer Mittel zur Durchsetzung der europäischen Außenpolitik.

Eine weitere Qualitätssteigerung der ESVP hätte die Verabschiedung des Vertrages über eine Europäische Verfassung bedeutet. Diese ist zwar im Dezember 2003 vorläufig gescheitert, doch einige Punkte der sicherheitspolitisch relevanten Passagen standen außer Streit. Nach dem Vertragsentwurf wäre es möglich, eine „strukturierte Zusammenarbeit“ auch im sicherheits- und verteidigungspolitischen Bereich mit militärischem Bezug zu begründen. (Dies ist im Vertrag von Nizza durch Artikel 27b explizit untersagt). Sie soll Staaten umfassen, die bereit sind, Missionen mit höchsten Anforderungen zu erfüllen und auch über die militärischen Fähigkeiten hierzu verfügen. Die „strukturierte Zusammenarbeit“ wird vom Rat beschlossen, in weiterer Folge würden über die Angelegenheiten dieser Zusammenarbeit nur mehr die daran beteiligten Staaten entscheiden. Sie würden keinen abgeschlossenen Club bilden, da eine

weitere Aufnahme von Staaten in diese Zusammenarbeit möglich ist, sobald die beitragswilligen Staaten gewisse vordefinierte Kriterien erfüllen.

Für alle Staaten der EU würde eine Solidaritätsklausel im Falle terroristischer Anschläge oder von Katastrophen natürlichen oder menschlichen Ursprungs gelten (Art. I-42). Auch wäre in einem solchen Fall eine Hilfeleistung mit militärischen Mitteln möglich. Bislang gab es jedoch zwischen den einzelnen Staaten Auffassungsunterschiede über mögliche Strategien der Terrorbekämpfung (inklusive der Option, Regime zu bekämpfen, die in Verdacht stehen, Terror zu unterstützen). Nach den Anschlägen im März 2004 in Madrid soll die Institutionalisierung der Terrorismusbekämpfung nun vorgezogen werden.

Zur weiteren Harmonisierung der europäischen Rüstungspolitik soll nach dem Verfassungsvertragsentwurf ein „Amt im Bereich der Entwicklung der militärischen Fähigkeiten, der Forschung, der Beschaffung und der Rüstung“ eingerichtet werden, das insbesondere rüstungspolitische Ziele und Entwicklungsprogramme vorschlagen, den Bestand evaluieren und den Bedarf ermitteln, die Forschung und Rüstungsindustrie fördern und koordinieren sowie für einen gezielteren Einsatz der Verteidigungsausgaben sorgen soll. Damit soll der Grundstein einer Europäisierung der Rüstungsindustrie gelegt werden. (Näheres dazu siehe im Abschnitt 12.)

3. Eine neue Periode der Sicherheitspolitik

Mit der Nationalen Sicherheitsstrategie der USA vom September 2002 wurde so etwas wie ein geostrategisches Grunddokument für das 21. Jahrhundert geschaffen, das bereits weit reichende Bedeutung gewonnen hat. Die Strategie ist kein grundsätzlicher Richtungswandel in sicherheitspolitischer Hinsicht, sondern die konsequente Weiterverfolgung eines schon unter Präsident Bill Clinton eingeschlagenen Weges der ameri-

kanischen Sicherheitspolitik. Die USA sehen sich als unangefochtenes Imperium und sind es politisch, wirtschaftlich und militärisch auch. Die globale Ökonomie ist stark von der Entwicklung der amerikanischen Wirtschaft abhängig, das amerikanische Militär ist allen anderen derzeit weit überlegen und dürfte diese Überlegenheit in Zukunft weiter ausbauen. Die Grundlage der amerikanischen Sicherheitspolitik ist die eigene Stärke. Die USA haben ihre Werte und sind gewillt, diese zu verteidigen; wer gegen die Werte der USA ist, der ist auch ihr Feind. Die Verteidigung der Werte besteht nicht in der Hoffnung, dass schon nichts passieren werde beziehungsweise im Glauben an den besten Fall, sondern in der Absicht, einen Feind notfalls zu besiegen.

Die Strategie baut auf den Prinzipien der Überlegenheit und der Prävention auf. Es kann erforderlich sein, dass die USA einer Bedrohung ihres Landes durch einen militärischen Präventivschlag zuvorkommen müssen. Präventive Aktionen insbesondere gegen terroristische Organisationen sollen also verhindern, dass dem Land und der Bevölkerung Schaden zugefügt wird. Die USA behalten sich das Recht vor, solche Maßnahmen bei Bedarf einseitig und ohne Unterstützung internationaler Organisationen zu setzen. Solche vorbeugenden Angriffe galten bislang nur dann als gerechtfertigt, wenn eine unmittelbare Bedrohung vorlag. Die US-Sicherheitsstrategie hat nun Prävention den heutigen Umständen angepasst: Es reicht der Verdacht, dass ein anderes Land oder dort befindliche Terroristen einen Angriff planen, damit ein Schlag gerechtfertigt ist, auch wenn Unsicherheit über Ort und Zeit des Angriffes besteht. Diese Präventivkriegsführung ist mit dem heute geltenden Völkerrecht nicht vereinbar. Dieses trägt allerdings der aktuellen Lage nicht Rechnung, denn Bedrohungen durch Massenvernichtungswaffen und/oder ballistische Raketen haben eine andere „Unmittelbarkeit“ als ein Aufmarsch konventioneller Streitkräfte, deren erkennbarer Angriffsabsicht man zuvorkommen will. Die USA legen mit dieser Strategie offen dar, dass die jetzige Völkerrechtssituation ihren

Bedürfnissen nicht entspricht und machen klar, wie sie sich unter bestimmten Umständen verhalten werden.

Das Verhalten des mächtigsten Staates der Welt ist – zumindest nach Lesart seiner Kritiker – nicht mehr völkerrechtskonform. Deshalb sprach man von einer Krise des Völkerrechts, weil nicht irgendein autoritär geführter Staat sich an die Einhaltung des Gewaltverbotes der UNO nicht gebunden fühlt, sondern die USA. Sie setzen ihre nationale Sicherheitsstrategie gleichsam über das Völkerrecht. Die Anwendung der Strategie im Irak-Krieg 2003 führte zu massiver Kritik insbesondere durch einzelne europäische Regierungen und eine Vielzahl europäischer Gelehrter, Politiker und Medien. Im Unterschied zum Kosovo-Krieg 1999, der eindeutig völkerrechtswidrig war, wurde der humanitäre Aspekt – der auch im Falle des Irak gegeben war – aber nicht entsprechend gewürdigt. Der Umstand, dass bei Kritik an den USA ein anderer Maßstab angelegt wird als bei eigenen Vorhaben, demonstriert die Verärgerung über das amerikanische Vorgehen und die Ablehnung ihres globalen Gestaltungsanspruches.

Der Irak-Krieg 2003 signalisierte möglicherweise einen Paradigmenwechsel, weil die Zeit vom Spannungsverhältnis zwischen globaler US-Dominanz und gleichzeitiger globaler Interdependenz geprägt ist (vgl. dazu Karl Kaiser, Dominanz und Interdependenz nach dem Irak-Krieg, in: Internationale Politik 58/2003, S. 1ff.). Es bleibe dahingestellt, ob der Irakkrieg eine echte Zäsur war oder diese schon vorher eingetreten ist. Jedenfalls kann man im amerikanischen Vorgehen im Irak durchaus eine neue Phase der weltpolitischen Entwicklung sehen. (Klaus-Dieter Schwarz, Amerikas Mission. SWP-Aktuell Nr. 38/2002.)

Der Verlauf des Irak-Krieges brachte einen Bruch zweier Lager der westlichen Welt (Francis Fukuyama, Das Ende des Westens, in: Die Welt, 3.9.2002) und eine Wiederbelebung der deutsch-französischen Partnerschaft. Diese zielte auf die Verhinderung des Krieges und basierte auf der

(alten) französischen Absicht der Relativierung der sicherheitspolitischen Hegemonie der USA mit dem Versuch einer Aufwertung des UN-Sicherheitsrates als Zeichen einer multipolaren Weltordnung (Matthias Dembinski/Wolfgang Wagner, Europäische Kollateralschäden, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, 31-32/2003). Mit der Intention zur Relativierung des US-Einflusses und der eigenen Führungsrolle Frankreichs in Europa wurden die Probleme allerdings nicht gelöst, sondern aktualisiert und vertieft: Tatsächlich sind die USA sicherheitspolitisch auch die Führungsmacht in Europa. Zuletzt hat aber Frankreich immer wieder versucht – einmal in politisch-konzeptiver Abstimmung mit Deutschland, dann in Gestalt militärisch-strategischer Kooperation mit Großbritannien –, eine Führungsrolle in der europäischen Sicherheitspolitik einzunehmen, die durchaus als antiamerikanisch interpretiert werden kann. Das wird aber wiederum von vielen europäischen Ländern nicht akzeptiert. Der polnische Analytiker und ehemalige Botschafter Janusz Reiter hat dies trefflich argumentiert: „Antiamerikanismus ist kein guter Baustoff für Europa“ (in: FAZ, 5.2.2003; vgl. auch Dembinski/Wagner a.a.O., S. 37, FN 30.)

Die Auseinandersetzungen im Vorlauf des Irak-Krieges könnten dazu beitragen, dass die USA noch weniger als in den Jahren zuvor daran interessiert sind, einer eigenständigen beziehungsweise einheitlichen europäischen Position gegenüberzustehen. Bis dahin hatten die USA nach langem Zögern und bei allen Vorbehalten die GASP der EU letztlich akzeptiert und damit auch eine neue Lastenteilung USA – Europa erwartet. Wenn als Folge des Irak-Krieges die USA künftig gemeinsame europäische Positionen verhindern wollen und eine Politik der bewussten Störung gemeinsamer Positionen betreiben, so wäre das eine schwere Hypothek für die Weiterentwicklung der transatlantischen Beziehungen.

4. Die alten transatlantischen Beziehungen sind beendet

Nach Werner Weidenfeld sind die transatlantischen Beziehungen in eine Phase der Nüchternheit eingetreten (Werner Weidenfeld, Die transatlantische Nüchternheit, in: Erich Reiter (Hg.), Jahrbuch für internationale Sicherheitspolitik 2003, Hamburg/Berlin/Bonn 2003). Das europäisch-amerikanische Verhältnis ist in seinen Augen sehr ambivalent; im Gegensatz zu manchen anderen deutschen Analytikern verkennt er allerdings nicht, dass es keine europäisch-amerikanische Dissonanz gegeben hat, sondern die innereuropäischen Differenzen ebenso ein wesentlicher Faktor sind. Dies alles ist aber laut Weidenfeld kein Sonderzustand in den amerikanisch-europäischen Beziehungen, sondern entspricht vielmehr einer historischen Konstante. Besorgniserregend ist laut Weidenfeld, dass Amerikaner und Europäer bislang nicht zu einer gemeinsamen strategischen Beurteilung der weltpolitischen Situation gekommen sind. Während Amerika nach dem 11. September 2001 seine eigene strategische Mission zum Selbstschutz und zur Erhaltung der eigenen Weltmachtrolle verfolgt, stellt gerade das Fehlen einer gemeinsamen strategischen Kultur in Europa die Achillesferse europäischer Außenpolitik dar.

Nicht nur für Weidenfeld, sondern auch für viele andere Analytiker erfordert es die weltpolitische Lage, dass Europäer und Amerikaner zusammen Anstrengungen im Rahmen einer gemeinsamen Strategie unternehmen. Dem Westen – so die herrschende Auffassung – drohe insgesamt großer Schaden, wenn er nicht zu gemeinsamen globalen Ordnungsvorstellungen kommen sollte. Es sei maßgeblich für die Zukunft der westlichen Welt, wenn die politisch-kulturelle Verbindung zwischen Europäern und Amerikanern bewahrt wird beziehungsweise vital erhalten werden kann, denn die transatlantische Freundschaft sei ein wertvolles Gut.

Sind diese Überlegungen aber auch tatsächlich zutreffend, müssen Amerikaner und Europäer wirklich an einem Strang ziehen, um sich selbst und der Welt Gutes zu tun? Faktum ist, dass die

alte transatlantische Partnerschaft auf der gemeinsamen Perzeption einer genau definierten Bedrohung beruhte, nämlich der Herausforderung militärischer, politischer, ökonomischer und gesellschaftlicher Art durch die Sowjetunion. Heute hingegen sucht die NATO, die damals die Antwort auf diese Herausforderung gewesen ist, nach ihrem Zweck und ihrer Daseinsberechtigung. Die alte transatlantische Partnerschaft ist heute nicht mehr relevant, und damit kann man auch sagen, dass die alte Partnerschaft eigentlich beendet ist.

In den USA haben die Terroranschläge vom 11. September 2001 eine Stimmung geschaffen, in der dem Krieg gegen den Terrorismus alles untergeordnet wird. Die USA sind im stärkeren Maße unilateral geworden und meinen, ihre Antworten selbst finden zu müssen und für ihre Sicherheit letztlich nur alleine sorgen zu können. Internationale Unterstützung wird erst dann eingefordert, wenn Maßnahmen und Aktivitäten bereits erfolgt sind. Freilich haben auch die USA letztlich nicht das ausreichende Potenzial für eine Weltordnungsmacht.

Also brauchen sie Verbündete – allerdings zur Umsetzung ihrer Weltordnungsvorstellungen und nicht auf der Grundlage eines europäisch-amerikanischen Kompromisses. Letzteres aber wäre zumindest für einzelne europäische Staaten entscheidend für eine Unterstützung der USA. Die Überlegung, dass die USA (auch weiterhin) die Europäer als Verbündete brauchen werden, weil sie eben trotz ihrer militärischen Überlegenheit nur eine begrenzte Gestaltungskraft haben und mit Problemen der strategischen Überdehnung kämpfen, ruht auf der Basis, dass Europäer und Amerikaner letztlich die gleichen Grundinteressen aufweisen: Stabilität, Krisen- und Konfliktmanagement, gut regierte Staaten, Herrschaft der Demokratie, Marktwirtschaft und freier beziehungsweise fair reglementierter Welthandel. Allerdings gehen die Meinungen, was das jeweils konkret bedeutet, öfters ebenso auseinander wie etwa Auffassungen zum Krisenmanagement. Schließlich zählt

unmittelbare nationale Interessenswahrnehmung – auf beiden Seiten des Atlantiks – allemal noch mehr als strategische Grundsätze, so dass die (scheinbar gegebene) gemeinsame Interessenbasis in der Realität nicht immer bestimmend ist. Darauf wird in Abschnitt 6 noch näher eingegangen.

Die USA sind jedenfalls zum Handeln auch ohne die Unterstützung durch ihre Verbündeten und Freunde bereit und finden immer zumindest einige Verbündete. Das hat der Irak-Krieg bestätigt, in dem Verbündete höchst willkommen waren – aber mehr zur Legitimierung des amerikanischen Vorgehens als aus militärischer Notwendigkeit. Unterstützung suchen die USA nur für die Nachkriegsphase, um Kosten und menschliche Ressourcen zu schonen. Die Verbündeten haben keinen wesentlichen Einfluss auf die amerikanische Willensbildung. So gesehen und im Hinblick darauf, dass die europäische Interventionsfähigkeit in nächster Zeit gering bleiben wird, sollte die Überlegung, dass die USA Verbündete brauchen, nicht überschätzt werden.

Europa ist sich wohl des Umstandes bewusst, dass die EU außer den USA die einzige Organisation ist, die das Potenzial zu einer Weltmacht hätte. Nach Weidenfeld fehlt es der EU aber nach wie vor an politischer Infrastruktur, was eine effektive Bündelung politischer Energien verhindert. Darüber hinaus geht Europa auch oft die Fähigkeit ab, in weltpolitischen Kategorien zu denken. Die meisten Mitgliedsstaaten der EU bauen nach wie vor primär auf ihre nationalstaatliche Politik und berücksichtigen erst nachgeordnet die gesamteuropäischen Perspektiven. Deshalb kann man wohl sagen, dass Europa erst dann ein effizienter Akteur im internationalen beziehungsweise globalen Rahmen wird, wenn es ihm gelingt, eine Kultur des weltpolitischen Denkens zu entwickeln.

Europa hat das Problem, dass wichtige Fragen nicht rechtzeitig diskutiert werden. Man hat geradezu Angst, dass schon das Reden über ein Problem eine Präjudizierung bedeuten würde. Solche diplomatischen Verklemmungen haben in

manchen Situationen dazu geführt, dass die EU gegenüber bestimmten Herausforderungen letztlich völlig unvorbereitet war. Das ist insbesondere deshalb bedauerlich, weil die EU ja gerade im zivilen Bereich (Soziales, Wirtschaft, Gesellschaft, allgemeine Politik) im Prinzip besondere Fähigkeiten und Möglichkeiten hätte. Es gibt auch genug wissenschaftliche Expertisen über die Früherkennung von Krisen und Konflikten. Die EU war aber trotz des vorhandenen Wissens bislang nicht fähig, im Bereich der Krisenfrüherkennung rechtzeitig Konzepte oder Strategien auszuarbeiten und entsprechend zu reagieren.

Bislang fehlt ein ernsthafter strategischer Dialog zwischen Europäern und Amerikanern. Ein solcher wäre aber Voraussetzung, um zu gemeinsamen Vorstellungen über eine von beiden Seiten getragene Weltordnung beziehungsweise zu Maßnahmen, die dazu erforderlich sind, zu gelangen. Von ihrem Gelingen wird es abhängen, wie partnerschaftlich, kooperativ, konkurrenzierend oder konfrontativ die Beziehungen ausfallen. Die Europäische Sicherheitsstrategie aus 2003 ist ein Ausgangspunkt für die Entwicklung neuen strategischen Denkens in der EU und könnte somit auch einen transatlantischen strategischen Dialog einleiten, worauf in Abschnitt 10 noch einzugehen sein wird.

5. Bilanz der jüngsten sicherheitspolitischen Entwicklung

Die sicherheitspolitische Entwicklung im Jahr 2003 verlief auf den ersten Blick negativ. Es gab den Irak-Krieg, der zugleich eine große Krise des Völkerrechtes gewesen ist und den verschiedene europäische Staaten nicht verhindern konnten. Es gab eine Spaltung in ein „altes“ und ein „neues“ Europa im Vorlauf zum Irak-Krieg und das Scheitern des Verfassungsvertrages der EU im Dezember. Man kann aber auch positive Aspekte sehen: Auf die Auseinandersetzungen zum Irak-Krieg folgte der Beschluss einer Europäischen Sicherheitsstrategie, die Ansatz zu neuem

strategischen Denken in Europa sein könnte. Es gab – so sehen es zumindest einige Europäer – einen Erfolg der europäischen Führungsmächte in der Iran-Politik, die Teheran bewegen haben könnte, sich einem stärkeren Überwachungsregime im Nuklearbereich zu unterwerfen. Im Zuge der Verhandlungen des europäischen Verfassungsvertrages stellte sich in den sicherheitspolitischen Punkten letztlich viel Übereinstimmung ein; und mit „Concordia“ (Mazedonien) und „Artemis“ (Kongo) fanden eigenständige europäische militärische Einsätze statt.

Weder auf die Positiv- noch auf die Negativliste ist der Umstand zu setzen, dass all die Erwägungen und Bedenken hinsichtlich der Konsequenzen des so genannten „Pralinengipfels“, bei dem sich Deutschland, Frankreich, Belgien und Luxemburg verabredet hatten, ein europäisches Hauptquartier und gemeinsame europäische (oder eben nur klein- beziehungsweise kerneuropäische) Aktivitäten zu setzen, schon wenige Monate später keine große Beunruhigung mehr darstellten. Einerseits ist klar geworden, dass die Einrichtung europäischer Hauptquartiere immer in einem engen Kontext zur NATO stehen wird, andererseits steht auch außer Frage, dass aufwendige Doppelstrukturen in Europa nicht geschaffen werden.

Die Entwicklung der europäischen Sicherheitspolitik ist schwer vorhersehbar. Im Frühjahr und Sommer 2003 war die Meinung dominierend, dass der Irak-Krieg beziehungsweise die Diskussionen im Vorlauf und die innereuropäischen Debatten darüber Europa in einen großen Konflikt gestürzt haben und insbesondere die GASP – und mit ihr die ESVP – schwere Rückschläge erlitten haben, ja eine Weiterentwicklung unwahrscheinlich sei. Doch schon im Herbst des Vorjahres konnten in den Debatten über den europäischen Verfassungsvertragsentwurf im Wesentlichen die Meinungsunterschiede beseitigt werden, und es kam diesbezüglich zu einer stimmigen Konzeption. Doch im Dezember 2003 scheiterte der Verfassungsvertragsentwurf an der übereilten großen EU-

Erweiterung. Der wesentliche Exponent zum Scheitern des Vertragsentwurfes war bekanntlich Polen. Auch wenn es mit Spanien einen Verbündeten hatte und man argumentieren kann, dass die deutsch-französischen Bemühungen politisch vielleicht nicht immer ausreichend ausgewogen waren, so bleibt doch die Tatsache, dass ein Land, das noch gar nicht Mitglied der EU war, den Verfassungsvertrag durch die Betonung seiner nationalistischen Interessenwahrnehmung letztlich zum Scheitern gebracht hat. Das schafft erhebliche Bedenken.

6. Gemeinsame Interessen und Interessensgegensätze

Jede nationale Definition von Interessen ist immer auch Ausdruck der politischen Identität eines Gemeinwesens und wird in Bezug auf andere Akteure bestimmt. Daher muss ein Vergleich zwischen den amerikanischen und den europäischen Sicherheitsinteressen zunächst von den Unterschieden der beiden politischen Systeme ausgehen. Die USA sind aktuell die „singuläre Weltführungsmacht“ und haben ein klares nationalstaatliches Interessenkonzept. Die strategische Priorität der USA ist die frühzeitige Verhinderung einer Schwächung dieser Position. Der nachhaltigen politischen Umgestaltung des Nahen und Mittleren Ostens kommt dabei sowohl im Hinblick auf die Herausforderung durch den islamischen Fundamentalismus als auch zur Schaffung günstiger strategischer Voraussetzungen gegenüber dem „near competitor“ China eine vorrangige Bedeutung zu. Generell vertrauen die USA bei der Wahrung ihrer Interessen auf ihre militärische Stärke.

Europa ist hingegen als ein differenziert integriertes politisches System mit primär regionaler Ausrichtung ein Akteur sui generis, dessen relatives internationales Gewicht bislang Ausdruck der unterschiedlichen nationalen Interessen seiner Mitgliedsstaaten und der zwischenstaatlichen Verfasstheit der Außen- und Sicherheitspolitik ist, wobei die einzelnen

Mitgliedsstaaten die zentralen Bezugsgrößen sind. Die sich entwickelnde europäische Identität versteht sich über weite Strecken von einem „postmodernistischen“ Weltbild her, das einen besonderen Wert auf Einhaltung des Völkerrechts, effizientes Funktionieren internationaler Organisationen und umfassend konzipierte Sicherheitspolitik legt. Auf Grund der historischen Erfahrungen und der genuinen politischen Identität lehnen viele europäische Staaten traditionelle Macht- und Interessenpolitik und den Einsatz militärischer Mittel zur Gestaltung der internationalen Beziehungen ab. In der politischen Praxis hat dies zur Folge, dass es über einzelne nationale Interessenkonzeptionen bestimmter EU-Staaten und sehr abstrakt-allgemeine Festlegungen auf europäischer Ebene wie etwa im Artikel 11 des geltenden EU-Vertrages hinaus kaum konkrete europäische Interessendefinitionen im klassisch-modernen Sinne gibt. Daran ändert auch die Europäische Sicherheitsstrategie kaum etwas. Sie enthält keine präzise Interessendefinitionen, womit auch weiterhin eine zentrale Grundlage für einen umfassenden und (pro-)aktiven Akteursstatus der EU fehlt. In der Praxis ergeben sich die „europäischen Interessen“ daher von Fall zu Fall als Verhandlungintegral nationaler Interessen der Mitglieder in Auseinandersetzung mit dem internationalen Umfeld, wobei eine Tendenz zur Abgrenzung von den USA zu bemerken ist. Der Einsatz militärischer Mittel im Rahmen der ESVP ist demnach nicht primär zur Durchsetzung europäischer Ordnungs- und Gestaltungsinteressen vorgesehen, sondern für humanitäre Aufgaben und Einsätze im Dienste der UNO.

Während also (als solche identifizierte) gemeinsame europäische Interessen in der Sicherheitspolitik nicht deutlich gegeben sind oder sich nur gelegentlich in konkreten Anlassfällen ergeben, besitzen die USA ein klares Interessenprofil. Diesem stehen immer wieder Interessen einzelner europäischer Länder entgegen, was sich in besonderer Deutlichkeit im Vorlauf des Irak-Krieges auch gezeigt hat.

Der Irak-Krieg vermittelte den Eindruck, dass das oberste Interesse in Paris und Berlin die Einhegung der USA im Wege der UNO und nicht eine nachhaltige Lösung der Irak-Frage war. In Teilen der europäischen Öffentlichkeit ist das Misstrauen, dass die USA den Kampf gegen den Terrorismus für nationale machtpolitische Interessen benützen könnten, größer als die Betroffenheit durch den Terror selbst. Das vermittelt den Eindruck, dass die europäischen und die amerikanischen Interessen nach wie vor divergieren. Im Moment müsste man zwar sagen, dass die Interessen innerhalb der Europäer ebenso unterschiedlich wie die einzelner Europäer gegenüber den USA sind. Die Position der USA im Irak-Krieg hat ja innerhalb der EU inklusive Beitrittskandidaten mehr Zustimmung erfahren als die Position Deutschlands und Frankreichs. Man darf aber im Rückblick auf den Irak-Krieg nicht übersehen, dass die Mehrheit, die die Amerikaner in Europa hinter sich hatten, eine Mehrheit der Regierungen war, aber nicht eine Mehrheit der Völker in diesen Staaten. Die öffentliche Meinung war oft nicht im Einklang mit den Positionen der Staatskanzleien, und das unterstützt die Überlegung, dass die europäischen Interessen in der Sicherheitspolitik künftig kohärenter werden und in den nächsten Jahren den amerikanischen in manchen Bereichen entgegenstehen könnten. Die USA – und man muss das bei allem Respekt vor ihrer Demokratie, ihrer demokratischen Leistungsfähigkeit und der Offenheit der Gesellschaft, von der viele Europäer noch lernen könnten, sagen – treten nicht immer so auf, dass sie die Sympathien ihrer Verbündeten und Freunde dauerhaft erhalten können. Auch für viele mittel-, ost- und südosteuropäische Länder kann es zu einem Ernüchterungsprozess kommen, wenn Partnerschaft und Freundschaft mit den USA manchmal eine Einbahn sind und nicht immer in voller Art und Weise erwidert werden. Das ist eben in der Natur der Beziehungen zwischen „Riesen“ und „Zwergen“ gelegen und gar nicht unnatürlich, weil der Riese die Bedürfnisse des Zwerges nicht zu erfassen vermag und der Zwerg den Riesen nicht

verstehen kann.

Es gibt eine breite Basis gemeinsamer Interessen in der Sicherheitspolitik zwischen Europäern und den USA: Förderung der Demokratie, Maßnahmen gegen gescheiterte oder scheiternde Staaten, Bekämpfung des Terrorismus, der international organisierten Kriminalität und des Drogenhandels, prinzipielles Interesse an der Herrschaft des Rechts in den internationalen Beziehungen, Verhinderung der Proliferation von ABC-Waffen und Raketentechnologie und anderes mehr. Dennoch sind gravierende Unterschiede zwischen europäischen und amerikanischen Haltungen offenkundig. Unterschiede bestehen häufig schon darin, wie die Interessen zu verfolgen sind. So muss Europa an Multilateralismus und kooperativer Multipolarität ebenso interessiert sein wie an einer weiteren Verrechtlichung der internationalen Beziehungen und an einer Stärkung internationaler Regime und Institutionen. Die Unterschiede sind durchaus beachtlich hinsichtlich Europas Interesse an der absoluten Herrschaft des Völkerrechtes, an einer Weltordnung durch Orientierung am geltenden Völkerrecht (mit dem großen Problem der Weiterentwicklungsfähigkeit des Völkerrechtes), an einem kooperativen Multilateralismus, an der Stärkung internationaler Regime und an der Priorität der nichtmilitärischen Krisenlösung. Das sind Parameter, an denen sich Europa weiterhin orientieren wird und von denen man annehmen kann, dass sie künftig stärker in allen europäischen Staaten greifen werden. Es kann also durchaus zu einem Prozess kommen, der in absehbarer Zeit eine deutliche Mehrheit der europäischen Länder im Bereich der Sicherheitspolitik in einen Gegensatz zu amerikanischen Interessen bringt.

Der Ordnung halber sei angemerkt, dass ein solcher Prozess zur Entwicklung gemeinsamer Interessen der Europäer in der Sicherheitspolitik nicht allumfassend sein muss und wird, dass es bei EU-25 Mitgliedern keine vollständige Harmonie geben kann und dass es für die USA –

so sie es wollen – immer noch möglich sein wird, die europäische Integration durch Störmanöver zu beeinträchtigen.

Die Interessengegensätze im hier gemeinten Sinn sind sowohl primärer als auch (überwiegend) sekundärer Art. Primär ist, dass eine Reihe europäischer Länder die dominante Stellung der USA nicht mehr akzeptieren und – mehr oder weniger – gleichberechtigte Partner sein wollen; letzteres geht eben nur als Teil der EU. Sekundäre Interessengegensätze sind solche, bei denen es nicht um unterschiedliche interessenorientierte Ziele, sondern um deren Umsetzung geht, also etwa um folgende Fragen: Wie erreicht man Stabilität in dieser oder jener Region, wie kann man Abrüstung und Nichtweiterverbreitung im Bereich der ABC-Waffen und ballistischen Raketen erreichen, wie kann man „schwierige“ Länder wieder in die internationale Gemeinschaft zurückführen, wie kann man die Einhaltung gewisser Spielregeln und Normen bewirken/erzwingen, wie kann man Menschenrechte, die Herrschaft des Rechts und demokratische Regeln weltweit etablieren?

Die Frage in diesem Zusammenhang ist, ob es ausgetragene Interessenskonflikte zwischen den Amerikanern und den Europäern geben wird oder ob es – gerade wegen der erkennbaren Interessengegensätze – zu einem strategischen Dialog kommen wird. Eines solchen bedürfte es insbesondere wegen der unterschiedlichen Bedrohungsperzeptionen zwischen den USA und vielen Europäern.

Europa hat im Interessenkonzept der USA zwar generell an geostrategischer Bedeutung verloren, bleibt aber auch zukünftig – als „Sprungbrett“ für eurasische Ordnungspolitik, als Legitimationsfaktor und als potenziell gewichtiger Verbündeter – eine zentrale Bezugsgröße im strategischen Koordinatensystem der USA.

7. Unterschiedliche Bedrohungsperzeptionen

Die Amerikaner haben wohl eine realistischere Bedrohungsperzeption als die Europäer. Die Behauptungen, die US-Bedrohungsvorstellungen seien paranoid überzeichnet, basieren wohl noch auf den Gegebenheiten der übersichtlichen und berechenbaren Welt in der Zeit der Ost-West-Konfrontation, und am Anfang der neunziger Jahre war tatsächlich vieles berechenbar(er). In der bipolaren Welt des Kalten Krieges waren Bedrohungsanalysen relativ einfach zu erstellen. Es war zumindest in der Theorie auch relativ leicht, Gegenmaßnahmen zu ergreifen. Es war unter anderem aufgrund der begrenzten Anzahl der Akteure und aufgrund der ersichtlichen Bedrohungen relativ einfach, sowohl Abschreckung als auch Abhaltung zu konstruieren. Es war möglich, zielführende Rüstungsbegrenzung zu institutionalisieren. Die beiden Supermächte hatten ein gemeinsames Interesse am Weltfrieden, was „Stellvertreterkriege“ in der Dritten Welt nicht ausschloss. – All das ist passé. Die heutige Welt ist eine Welt mit einer unübersehbaren Zahl von Akteuren, wobei nicht mehr nur Staaten gewichtige Akteure sind: International vernetzte Terroristen und Kriminelle, Warlords, Aufständische, Lobbies innerhalb bedeutender Staaten, internationale Konzerne und Non Governmental Organizations (NGOs) spielen in der Innen- und Außenpolitik mit und machen nationale Entscheidungen schwieriger. In dieser Welt reicht die traditionelle Bedrohungsanalyse mit der Frage, wer eine Bedrohung darstellt, nicht mehr aus. Es gilt, im Rahmen einer proaktiven Politik zu versuchen, alle bestehenden Risiken zu erfassen und dann im Wege von Vorsorge und Vorbeugung anzugehen. „Vorbeugend“ heißt Maßnahmen zu setzen, damit die Risiken nicht schlagend werden und aus Krisen keine Konflikte hervorgehen. Dazu bräuchte man ein breites Spektrum an politischen, ökonomischen und auch militärischen Maßnahmen. Wenn Vorbeugung nicht funktioniert und die Krise dennoch zum Konflikt eskaliert, sollte bereits Vorsorge getroffen sein, um Schäden möglichst gering zu halten. Die Schwierigkeit, auf die man sich heute einstellen muss, ist, dass es eine

Unzahl von Risiken gibt, die virulent werden können. Daher wird es immer wieder passieren, dass für überschätzte Risiken vorgesorgt ist, wogegen andere Risiken sträflich vernachlässigt werden. Ein Beispiel dafür ist der Vorwurf nach dem 11. September 2001, dass sich die USA nur auf ihre National Missile Defence (NMD), nicht aber auf die Terrorabwehr konzentriert hätten. Der Vorwurf ist aber nicht haltbar, weil die Ausgaben für NMD nur etwa zwei Prozent des Verteidigungshaushaltes betragen und damit sehr gering waren im Vergleich zu jenen Mitteln, welche die USA insgesamt zur Terrorismusabwehr und -bekämpfung aufgewendet haben. Aber der Vorwurf wurde gerade aus Europa immer wieder erhoben, und das zeigt die Problematik, angesichts einer großen Bandbreite von Risiken die richtigen Maßnahmen zu treffen.

Die Unterschiede zwischen Europäern und Amerikanern in der Risikoperzeption sind beachtlich. Das, was den Amerikanern als paranoid überzogene Bedrohungsvorstellungen vorgehalten wird, ist lediglich eine umfassende Perzeption, bei der Risiken ernst genommen werden. Viele Europäer diskutieren lange und auf mehr oder weniger kleinkarierte Art und Weise naiv, ob man sich mit einem bestimmten Risiko beschäftigen soll oder nicht, und manche halten sehr krampfhaft an der alten Bedrohungsanalyse („Ja wer bedroht uns denn militärisch?“) fest.

Die Chancen, dass es zu einem substanziellen transatlantischen Dialog über die Risiko- und Bedrohungssituation kommt, sind durch die Existenz der Europäischen Sicherheitsstrategie gestiegen und werden mit ihrer Weiterentwicklung immer besser. Damit verbunden ist auch die Frage, ob die EU weltpolitisches Denken erlernt oder nach wie vor eurozentristisch bleibt (was sie noch ist, auch wenn man das heute nicht mehr so nennt).

8. Vorschau auf die Entwicklung der transatlantischen Beziehungen

Man kann sich seriös nur auf einen kurzfristigen Zeitraum beziehen, etwa auf fünf bis acht Jahre;

längerfristige strategische Vorhersagen stehen vor dem Problem, dass zu viele Ereignisse unerwartet intervenieren können.

Wo steht die Welt nach dem Irak-Krieg des Jahres 2003? Die USA versuchen, ihre Dominanz auf Dauer zu etablieren. Die amerikanische Herrschaft soll in dieser günstigen Situation dauerhaft abgestützt werden. Eine zentrale Aussage der US-Sicherheitsstrategie ist, dass kein ebenbürtiger Gegner oder Partner heranwachsen soll, der über ähnliche Machtmittel und Möglichkeiten verfügt wie die USA. Hinter dieser Zielsetzung steht nicht nur die Administration von Präsident George W. Bush, sondern wohl wahrscheinlich jede amerikanische Administration, wobei sich die Tonlage und Art der Behandlung von Freunden und Gegnern ändern kann, aber nicht das prinzipielle Anliegen der konsequenten Verfolgung amerikanischer Ziele und Interessen. Es ist auch verständlich, dass die USA ihre Weltordnungsvorstellungen in der Zeit ihrer Dominanz umsetzen wollen. Diese Versuche sind aber durch einzelne Europäer zuletzt erheblich gestört worden. Im Vorlauf des Irak-Krieges hat auch Russland Washington vehement kritisiert, China hingegen hielt sich zurück und vermied einen offenen Konflikt mit den USA.

Nun drängen sich aufgrund dieses Faktums zwei Fragen auf: Die eine ist, ob die „alten“ Europäer in Zukunft weiterhin versuchen werden, die Vorherrschaft und die Dominanzabsicherungsversuche der USA nachhaltig zu stören. Die andere lautet, ob die USA umgekehrt aufgrund dieser Erlebnisse im Vorlauf des Irak-Krieges versuchen werden, die Integration und Zusammenhalt Europas zu stören. Beide Möglichkeiten sind gegeben. Die Option der USA, den europäischen Einigungsprozess zu behindern, wäre recht leicht umzusetzen, denn die EU wird demnächst 25 Mitgliedsstaaten aufweisen. Es kann für einen so machtvollen und einflussreichen Akteur wie die USA nicht sehr schwer sein, Sand ins europäische Getriebe zu streuen.

9. Zur Entwicklung der USA

Eine wesentliche Rahmenbedingung für die Weiterentwicklung der transatlantischen Beziehungen ist neben der Entwicklung der EU selbst natürlich die Entwicklung der USA.

In der Literatur darüber wird vor allem auf die Bevölkerungsveränderung, die zunehmenden sozialen Unterschiede und das Anwachsen des Anteils der Hispanics an der Bevölkerung (der in den letzten zehn Jahren um 57,9 Prozent auf 35,3 Mio. von insgesamt 281,4 Mio. Einwohnern der USA gestiegen ist) hingewiesen. Viele Hispanics beherrschen Englisch nicht oder nur mangelhaft, der Stellenwert des Spanischen in der US-Gesellschaft steigt. Zahlreiche US-Politiker lernen bereits Spanisch, um ihre Wähler ansprechen zu können. Damit wird die Kohärenz in den USA geringer, deren Integrationsfähigkeit spürbar abgenommen hat. Es gibt dazu viele Theorien und Überlegungen. Man darf aber trotzdem annehmen, dass für den vorhersehbaren Zeitrahmen von fünf bis acht Jahren diese Probleme die USA (noch) nicht entscheidend in Richtung abnehmender Kohärenz oder gar Desintegration führen werden.

Hingegen darf man annehmen, dass weiterhin mit einer guten ökonomischen Entwicklung der USA gerechnet werden kann, dass die USA – mit Bevölkerungswachstum und Wirtschaftswachstum – auch in der absehbaren Zeit imstande sein werden, sehr viel Geld in (auch militärische) Forschung zu investieren: Der Unterschied in den militärischen Fähigkeiten zwischen den USA und Europa wird sich mit Sicherheit nicht nur nicht vermindern, sondern in den nächsten fünf bis acht Jahren noch vergrößern. Die EU wird im Vergleich zu den USA weiterhin nur über minimale militärische Interventionskapazitäten verfügen. Die Aufstellung einer europäischen Interventionstruppe im Rahmen der ESVP ist, wie erwähnt, im Gange. Durch die sehr langsame Umstellung der europäischen Streitkräfte auf die aktuellen Herausforderungen wird die europäische Interventionsfähigkeit zwar erhöht, aber angesichts der beschränkten Mittel der EU-

Mitglieder für ihr Militär bewegt sich das in einem bescheidenen Rahmen. Es steht zu bezweifeln, dass die europäische Streitkräfte-modernisierung das US-Tempo erreicht.

Es ist davon auszugehen, dass die USA ein stabiler und mächtiger Faktor der Weltpolitik bleiben – aber mit zwei Mängeln: Erstens gegenüber ihren Partnern, mit dem Problem, dass sie Bündnisgefolgschaft und Freundschaft mit Gefälligkeit der anderen verwechseln. Freundschaft mit den USA ist eben die Fähigkeit und die Einsicht des Kleineren, sich dem Größeren anzuschließen. Ein Bündnis bedeutet aus Washingtoner Sicht, dass andere Staaten klug genug sind, Gefolgsleute der USA und damit des Führers der freien Welt zu sein. Das zweite Problem der USA ist, dass die Absicht, eine Weltordnung nach eigenen Vorstellungen zu gestalten, abgesehen von den ohnedies dafür zu begrenzten Ressourcen für eine Demokratie sehr schwer oder nicht umzusetzen ist. Das war für eine Diktatur wie die Sowjetunion realistisch: Sie intervenierte einfach militärisch in Ost-Berlin (1953), Ungarn (1956) und der Tschechoslowakei (1968). Vor dem Hintergrund der Gefahr eines atomaren Krieges mit seiner Abschreckungswirkung konnte man sich diese Politik der Unterdrückung und Erpressung leisten, zumal das eigene Volk nicht konsultiert werden musste. Auch ein regionaler Potentat kann eine Ordnung nach seinen Vorstellungen anstreben. Das hat etwa der irakische Diktator Saddam Hussein mit der Bekämpfung der Kurden im eigenen Land sowie mit Kriegen gegen den Iran (1980–88) und Kuwait (1990) versucht. Die eigenen Bürger wurden auch hier nicht gefragt, und Opfer spielten für das irakische Regime keine Rolle.

In einer Demokratie ist das allerdings nicht so einfach. Eine Demokratie wie die USA ist wahrscheinlich von ihrer Struktur her zu einer Weltordnungspolitik im großen Umfang nicht fähig. So wäre es etwa unrealistisch, auch noch einen Krieg gegen das nach Atomwaffen strebende Nordkorea zu führen, den Iran zu

besetzen usw. Dazu fehlen der politische Wille und der öffentliche Rückhalt in den USA, die auch nicht über das dafür nötige ökonomische und militärische Potenzial verfügen dürften.

10. Die sicherheitspolitische Entwicklung der EU durch die Europäische Sicherheitsstrategie

Mit der Europäischen Sicherheitsstrategie wurde ein Prozess eingeleitet, dem eine eigene Dynamik innewohnt. Nach dem Irak-Krieg wurde Javier Solana beauftragt, eine Sicherheitsstrategie zu entwickeln. Die Zerwürfnisse waren derart groß und erschreckend, dass man meinte, etwas tun zu müssen, um diese Gegensätze zu überbrücken. Die EU brauchte ein Papier, das die Widersprüche zudeckt und demonstriert, dass Europa doch wieder – zumindest scheinbar – eine gewisse Gemeinsamkeit aufweist. Solana hat dazu nicht eine perfekte Strategie entwickelt, sondern ein brauchbares Papier mit Weiterentwicklungsfähigkeit, auf das sich die Mitglieder der EU (recht rasch) einigen konnten.

Das Papier hat einen Paradigmenwechsel eingeleitet, indem sich die EU selbst als einen globalen Akteur bezeichnet. Europa soll aufgrund seiner Größe, seiner Stärke und seiner Bedeutung einen angemessenen Beitrag für die Weltpolitik leisten, und das ist von den Mitgliedsstaaten auch akzeptiert worden. Weiters hat man hinsichtlich der Bedrohungsperzeption einen wesentlichen Schritt getan, indem sich die Strategie mit den neuen Bedrohungen auseinander setzt, ohne allerdings noch alle erforderlichen Konsequenzen daraus zu ziehen. Der Strategie fehlt auch eine Identifizierung gesamteuropäischer Interessen, aber war in so kurzer Zeit wohl auch nicht zu erwarten.

Die wesentliche Aufgabenstellung der nächsten Zeit ist es, zu einer gemeinsamen europäischen Bedrohungsperzeption zu kommen. Diese wird nicht völlig mit der Sicht der USA übereinstimmen, aber sie wird ihr aufgrund der gegebenen Situation ähnlich sein. Eine

gemeinsame Bedrohungsperzeption von EU und USA würde aber noch keine Übereinstimmung über daraus zu ziehende Folgerungen bedeuten, und somit wäre die sicherheitspolitische Interessenlage von USA und EU nicht unbedingt identisch.

Die Entwicklung eines gemeinsamen Bedrohungsbewusstseins in Europa wiederum ist Voraussetzung für eine Identifikation gesamteuropäischer Interessen. Diese sind nicht die Summe nationaler Interessen, sondern stellen eine eigene Ebene und eine eigene Qualität dar. Einem Bürger eines föderalistischen Landes fällt es meist nicht schwer, das zu verstehen. Gesamtstaatliche Interessen sind nicht die Summe von Landesinteressen, sondern eben eine eigene Kategorie nationaler Interessen. Landesinteressen stehen zuweilen auch gegeneinander oder können überhaupt nicht harmonisiert werden. Ebenso ist es bei (gesamt)europäischen Interessen: Sie werden nicht immer auf die nationalen Interessen abgestimmt sein können; sie sind eine abgehobene Größenordnung, und man muss sie erst identifizieren. Gemäß der Sicherheitsstrategie müssen sich die Europäer bewusst werden, dass sie zusammen und mit gemeinsamem Handlungswillen stärker sind. Diese Erkenntnis ist wesentlich. Die gemeinsame Bedrohungsperzeption führt letztlich zur Herausbildung gemeinsamer Interessen und zum Bewusstsein, dass der Einzelne vom Gesamten abhängt. Daraus kann dann ein gemeinsamer sicherheitspolitischer Handlungswille resultieren, und das ist entscheidend. Es kommt letztlich nicht darauf an, was in einem europäischen Verfassungsvertrag über die Sicherheitspolitik steht: Noch wichtiger ist, ob die europäischen Mitgliedsstaaten zu einem gemeinsamen Handlungswillen finden.

Der Irak-Krieg 2003 hat den Realitätssinn der Europäer gestärkt. Störungen in den innereuropäischen Beziehungen waren Anlass für eine Neubesinnung. Jedenfalls gibt es in der EU gute Ansätze, und die Wiederannäherung der europäischen Länder scheint doch bis zu einem gewissen Grad gelungen zu sein. Andernfalls hätte es die

Einigungen im Verfassungsprozess hinsichtlich der sicherheitspolitischen Elemente, der Beistandsklausel, der Solidaritätsklausel, der Terrorismusbekämpfung und der strukturierten Zusammenarbeit der militärisch mehr fortgeschrittenen Länder Europas nicht gegeben.

Werden die guten Ansätze reichen, um über eine gemeinsame Bedrohungsperzeption zur Identifizierung gesamteuropäischer Interessen, zu gemeinsamem Handlungswillen in der Sicherheitspolitik und zu einem strategischen Dialog mit den USA zu gelangen? Wird die EU tatsächlich ein globaler Akteur?

Eine Antwort auf die Frage, wie sich die EU entwickelt, ob sie in der Sicherheitspolitik wirklich Fuß fasst und ein relevanter Akteur wird hat einerseits zu berücksichtigen, dass für eine Weiterentwicklung der Europäischen Sicherheitsstrategie gute Voraussetzungen gegeben sind. Andererseits stellt die Erweiterung der EU auf 25 Mitglieder hinsichtlich der politischen Handlungsfähigkeiten eine große Herausforderung dar. Die Kohärenz der EU wird unausweichlich geschwächt.

Es ist durchaus möglich, dass eine Identifikation gemeinsamer Interessen stattfindet und sich die Staatsführungen des Erfordernisses sicherheitspolitischer Integration bewusst werden. Es ist aber genauso denkbar, dass einzelne neue Mitglieder aufgrund mangelnder Reife und ihrer kurzen demokratischen Tradition in der EU ein Mittel sehen, ihre nationalen Interessen besser zu verfolgen und dabei Zwietracht in der EU säen. Obwohl einzelne Neumitglieder die wirkliche Eignung zur Mitgliedschaft noch nicht besitzen, steht bereits die nächste Erweiterung (um Rumänien, Bulgarien und Kroatien) auf der Agenda. Dazu kommt die Frage der Aufnahme von Beitrittsverhandlungen mit der Türkei, und eines Tages werden auch Mitgliedschaften Albaniens, Mazedoniens, Moldawiens, Bosniens und Serbiens zur Debatte stehen. Wird eine EU mit eines Tages vielleicht 34 Mitgliedern mit großem Wohlstandsgefälle und stark divergierenden nationalen Interessen imstande sein, einen Weg zu

beschreiten, der aus Brüssel einen global wichtigen sicherheitspolitischen Akteur macht?

11. Europas Zukunft

Die EU hat strukturell gute Voraussetzungen für eine positive Weiterentwicklung. Insbesondere ist Europa ökonomisch gut organisiert, und es gibt keine Gründe anzunehmen, dass die EU beziehungsweise ihre Mitglieder ihre wirtschaftliche Position in absehbarer Zukunft nicht behaupten können. Der Euro scheint eine Erfolgsgeschichte zu werden und kann vielleicht sogar ein gewisses Stück europäischer Identität und eines europäischen Bewusstseins schaffen.

Nach der Installierung eines gemeinsamen Marktes, einer einheitlichen Währung und eines in weiten Bereichen schon vereinheitlichten Rechtssystems wäre nun die Entwicklung der GASP der nächste logische Schritt.

Durch die große Erweiterung im Mai 2004 zerfällt die EU aber im stärkeren Maße als bisher in arme und reiche Länder. Gab es bisher neben den reichen Ländern im Norden bloß einige Ausnahmen im Süden der EU, so stehen einander nun arme und reiche Länder in beinahe gleicher Zahl gegenüber. Auch wenn die neuen Mitgliedsländer ihre bisherigen Wachstumsraten von durchschnittlich 4,5 Prozent des Bruttoinlandsproduktes (gegenüber 2 Prozent der alten EU jetzt) aufrechterhalten können, so würde es 28 Jahre dauern, um ihren Abstand zur bisherigen EU zu halbieren. Die Erweiterung wird nicht nur die Verteilungskämpfe um die EU-Förderungsmittel und die Budgetgestaltung schwieriger machen (das sind Probleme, die zwar tagespolitisch brisant sind, aber keine wirklich große Dimension aufweisen), sondern vor allem die Interessenvielfalt in der EU noch weiter auffächern.

Nach der aktuellen Erweiterung steht die Aufnahme von Rumänien und Bulgarien, in der Folge wohl auch von Kroatien zur Debatte. Letztlich müssen alle europäischen Länder eine Perspektive

der Aufnahme in die EU haben (Norwegen, die Schweiz und Island wollen sich ihr vorläufig nicht anschließen). Auch die Ukraine strebt – im Unterschied zu Russland und Weißrussland – in die EU. Beitrittsverhandlungen mit der Türkei würden eindeutig den europäischen Rahmen der EU sprengen. Auch die EU-Aufnahme anderer außereuropäischer Länder (so Georgien, Armenien und diverse Mittelmeeranrainer) könnte auf die Tagesordnung kommen.

Verhindert die EU-Erweiterungsrunde im Mai 2004 bis auf weiteres eine entsprechende Verfestigung, die erforderlich wäre, um das Ganze auch entsprechend zu steuern? Diese Erweiterung betrifft nicht nur grundsätzlich zu viele, sondern auch unreife Länder. Das durchschnittliche Niveau der EU sinkt nicht nur ökonomisch, sondern auch hinsichtlich politischer Reife und demokratischer Standards. Es bleibt abzuwarten, ob es doch noch gelingt, den Verfassungsvertrag über die Bühne zu bringen, und insbesondere, wie sich letztlich die Gremien in der erweiterten EU entwickeln und welche Kooperations- und Beschlussfassungsfähigkeit sie zeigen werden.

Vor dem Hintergrund eines langfristigen, letztlich aber enormen Bedeutungsverlustes Europas gegenüber anderen Weltgegenden (und insbesondere Ostasien, Südostasien und Südostasien) müsste eigentlich ein Wille zu stärkerer Kooperation und Integration, ja letztlich zur Bildung einer staatsartigen europäischen Struktur im Sinne gemeinsamer Interessen und Ziele vorhanden sein. Da dieser Prozess des Bedeutungsverlustes aber langsam vor sich geht und sich nicht demonstrativ beziehungsweise in spektakulären Ereignissen niederschlägt, wird er weitgehend ignoriert, und die Mitgliedsstaaten setzen nach wie vor auf ihre nationalen Interessen.

Der tief verankerte Eurozentrismus ist immer noch wirksam. Bis zum Zweiten Weltkrieg war Europa tatsächlich der bestimmende Faktor der Weltpolitik. Dann, im so genannten Kalten Krieg, war Europa das Zentrum des Ost-West-Gegensatzes. Es stand damit im Mittelpunkt des Weltgeschehens und aller strategischer Überlegungen,

ohne selbst noch ein wirklich entscheidender Akteur zu sein. Das Bewusstsein der (ehemaligen) Bedeutung überlebte aber den Niedergang der Macht Europas. Es war vom Gestalter der Weltpolitik zum Schauplatz derselben geworden (Vgl. Rahul Peter Das, *Europazentrismus am Beispiel der neuen Aufgaben der deutschen Außenpolitik zu Asien, mit besonderer Berücksichtigung Südasiens*, in: Erich Reiter, *Jahrbuch für internationale Sicherheitspolitik 2002*, Band 2, Hamburg/Berlin/Bonn 2002, S. 125ff.). Die Vorstellung Europas als Zentrum der Welt (= Eurozentrismus) ist geblieben. Obwohl es natürlich ist, die eigene Region als Hauptbezugspunkt zu haben, sollte man die eigene Region nicht unbedingt als maßgebliches Zentrum der Welt sehen. Europa hat den eigenen Bedeutungsverlust und die Zunahme der Relevanz anderer Regionen nicht ausreichend wahrgenommen. So fehlt trotz der jüngsten Fortschritte im Bereich der ESVP doch letztlich die Einsicht in die Zwänge der globalen Entwicklung, die nationalen Souveränitätsverzicht in der Sicherheitspolitik und Außenpolitik zugunsten übergeordneter EU-Strukturen erfordern würde.

12. Anforderungen an die ESVP

Die Entwicklung der ESVP nahm sich in letzter Zeit nicht so schlecht aus. Trotz Scheitern des Verfassungsvertragsentwurfes ist nochmals daran zu erinnern, dass die darin enthaltenen Punkte über die ESVP relativ unstrittig waren. Diese Einigkeit ist als großer Fortschritt zu interpretieren. Es scheint also doch Bewegung in die ESVP gekommen zu sein. So sollte es die „strukturierte Zusammenarbeit“ gemäß der kerneuropäischen Vorstellung geben, dass sich Länder, die militärisch weiter entwickelt sind und den Willen zur engeren Kooperation haben, dies auch tun dürfen – und zwar im Rahmen der EU.

Ebenso ist der Wille zur Rüstungskooperation – nicht nur durch den Verfassungsvertragsentwurf – gegeben. In der Praxis sind diesbezüglich gute Ansätze

vorhanden, man denke an die Finanzierung der Transporter A-400M, das Satellitennavigationssystem Galileo oder das Trägerraketenprogramm Ariane.

Für Einsätze im Rahmen der ESVP müssten natürlich die gesamteuropäischen Interessen die entsprechende Orientierung sein. Die EU muss dazu ihre Interessen definieren und konkrete Handlungsrichtlinien ausarbeiten. Wann, mit welchen Mitteln, unter welchen Bedingungen und mit welchen Verbündeten will Europa in welchen Weltgegenden einschreiten, um Stabilität zu fördern und letztlich für die eigene Hemisphäre Sicherheit zu schaffen? Und welche Ziele verfolgt eine europäische Intervention im jeweils konkreten Fall?

Europa benötigt also primär eine Weiterentwicklung der Europäischen Sicherheitsstrategie hinsichtlich der Identifizierung gemeinsamer Ziele und konkreter Prioritätensetzungen zur Interessenswahrnehmung.

Welcher Verfassungsrahmen und welche strukturellen Maßnahmen sind erforderlich? Die Beistandsklausel braucht man derzeit aus sicherheitspolitischen Erwägungen wahrscheinlich am wenigsten, denn die Bedeutung einer Beistandsklausel wird allein durch die Existenz der NATO relativiert. Sie wäre allerdings ein Symbol einer beginnenden europäischen Identität und aus dieser Hinsicht von besonderem Wert.

Angezeigt wäre eine europäische Rüstungs-kooperation, die zu einer gemeinsamen Rüstungs- und Beschaffungspolitik führt. Nur so lassen sich eigene technologische Fähigkeiten im militärischen Bereich erhalten beziehungsweise erwerben. Ein Ansatz hierfür ist das im Verfassungsentwurf als „Europäisches Amt im Bereich der Entwicklung der militärischen Fähigkeiten, der Forschung, der Beschaffung und Rüstung“ bezeichnete Institut (der frühere Name war „Europäisches Amt für Rüstung, Forschung und militärische Fähigkeiten“, ursprünglich als „Rüstungsagentur“ bezeichnet und dann in „Verteidigungsagentur“ umbenannt), das noch

2004 die Arbeit aufnehmen soll. In diese Agentur wird die Hoffnung gesetzt, die bisher fragmentierte europäische Rüstungslandschaft zu harmonisieren.

Ein Blick in die Geschichte der europäischen Rüstungskoooperation zeigt die zentralen Problemkreise auf, mit denen auch die zukünftige europäische Rüstungspolitik konfrontiert sein wird: Zum einen wird die Rüstungskoooperation vorwiegend von den „Big Players“ getragen. Die Staaten des Zentrums (Deutschland, Frankreich, Großbritannien, bedingt auch Italien, Spanien und Schweden) dominieren auf Grund ihrer rüstungsindustriellen Kapazitäten (die 90 Prozent denen der gesamten EU entsprechen) den europäischen Rüstungssektor. Die Staaten der so genannten Rüstungsperipherie spielen eine eher untergeordnete Rolle. Zum anderen ist die Rüstungspolitik nach wie vor primär nationalstaatlich organisiert. Treibende Kräfte für Rüstungskoooperation sind nationale Vorgaben und nicht europäische Denkansätze.

Die bestimmende Rolle der großen Staaten zeigt sich unter anderem in der institutionellen Ausgestaltung der Rüstungskoooperation, die vorwiegend zwischen den „Big Players“ und primär in Institutionen (OCCAR, LOI) stattfindet, die zwar im Prinzip allen offen stehen, jedoch so restriktive Aufnahmebedingungen haben, dass die dominierenden Staaten untereinander bleiben. Die genannten Institutionen der Rüstungskoooperation stehen außerhalb des institutionellen Rahmens der EU und wurden auch ganz bewusst nicht als EU-Institutionen gegründet. Dies wirft im Zusammenhang mit der künftigen Verteidigungsagentur die Fragen auf, inwieweit diese Institutionen mit der Agentur kooperieren werden und sollen und ob die großen Staaten überhaupt ein Interesse an einer engeren Kooperation haben. De facto sind hier Weichenstellungen für ein rüstungspolitisches Kerneuropa erfolgt.

Das sind die zentralen Fragen und Problemkreise einer künftigen europäischen Rüstungspolitik. Aufgelöst werden könnten diese Problem-

kreise nur dann, wenn erstens eine umfassende europäische Rüstungskooperation angestrebt wird, die nicht nur auf einige wenige Staaten beschränkt ist (dies auch unter dem Aspekt, dass kleinere Staaten eher Rüstungsgüter aus den USA kaufen oder in Lizenz erzeugen als europäische Produkte zu erwerben). Diese Tendenz ist invers zu den eigenen rüstungsindustriellen Kapazitäten. Zweitens müssten die Nationalstaaten bereit sein, ihr enges nationalstaatliches Denken im Bereich der Rüstung aufzugeben und Teile ihrer Souveränität in diesem Bereich auf die EU zu übertragen. Die Erfahrung zeigt aber, dass diesbezüglich große Skepsis angebracht ist.

Zudem wird es in der Zukunft notwendig sein, auch im immer bedeutender werdenden Bereich der so genannten sicherheitsrelevanten neuen Technologien (Bio-, Gen- und Nanotechnologien, Life Sciences usw.) Forschung zu betreiben. Dies bedeutet, dass es in weiterer Folge auch zu einer Reorganisation der rüstungsindustriellen Kapazitäten kommen muss.

Zweifellos braucht Europa auch eine Vernetzung der Nachrichten- und Informationsdienste, letztlich wohl auch einen gemeinsamen europäischen Nachrichtendienst. Gerade aus der Sicht der Terrorismusbekämpfung besteht hier besondere Priorität.

Beim Sondertreffen der Innenminister der EU in Brüssel am 19. März 2004 lehnte der Großteil der Minister einen von Österreich und Belgien forcierten Europäischen Nachrichtendienst nach Vorbild der amerikanischen CIA vor allem mit der offiziellen Begründung ab, nicht wieder neue Institutionen schaffen zu wollen. Stattdessen sollen die nationalen Sicherheitsinstitutionen und Nachrichtendienste enger mit den vorhandenen EU-Einrichtungen wie EUROPOL und EUROJUST kooperieren und mehr Informationen austauschen. Zudem soll ein hoher EU-Beamter die Zusammenarbeit der Mitgliedsstaaten auf dem Gebiet der Terrorismusbekämpfung koordinieren. Anzumerken ist jedoch, dass Solana bereits jetzt ein Lagezentrum (Situation Centre,

Sitcen) zuarbeitet, in dem nachrichtendienstliche Informationen (die allerdings von außerhalb der EU stammen) analysiert werden.

In Reaktion auf die Terroranschläge in Madrid am 11. März 2004 verabschiedeten die Staats- und Regierungschefs der EU am 25./26. März 2004 einen „Aktionsplan“ zur Terrorismusbekämpfung, dessen Kerninhalte die Einsetzung eines „Koordinators für Terrorismusbekämpfung“, die Verbesserung des Informationsaustausches zwischen den Mitgliedsstaaten sowie die Verstärkung von EUROPOL und EUROJUST sind. Darüber hinaus sichern die 25 EU-Mitgliedsstaaten einander im Vorgriff auf die „Solidaritätsklausel“ des Verfassungsentwurfes gegenseitige Hilfe zu, wenn einer von ihnen Opfer eines terroristischen Angriffes wird. Im Geiste der Solidarität verpflichten sie sich, alle ihnen zur Verfügung stehenden Mittel inklusive militärischer Instrumente zu mobilisieren, um einen terroristischen Angriff auf EU-Territorium zu verhindern beziehungsweise einem Mitgliedsstaat im Falle eines terroristischen Angriffs Hilfe zu leisten.

Schließlich benötigt Europa eine enge Vernetzung seiner Entwicklungspolitik mit der Sicherheitspolitik. Es versteht sich von selbst, dass eine militärische Intervention mit zivilen Maßnahmen wie Aufbau oder Wiederaufbau von wirtschaftlichen und sozialen Strukturen oder staatlichen Einrichtungen verbunden sein muss. Deshalb sollte zumindest ein Teil der Entwicklungshilfe von den Ländern an die EU gehen und in konzentrierter Form für Stabilisierungsprogramme und Hilfe für „gescheiterte Staaten“ vor allem in der Dritten Welt verwendet werden. Entwicklungshilfe sollte dort geleistet werden, wo sie sinnvoll im Sinne der Weiterentwicklung gesellschaftlicher und sozialer Strukturen ist und somit einen Beitrag zur Stabilisierung leistet.

13. Resümee

Was besagt die (mögliche) Institutionalisierung der

Sicherheitspolitik der EU? Hinsichtlich der Solidarität bei der Terrorismusbekämpfung handelt es sich um eine Selbstverständlichkeit, weil hier die Notwendigkeit eines übernationalen Verbundes wohl überall mehr oder weniger begriffen worden ist. Die „engere Zusammenarbeit“ zur gemeinsamen Verteidigung ist aus der Sicht von NATO-Ländern kein besonderes Problem. Die Frage ist nur, warum das eben die EU tun soll, wo doch die Beistandsgarantie aus der NATO ausreichend ist. Es kommen lediglich die allianzfreien Mitglieder hinzu, die aber ihrerseits keine Beistandsverpflichtungen eingehen wollen. Bei der „strukturierten Zusammenarbeit“ geht es praktisch um die Fähigkeit zu militärischen Interventionen, die wohl durch Kooperation größerer und militärisch führender Länder leichter zu erreichen ist als über umständliche Koordinierung der nicht essenziellen Beiträge der kleinen Mitgliedsstaaten. Dasselbe gilt auch für die Rüstungskooperation.

Die ESVP wird letztlich das Ausmaß der deutsch-französischen, der britisch-französischen und der deutsch-britischen Kooperation sein. Sie wird – den Weiterbestand der NATO vorausgesetzt – im Grunde wohl auf eine Neukonstruktion des europäischen Pfeilers der NATO hinauslaufen. Auch wird es sich noch zu erweisen haben, ob die europäische Interventionstruppe mehr oder weniger mit der NATO-Response Force identisch ist. Das soll ihre Bedeutung nicht mindern, aber es ist doch zu betonen, dass es sich beim Kern der ESVP, nämlich der europäischen Interventionsfähigkeit, um Maßnahmen im Rahmen der NATO handeln wird.

Auch wenn die EU-Verfassung mit den Bestimmungen über die ESVP in Kraft treten sollte und die Solidaritätsklausel schon vorgezogen wird, bedeutet das noch nicht automatisch das Funktionieren der neuen Elemente der europäischen Sicherheitspolitik. Die Verfassung bietet einen Rahmen, der geordnetes Kooperieren im Rahmen der EU selbst ermöglicht. Einen wirklichen Konsens der 25 Mitglieder wird es in sicherheits- und verteidigungspolitischen Fragen wohl selten geben. Verdichtete Integration

findet nicht alleine durch Verfassungsbestimmungen statt, sondern dank praktischer Kooperation der an ihr interessierten Länder.

Realistisch ist eine Differenzierung innerhalb der EU durch Kernbildung, was auch mehr oder weniger akzeptiert werden dürfte. Das bedeutet auch, dass weiterhin die einzelnen Nationen die Hauptakteure bleiben, so dass die Entnationalisierung der Sicherheitspolitik kurz- bis mittelfristig keine wesentlichen Fortschritte machen wird. Trotz aller Anzeichen einer Stärkung der europäischen Komponente ist klar, dass die Mitgliedsstaaten weiterhin darauf setzen, dass die Staaten selbst Träger der Sicherheits- und Verteidigungspolitik sind – und nicht die EU.

Man kann aber die grundsätzliche Frage aufwerfen, warum die Europäer eigentlich eine eigene Sicherheits- und Verteidigungspolitik brauchen, wo doch die NATO zur Verfügung steht und 93 Prozent der EU-Bürger in Staaten leben, die auch Mitglied der Allianz sind. Es muss offenbar ein Bedarf dafür vorhanden sein, der weit über die in Westeuropa verbreiteten USA-kritischen oder gar antiamerikanischen Tendenzen hinausgeht. Obwohl die NATO alte und neue Funktionen weiterhin ausübt, hat sie doch offenbar zu wenig Bindewirkung, um den erforderlichen Modernisierungsdruck auf die europäischen Länder auszuüben. Der Bedarf nach eigenen europäischen Sicherheitsinstitutionen ist nicht zu ignorieren. Wenn das so ist, wird es auch einen Prozess in Richtung Weiterentwicklung der europäischen Sicherheitspolitik geben. Das immer noch zu sehr auf sich selbst bezogene Europa mit seinem großen Nachholbedarf an strategischem Denken wird dafür aber noch einige Zeit benötigen.