

Lutz Holländer, Peter Schmidt

Möglichkeiten der ESVP angesichts nationaler europäischer Politik

Die Entwicklung der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) schreitet seit 1998 in schnellem Tempo voran. Der britisch-französische Gipfel von St. Malô (Dezember 1998) bereitete das Fundament für eine tief greifende Veränderung der Europäischen Union, die sich ein immer umfassenderes politisches und militärisches Instrumentarium verschaffte. Seither ist sowohl auf institutioneller wie auch auf konzeptioneller Seite Erstaunliches geschehen. Die EU hat binnen weniger Jahre Strukturen aufgebaut, die es ihr im Dezember 2004 ermöglichten, die langjährige und mit rund 7000 Mann recht umfangreiche NATO-Mission in Bosnien-Herzegowina – wenn auch mit Rückgriff auf NATO-Kapazitäten – zu übernehmen und eine neue Phase in der Entwicklung der Europäischen Union einzuleiten. Die Frage ist gleichwohl berechtigt, ob diese Entwicklung auf festen politischen Füßen steht, also ob sie auf einer hinlänglichen Konvergenz der politisch-strategischen Interessen und Kulturen der wichtigsten Mitgliedsstaaten beruht. Tatsache ist, dass die Union bisher der politischen Pragmatik Vorrang vor Debatten über eine mögliche „Finalität“ der Union gewährt hat. Die negativen Referenden zum Verfassungsvertrag in Frankreich und in den Niederlanden geben Anlass zur Frage, ob die Union langsam an die Grenzen ihres inkrementalistischen Politikmodells stößt, das die Divergenzen verdeckt hat. Dieser Frage ist die folgende Untersuchung gewidmet. Es soll überprüft werden, wie sehr die Weiterentwicklung der ESVP von den nationalen Politiken und „strategic outlooks“ ihrer drei wichtigsten Mitglieder beeinflusst oder sogar behindert wird.

1. Die ESVP ist nach wie vor intergouvernemental

Zunächst ist einmal festzuhalten, dass die ESVP nach wie vor ein Politikfeld ist, in dem die nationale Souveränität der Mitgliedsstaaten ungebrochen ist. Eine Vergemeinschaftung wie auf dem Gebiet des Binnenmarkts bereits erreicht oder mit der Innen- und Justizpolitik mit dem Verfassungsvertrag beabsichtigt hat bislang nicht stattgefunden. Die Mitgliedsstaaten sind auf diesem Feld nicht bereit, auf ihre angestammten Rechte zu verzichten.

1.1. Gegenwärtiges Entscheidungsverfahren

Die Europäische Union verfügt im Rahmen des EU-Vertrages über folgende Mittel zur Umsetzung der GASP und der ESVP: die Bestimmung von Grundsätzen und Leitlinien für die GASP, Beschlüsse über gemeinsame Strategien, gemeinsame Aktionen, gemeinsame Standpunkte sowie den Ausbau der regelmäßigen Zusammenarbeit der Mitgliedsstaaten bei der Führung ihrer Politik.⁵⁶ Über diese Instrumente kann sämtlich nur einstimmig durch den Europäischen Rat entschieden werden. Zwar gibt es im Bereich der GASP die Möglichkeit, im Rahmen existierender gemeinsamer Strategien über Folgeentscheidungen mit qualifizierter Mehrheit zu beschließen. Allerdings sind von diesem Verfahren alle Beschlüsse mit militärischen oder verteidigungspolitischen Bezügen ausgeschlossen. In diesem Kernbereich nationaler Souveränität gilt das Prinzip der Einstimmigkeit.⁵⁷

1.2. Neue Möglichkeiten durch den Verfassungsvertrag

Dieses Prinzip wird auch in dem angestrebten Verfassungsvertrag nicht verändert. Beschlüsse müssen weiterhin vom Europäischen Rat einstimmig verabschiedet werden.⁵⁸ Auch wenn die Ratifizierung des Vertrages erfolgreich verlaufen wäre, hätte sich in den Entscheidungsverfahren keine grundsätzlich neue Situation ergeben. Die Neuerung des Verfassungsver-

⁵⁶ EU-Vertrag, Art. 12.

⁵⁷ EU-Vertrag, Art. 23.

⁵⁸ Europäische Beschlüsse können sowohl Aktionen als auch Standpunkt sowie Einzelheiten zu deren Durchführung sein. Vgl. Art. III-294 (3b).

trages, in einigen Bereichen der Gemeinsamen Außenpolitik die qualifizierte Mehrheitsentscheidung einzuführen,⁵⁹ ist nicht ausgedehnt auf Beschlüsse mit militärischen oder verteidigungspolitischen Bezügen.⁶⁰ Die Verfassung hätte allerdings eine Möglichkeit zu einer engeren Kooperation zwischen den Mitgliedern der Europäischen Union eröffnet, nämlich das Instrument der Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit.⁶¹ Diese verschafft einer Gruppe der EU-Mitglieder die Option, eine Zusammenarbeit über die normale Kooperation hinaus in Angriff zu nehmen. Um diese Zusammenarbeit zu begründen, müssen die beteiligten Staaten in einem Protokoll sowohl die militärischen Fähigkeiten als auch die Verpflichtungen definieren, die Grundvoraussetzung für die Beteiligung an dieser besonderen Form der Zusammenarbeit sind, und dies dem Europäischen Rat und dem Außenminister mitteilen. Die Entscheidung über das Inkraftsetzen der Zusammenarbeit fällt der Rat mit qualifizierter Mehrheit. Der Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit können zu einem späteren Zeitpunkt weitere Mitgliedsstaaten beitreten. Voraussetzung für einen Beitritt ist die Bereitschaft zur Erfüllung und Einhaltung der militärischen Kriterien und Verpflichtungen. Zusätzlich müssen auch noch die schon an der Zusammenarbeit beteiligten Staaten mit qualifizierter Mehrheit dem Antrag zustimmen.⁶²

Parallel zur Einführung neuer institutioneller Instrumente, die durch den vorläufig gescheiterten Verfassungsvertrag erst einmal vertagt ist, bildet sich mit den Battlegroups inzwischen de facto eine strukturierte Zusammenarbeit heraus, die in Zukunft noch stärker an Gewicht gewinnen könnte. Allerdings weist diese Form der Zusammenarbeit, die auf der freiwilligen Kooperation der Mitgliedsstaaten basiert, auch Schwächen auf, die mit dem Instrument der Strukturierten Zusammenarbeit hätten überwunden werden können. Zum einen ist die Umsetzung der Maßnahmen den Nationalstaaten überlassen, auch wenn gewisse Benchmarks gemeinsam definiert werden sollen. Zum anderen sieht man an der Ausweitung von ursprüng-

lich sieben angedachten Battlegroups auf 13 das Bestreben fast aller Mitglieder, in irgendeiner Form an dieser Initiative beteiligt zu sein. Von einer Kerngruppe innerhalb der EU kann man deswegen eigentlich nicht mehr sprechen. Während bei einigen Mitgliedsstaaten der Aspekt des „Auch-beteiligt-seins“ im Vordergrund steht, haben sich einige größere Mitgliedsstaaten (Großbritannien, Frankreich, Spanien und Italien) nationale militärische Optionen offen gehalten und stellen aus diesem Grunde nationale Battlegroups auf.

2. Aus dem intergouvernementalen Charakter der GASP/ESVP ergibt sich die Bedeutung nationaler Positionen

Das auch in Zukunft fortbestehende Einstimmigkeitsprinzip hat zur Folge, dass jeder einzelne Mitgliedsstaat die Möglichkeit besitzt, Entscheidungen über Aktionen und Standpunkte sowie die Weiterentwicklung der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik zu torpedieren. Die Wahrscheinlichkeit einer solchen Konfrontation im Europäischen Rat erscheint zwar gering, weil sich den Staaten zwei Auswege bieten: Den ablehnenden Staaten bietet sich die Möglichkeit, über eine Enthaltung Ad-hoc-Koalitionen unter den EU-Mitgliedern zu ermöglichen, und Staaten, die eine bestimmte Aktion durchführen wollen, haben bei einem angedrohten Veto eines Staates ihrerseits die Möglichkeit, eine spontane Koalition außerhalb des EU-Rahmens zu bilden und sich somit den innerhalb der EU geltenden Regeln zu entziehen. Es ist jedoch fraglich, ob Staaten mit einer ablehnenden Haltung tatsächlich ein Interesse daran haben, handlungswillige Staaten wirklich aus der EU hinauszudrängen. Zum einen würden sie jegliche Einflussnahme verlieren, zum anderen entsteht aus der gemeinsamen Mitgliedschaft in der EU auch ein Solidaritätsdruck auf deren Mitglieder, der die Neigung reduziert, bei vorhandenem Aktionswillen den dazu bereitwilligen Mitgliedern in den Arm zu fallen.

Die mögliche Kooperation außerhalb der EU hätte außerdem gegenüber der konstruktiven Enthaltung negativ gestimmter EU-Mitglieder den praktischen Nachteil, dass die Ad-hoc-Koalition in diesem Fall weder auf die institutionellen Strukturen der EU zu-

⁵⁹ Vgl. Art. III-300 (2-3).

⁶⁰ Vgl. Art. I-41 (4); Art. III-300 (4).

⁶¹ Art. I-41 (6).

⁶² Art. III-312.

rückgreifen könnte noch über den Mechanismus von Berlin plus eine Rückgriffsmöglichkeit auf die Kapazitäten der NATO hätte. Für den Fall einer notwendigen Unterstützung bestünde einzig die Möglichkeit, für einen solchen Einsatz eine multilaterale Vereinbarung mit den USA abzuschließen.

Dies bringt beispielsweise bei militärischen Operationen die Notwendigkeit mit sich, die komplette Führungsstruktur inklusive eines verlegbaren Hauptquartiers aus nationalen Kräften bereitstellen zu müssen. Diese Fähigkeiten besitzen in der EU aber nur Großbritannien und Frankreich sowie mit Abstrichen Deutschland.⁶³ Dieser praktische Gesichtspunkt bedingt folglich die Notwendigkeit, im Rahmen einer militärischen Operation mindestens einen Staat zu beteiligen, der diese Fähigkeiten bereitstellen kann. Daraus folgt, dass trotz der nominellen Gleichberechtigung der EU-Mitgliedsstaaten, ausgedrückt durch das Prinzip der Einstimmigkeit im Europäischen Rat, diejenigen Mitglieder eine herausgehobene Stellung für die Weiterentwicklung der ESVP haben, die diese Führungsfähigkeit besitzen. Sie können, ja müssen unter den gegebenen Bedingungen Führungsnationen sein, wenn die EU sich weiterentwickeln und tatsächlich in größerem Rahmen operativ einsatzfähig werden will. Im Folgenden sollen die Positionen der drei größten EU-Mitglieder, nämlich Frankreichs, Großbritanniens und Deutschlands dahingehend untersucht werden, wie weit diese die fortschreitende Kooperation der ESVP als mögliche Führungsnation vorantreiben könnten.

2.1. Frankreich

Frankreich ist unter den großen Mitgliederstaaten der EU der vehementeste Vertreter eines Auf- und Ausbaus der ESVP. Es unterscheidet sich dabei von den beiden anderen potenziellen Führungsnationen innerhalb der Europäischen Union dadurch, dass es im Gegensatz zu diesen formal nicht an der militärischen, sondern nur an der politischen Integration der NATO teilhat. Gleichwohl beteiligt sich Frankreich beispiels-

weise an der NATO Response Force im Sinne eines multiplen Multilateralismus, der es Frankreich erlaubt, seine Beteiligung variabel nach seinen eigenen Präferenzen zu definieren. Schon alleine wegen dieser Position der Äquidistanz zur NATO könnte man auf eine eindeutige Präferenz der französischen Außenpolitik für einen Ausbau der ESVP schließen. Bei einem genaueren Blick auf von der NATO durchgeführte militärische Operationen stellt sich zusätzlich heraus, dass Frankreich sich an fast allen diesen Operationen beteiligt hat, sei es in Bosnien-Herzegowina, im Kosovo oder in Mazedonien. Die tatsächliche Politik scheint hier über das politisch Gewünschte hinauszugehen. Bedeutet dies aber auch, dass Frankreich NATO und ESVP als gleichgewichtige Politikinstrumente betrachtet?

Hier sind Zweifel angebracht. Die französische Linie ist zwar häufig konziliant formuliert worden, indem argumentiert wurde, ein starkes Europa trage zur Stärkung der NATO bei und führe zu einer besseren Aufgabenteilung mit den USA. Die Stoßrichtung gegen die amerikanische Vormachtstellung in der internationalen Politik war dabei allerdings immer deutlich⁶⁴, und sie verstärkte sich rhetorisch während der Auseinandersetzungen um den Irak-Krieg.

Frankreich begrüßte in diesem Zusammenhang auch den belgischen Vorschlag einer gegenseitigen Sicherheitsgarantie der EU-Mitglieder gegen äußere Bedrohungen, ein Vorschlag der in direkter Konkurrenz zu Artikel V des Washingtoner Vertrages stand.⁶⁵ Die Annäherung Frankreichs und Deutschlands führte sogar zu einem gemeinsamen Vorschlag für den Europäischen Verfassungskonvent, um die ESVP zu einer Europäischen Sicherheits- und Verteidigungsunion weiterzuentwickeln.⁶⁶

Die Auseinandersetzungen um das Vorgehen gegen den Irak verdeutlichten jedoch nicht nur die französische Gegenposition zu den USA, sondern rissen auch tiefe

⁶³ Zwar stehen mit dem Einsatzführungskommando in Potsdam die Möglichkeiten zum Führen internationaler Einsätze bereit, dies ist aber nicht verlegfähig. Das zu diesem Zweck vorgesehene 1. deutsch-niederländische Korps ist noch im Aufbau der entsprechenden verlegfähigen Strukturen.

⁶⁴ Verteidigungsministerin Aillot-Marie begründete die Stärkung Europas damit, dass die Amerikaner ansonsten alles alleine entscheiden würden. Vgl. Alliot-Marie will europäische Verteidigungspolitik voranbringen. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 29.7.2002, S. 4.

⁶⁵ Paris et Berlin relancent l'Europe de la défense. In: Le Figaro, 23.11.2002, S. 2.

Gräben innerhalb der Europäischen Union auf. Insbesondere die Äußerungen von Präsident Chirac über den „Infantilismus“ der osteuropäischen Anwärter auf eine EU-Mitgliedschaft zerstörten nachhaltig die Chancen Frankreichs, eine Führungsrolle in der EU auszufüllen. Durch dieses Verhalten untergrub Frankreich das Vertrauen der neuen und kleineren Mitglieder in ein kooperatives Miteinander innerhalb der EU.⁶⁷ Diese Wahrnehmung wurde noch verstärkt durch den Vierergipfel im April 2003 in Brüssel, der eine westeuropäische Kerngruppe in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik erahnen ließ, die den neuen Mitgliedern alles andere als alles recht sein konnte, besonders aber Großbritannien zu entschlossenem Widerstand veranlasste.⁶⁸

Über den bald fast vergessenen Vierergipfel hinaus betrachtete die französische Verteidigungsministerin Michèle Alliot-Marie die im Verfassungsvertrag eröffnete Möglichkeit der strukturierten Zusammenarbeit als die logische Ausdehnung der bereits in anderen Politikfeldern existierenden Möglichkeit der verstärkten Kooperation auf Verteidigungsfragen. Dabei betonte sie auch die Initiativrolle Frankreichs, der sich Deutschland angeschlossen habe.⁶⁹ Dabei geht es für Frankreich in der strukturierten Zusammenarbeit nicht nur um eine Entscheidungsautonomie gegenüber den USA, sondern vor allem um die praktische Beförderung einer europäischen Handlungsautonomie, die sich unabhängig von der Notwendigkeit macht, mit den USA gemeinsam handeln zu müssen.

Ungeachtet der Divergenzen über den Brüsseler Gipfel und die konkrete Ausgestaltung der ESVP trieben Frankreich und Großbritannien ihre Kooperation weiter voran. Im Vorgriff auf das hundertjährige Jubiläum der Entente Cordiale betonten Präsident Jacques Chirac und Premierminister Tony Blair ihr Bestreben, die Europäische Union in eine weltweit handlungsfähige Interventionsmacht zu verwandeln.⁷⁰ Dass dies mehr war als nur politisches Wortgeklingel lässt sich an

den handfesten gemeinsamen Projekten und Initiativen aufzeigen, die von beiden Ländern ausgingen. Die Europäische Verteidigungsagentur, die enge Zusammenarbeit beim Neubau von Flugzeugträgern und der Vorschlag zur Aufstellung von EU-Battlegroups zeigen die enge Kooperation beider Länder, die dabei aber sehr output-orientiert bleibt und die strategischen Fragen über die zukünftige Rolle der ESVP aufgrund tief sitzender Divergenzen bewusst ausklammert.⁷¹

Frankreich verfolgt den Ausbau der ESVP mit einem klaren Ziel vor Augen, nämlich dem der Begrenzung des amerikanischen Einflusses und der NATO in Europa und darüber hinaus, und zwar in sowohl sicherheits- als auch rüstungspolitischer Hinsicht.⁷² Die Dringlichkeit, auch ein Europa der Verteidigung aufzubauen, sei am Beispiel der polnischen Beschaffung von amerikanischen F16-Kampfflugzeugen besonders deutlich geworden, meinten französische Regierungsvertreter. Nur über ein verstärktes Gewicht Europas innerhalb der NATO könne ein Anreiz für solche Länder geschaffen werden, künftig statt amerikanischen europäische Rüstungsgüter zu beschaffen.⁷³ Besonders die Herausbildung und Stärkung der europäischen Verteidigungsindustrie ist ein immer wieder von Frankreich angesprochenes Thema, das sich in seiner praktischen Auswirkung gegen die USA und deren nationale Rüstungsindustrie wendet.⁷⁴

Die französische Position ist eindeutig: Man reklamiert nicht nur eine nationale Führungsrolle bei der Herausbildung der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik, sondern hat auch klare Vorstellungen, wie diese praktisch aussehen soll. Die Ausbildung und Weiterentwicklung der ESVP wird für Paris die EU erst zu einem vollwertigen Akteur in der internationalen Arena machen, der in der Lage ist, einen politischen Gegenentwurf zur amerikanischen Dominanz im internationalen System darzustellen. Allerdings hat diese französische Selbstwahrnehmung durch das Referendum über den europäischen Verfas-

⁶⁶ Coup de puce franco-allemand sur la défense. In: *Le Monde*, 26.11.2002, S. 17.

⁶⁷ Empörung über den „Rüpel Chirac“. In: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 20.2.2003, S. 6.

⁶⁸ Peter Schmidt: ESVP und Allianz nach dem Vierergipfel, Berlin 2003 (=SWP aktuell, 20/2003); „Defense minisummit attacked“. In: *International Herald Tribune*, 29.4.2003, S. 5.

⁶⁹ Robert Graham: France seeks to reassure US over its NATO commitment. In: *Financial Times*, 18.10.2002, S. 2.

⁷⁰ Luc de Barochez: Blair et Chirac pour une Europe capable d'intervenir dans le monde. In: *Le Figaro*, 25.11.2003, S. 5.

⁷¹ Vgl. Ronja Kempin: Französisch-britische Zusammenarbeit in der Sicherheitspolitik. Möglichkeiten und Grenzen. Berlin 2005 (=SWP Studie, 07/2005).

⁷² Frankreich weigerte sich beispielsweise, eine Transportunterstützung der AU-Mission im Sudan durch die NATO zuzulassen.

⁷³ Vgl. *Atlantic News*, 24.2.2005, S. 6.

⁷⁴ Vgl. *Atlantic News*, 25.11.2004, S. 1f.

sungsvertrag Schaden genommen.⁷⁵ Damit ist zunächst einmal die Verstärkung der Zusammenarbeit innerhalb des gegenwärtigen institutionellen Rahmens verhindert worden, da das Instrument der Strukturierter Zusammenarbeit nach gegenwärtigem Stand nun nicht Teil der ESVP werden kann. Auch wird die Fortführung der Kooperation nach französischen Vorstellungen durch die NATO-freundliche Haltung der osteuropäischen EU-Mitglieder deutlich erschwert werden.

2.2. Großbritannien

Eine andere Position nimmt Großbritannien ein. Es war eine der ersten außenpolitischen Initiativen von Premierminister Tony Blair nach seiner Wahl, die Entwicklung der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik gemeinsam mit Frankreich voranzubringen. Ausgangspunkt dieser Initiative war aber nicht ein den französischen Motiven gleichender Impuls, sondern ein pragmatisches britisches Vorgehen, das die Lehren aus dem Versagen Europas auf dem Balkan gezogen hatte. Die logische Schlussfolgerung aus britischer Sicht war, künftig darauf vorbereitet zu sein, alleine handeln zu müssen, falls die USA dazu nicht willens (oder fähig) sind. Dies unterstreicht den komplementären Charakter zum atlantischen Bündnis, den die ESVP aus britischer Sicht besitzt und besitzen soll. Dies bedeutet also keine Handlungsautonomie im französischen Sinn, verstanden als ein Gegenentwurf oder eine Konkurrenzposition zu den USA, sondern will der Situation vorbeugen, dass ein Problem zwar aus Sicht der europäischen Staaten von Bedeutung ist, aus amerikanischer Sicht jedoch unterhalb der Aufmerksamkeitschwelle liegt und für Washington ein Handeln nicht erforderlich macht.

In den Debatten um den europäischen Verfassungsvertrag wurden diese Differenzen in der Ausrichtung der ESVP deutlich. Im Kern sah und sieht London die ESVP als ein probates Mittel, um die militärischen Defizite Europas zu verringern. Dies soll aus britischer Sicht aber unter dem Schirm der NATO geschehen und nicht zu einer Konkurrenz oder sogar Autonomie

führen.⁷⁶ Die aufgrund einer britisch-französischen Initiative⁷⁷ ins Leben gerufene Europäische Verteidigungsagentur entspricht diesem pragmatischen Ansatz, vor allem die militärischen Fähigkeiten der Nationalstaaten zu verbessern, sich also den operativen Problemen der europäischen Verteidigungspolitik zu widmen und sich nicht in politischen Grundsatzdebatten zu verlieren.

Der britische Pragmatismus erlaubte es Großbritannien, trotz der diplomatischen Auseinandersetzung mit Frankreich im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen über den Irak gleichzeitig gemeinsam mit Präsident Chirac die Initiative zur Bildung der EU-Battlegroups zu lancieren.⁷⁸ Aufbauend auf den gemeinsamen Erfahrungen Großbritanniens und Frankreichs als Kolonialmächte in Afrika wie auch den in jüngster Zeit durchgeführten nationalen Interventionen beider Länder in ihren ehemaligen Einflussgebieten ergab sich hier eine Interessenkonvergenz beider Länder, die zur Weiterentwicklung der ESVP beitragen konnte. Die 2003 durchgeführte Operation Artemis ist hierbei ein erster praktischer Anwendungsfall der Battlegroups vor ihrer formellen Inkraftsetzung. Sie verdeutlicht auch nochmals die bereits angesprochene Handlungsautonomie, die dann greift, wenn die USA selbst keine Notwendigkeit zu einem Eingreifen sehen. Im Grunde griff auch hier das „right of first refusal“ durch die USA, die eigentliche Quintessenz der Berlin-plus-Vereinbarung. Washington zeigte kein Interesse an einem militärischen Engagement in der Demokratischen Republik Kongo, weder national noch im Rahmen der NATO.

Trotz aller Initiativen, die sich der Fortentwicklung europäischer Kapazitäten widmen, ist die grundsätzliche Linie doch eindeutig. Der NATO wird vom Vereinigten Königreich eine höhere Priorität eingeräumt als der ESVP. Dies wird besonders deutlich anhand des britischen Kompromissvorschlags für das vom Brüsse-

⁷⁵ Une large victoire du non, nouvel avatar de la crise de la politique. In: *Le Monde*, 30.5.2005.

⁷⁶ Vgl. Judy Dempsey: London and Paris compete to shape future of new armed force. In: *Financial Times*, 7.11.2002, S. 8; dies.: EU's big three struggle to agree on defence. In: *Financial Times*, 30.11.2002, S. 2.

⁷⁷ Vgl. Declaration on strengthening European cooperation in security and defence, Le Touquet, 4.2.2003.

⁷⁸ London and Paris push ahead on common EU defence goals. In: *Financial Times*, 14.3.2003, S. 3.

ler Gipfel angestrebte operative Hauptquartier für die EU. Großbritannien schlug als alternative Lösung vor, innerhalb von SHAPE, der militärischen Planungszentrale der NATO, eine europäische Zelle zu schaffen. London signalisierte damit seine Bereitschaft, weiterhin konstruktiv an der Ausgestaltung der ESVP mitwirken und den Konfrontationspfad verlassen zu wollen, auf dem es sich kurzzeitig nach dem Brüsseler Gipfel befunden hatte.⁷⁹ Gleichzeitig versuchte es mit diesem Vorschlag aber auch, an der existierenden „Hackordnung“ zwischen NATO und ESVP festzuhalten.⁸⁰

Dies alles macht Großbritannien zu einem Akteur mit erkennbar anderer Zielsetzung für die ESVP als Frankreich. Während der Ausbau europäischer militärischer Fähigkeiten von beiden Nationen verfolgt und auch der konzeptionelle Ausgriff auf Afrika als Operationsgebiet der Zukunft von Großbritannien und Frankreich gemeinsam getragen wird, ist London doch sichtbar bemüht, die Rangordnung von NATO und ESVP nicht umzustürzen. Das pragmatische Bemühen um eine Verbesserung der Fähigkeiten ist aus britischer Sicht nicht mit dem Streben nach einer vollständigen Unabhängigkeit von der NATO und den USA verbunden. Dies bedeutet, dass London im Rahmen der ESVP zwar eine Führungsrolle auf operativer Ebene übernehmen will, indem es seine europäischen Partner dazu bringt, mehr in den Bereich Verteidigung zu investieren. Es hat aber kein Interesse daran, eine politische Führung mit der Perspektive zu übernehmen, die EU zu einem eigenständigen Akteur zu entwickeln, der mit der NATO und den USA konkurrieren könnte. Mit dieser Position ist Großbritannien Führungsmacht in der EU, da es selbst von Frankreich als unverzichtbar für den Aufbau der ESVP betrachtet und damit zur selbstverständlichen Führungsnation für diejenigen Staaten wird, die der französischen Vision der ESVP kritisch gegenüber stehen, aber selbst nicht ausreichend politisches Gewicht aufweisen, um Paris entschlossen entgegenzutreten. Mit dem vorsichtigen, aber doch konstruktiven Zugehen auf die fortschrittswilligeren Mitglieder der EU konnte sich Großbritannien dabei als ausgleichender Faktor und Vermittler innerhalb der

EU positionieren, ohne seine Grundüberzeugungen zu verlassen.⁸¹

Besonders das Battlegroup-Konzept ist – auch wenn es keinen Automatismus zur Unterstützung der VN durch die EU gibt (bzw. geben kann)⁸² – mit seiner Flexibilität, Mobilität und schnellen Verfügbarkeit aus dem Blickwinkel der VN ein nützliches Konzept. Es dürfte auch die Entscheidung im EU-Rahmen erleichtern, dass – ähnlich wie im Fall Artemis – diejenigen Staaten die militärische Hauptlast einer Operation tragen, die ein besonderes Interesse an einer bestimmten Krisenregion haben.⁸³ Die Unterstützung durch andere Mitgliedsstaaten und die Brüsseler Institutionen kann dabei flexibel gehandhabt werden.⁸⁴ EU-Unterstützung für VN-Operationen ist damit – gerade in einem für die VN kritischen Bereich – wahrscheinlicher geworden.⁸⁵

2.3. Deutschland

Historisch sah Deutschland seine Rolle darin, als ausgleichendes Moment zwischen den europäisch ausgerichteten Franzosen und den transatlantisch ausge-

⁷⁹ London marschiert auf die EU zu. In: Frankfurter Rundschau, 28.8.2003, S. 1.

⁸⁰ Londres veut cantonner la défense européenne dans l'Otan. In: Le Figaro, 3.9.2003, S. 5.

⁸¹ Britain sees defense as a way back to Europe. In: International Herald Tribune, 25.11.2003, S. 8.

⁸² Das unter der Ägide der VN operierende „UN Standby Arrangements System“ steht ebenso unter nationalem Vorbehalt, wie die „Multi-National Stand-By High Readiness Brigade for United Nations Operations“ (SHIRBRIG).

⁸³ Tony Blair hat z.B. Afrika zur „top priority“ für die „Battlegroups“ erklärt (siehe Christopher Adams: Africa must be ‚top priority‘ for new EU crisis forces, says Blair. In: The Financial Times, 8.10.2004, S. 2), eine Vorstellung, die nicht alle Mitgliedsstaaten in gleicher Intensität teilen. Diese Flexibilität erlaubt innerhalb der EU auch Kompromisse zwischen der interventionistischen französischen und der internationalistischen Position. Insofern bedarf es nicht unbedingt einer eindeutigen Richtungsentscheidung der EU, wie Lutz Holländer und Ronja Kempin annehmen. Vgl. Lutz Holländer, Ronja Kempin: Europas Platz an der Sonne. Afrika und die europäische Sicherheitspolitik. In: Blätter für deutsche und internationale Politik, 5/2005, S. 593–599.

⁸⁴ Eine Analyse der Operation Artemis legt allerdings die These nahe, dass, da die Intervention sich weitgehend auf Bunia konzentrierte und das Morden außerhalb nicht verhinderte, sie „did a lot for Europe and little for Congo“. Vgl. François Grignon: The Challenges of Europe-Africa Relations. An Agenda of Priorities. Paper presented at an International Conference, 23./24.10.2003, Lissabon, S. 3.

⁸⁵ Siehe z.B. Rat der Europäischen Union, Vermerk des Ausschusses der Ständigen Vertreter für den Rat betr.: Entwurf von Schlussfolgerungen über die Beziehungen zwischen der EU und Afrika, Brüssel, 26.4.2004, 8685/04, S. 4. In diesem Vermerk heißt es: „Die EU ist bereit, weitere EU-geführte Friedenssicherungseinsätze in Afrika zu prüfen, wenn sie von den VN darum ersucht wird.“

richteten Briten zu fungieren.⁸⁶ Militärisch und politisch war Deutschland jedoch nicht darauf eingerichtet, über die Landesverteidigung hinaus eine Rolle zu spielen. Die psychologischen Folgen dieser (Selbst-)Beschränkung führten dazu, dass Deutschland sich nicht im selben Maße für den Aufbau und die Weiterentwicklung der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik engagierte, wie dies Frankreich und Großbritannien taten. Die jahrzehntelange Konzentration auf die zentrale Aufgabe der Landesverteidigung ließ Deutschland bei aller politischen Ausgewogenheit in praktischer Hinsicht immer den Schwerpunkt auf die Verteidigungsanstrengungen der NATO legen. Die weggefallene direkte Bedrohung ließ hier ein konzeptionelles Vakuum entstehen, das gerade im militärischen Bereich lange nicht ausreichend gefüllt wurde. Es ist also kein Wunder, dass die wichtigsten Anstöße für die ESVP nicht von Deutschland, sondern von Frankreich und Großbritannien ausgingen. Der Schwerpunkt der deutschen ESVP-Politik lag vielmehr auf dem Ausbau des politischen, konfliktpräventiven Teils europäischer Politik, ganz im Sinne der Koalitionsvereinbarung von 1998 zwischen der SPD und den Grünen, die definierte: „Deutsche Außenpolitik ist Friedenspolitik“⁸⁷. Gleichwohl zeigte sich Deutschland auch immer bereit, eine Ausweitung seines militärischen Engagements in der Welt zu verfolgen, wenn dies im Rahmen seiner bestehenden Bündnispolitik sinnvoll erschien. Zum geflügelten Wort wurde dies mit der Formulierung, Deutschland werde nun am Hindukusch verteidigt.

Erst in den letzten Jahren deutet sich eine deutsche „Selbstfindung“ darüber an, wo die nationale Rolle in der internationalen Sicherheitspolitik schlussendlich eingeordnet werden soll. Diese Selbstfindung ist allerdings begleitet von widersprüchlichen Signalen, die eine eindeutige Verortung der deutschen Politik schwer machen.

Die deutsche Position war lange der britischen sehr ähnlich, was die Hierarchisierung von NATO und EU als sicherheitspolitische Akteure angeht.

Diese Position hat sich mit den Verhandlungen über den Verfassungsvertrag etwas verschoben und tendiert nun dazu, die ESVP auch auf Kosten der NATO zu stärken, wenngleich diese Bemühungen immer mit dem Hinweis versehen werden, dies geschehe nicht, um die NATO zu schwächen.

Eine Annäherung an die französische Position ist unverkennbar. Dies zeigt sich nicht nur im gemeinsamen deutsch-französischen Vorschlag, in den Verfassungsentwurf die Möglichkeit einer strukturierten Zusammenarbeit im Verteidigungsbereich zu integrieren. Auch die Teilnahme am so genannten Pralinen-Gipfel, der auf Initiative des belgischen Ministerpräsidenten Guy Verhofstadt im April 2003 stattfand, ist ein Anzeichen für die prioritäre Behandlung der europäischen Komponente in der Sicherheitspolitik.⁸⁸ Die klassische Mittlerrolle wurde aber auch noch in diesem Moment nicht vollständig aufgegeben, da Deutschland sich um eine möglichst enge Einbindung Großbritanniens in diese Initiative bemühte.⁸⁹

Trotz der Neigung, sich an französischen Vorstellungen zu orientieren, muss die deutsche Politik jedoch zur Kenntnis nehmen, dass auf beiden Seiten des Kanals die Notwendigkeit einer britisch-französischen Kooperation als *conditio sine qua non* der ESVP betrachtet wird und Deutschland in diesem Zusammenhang eine relativ untergeordnete Rolle spielt.⁹⁰ Deutschland ist in diesem Spiel nur der politisch zwar wünschenswerte, aber nicht unbedingt notwendige Dritte. Gleichwohl kann Deutschland aufgrund seines finanziellen und militärischen Gewichtes innerhalb der Europäischen Union eine wichtige Verstärkerrolle für Initiativen übernehmen, nicht zuletzt deshalb, da Deutschland im Gegensatz zu Frankreich und Großbritannien relativ unverdächtig erscheint, ehemals natio-

⁸⁶ Vgl. Helga Haftendorn: *Deutsche Außenpolitik zwischen Selbstbeschränkung und Selbstbehauptung, 1945–2000*. Stuttgart 2001.

⁸⁷ Koalitionsvereinbarung zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands und Bündnis 90/Die Grünen, 20.10.1998, Kap XI, 1.

⁸⁸ Vgl. Frankreich und Deutschland machten im Hinblick auf den Konvent einen gemeinsamen Vorschlag. In: *Europe*, 27.11.2002, S. 1–3.

⁸⁹ Vgl. Berlin gegen Ausgrenzung Londons. In: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 11.4.2003, S. 5. Der deutsche Wunsch, den Brüsseler Gipfel zu einem Treffen der Gründungsmitglieder der EG zu machen, was die Grenzen zwischen Irakkriegsgegnern und -befürwortern überwunden hätte, ließ sich aufgrund der ablehnenden Haltung Italiens und der Niederlande nicht verwirklichen. Vgl. *Unnötige Eile*. In: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 28.4.2003, S. 12.

⁹⁰ Vgl. *L'Europe de la défense a besoin de Paris et Londres*. In: *Le Figaro*, 24.11.2003, S. 5.

nale Großmachtpolitik auf dem europäischen Parkett weiterführen zu wollen.

Dies war sowohl im Hinblick auf eine engere deutsch-französische Zusammenarbeit⁹¹ als auch bei der britisch-französischen Initiative zur Einrichtung der EU-Battlegroups der Fall. Diesem Konzept, das bereits von Großbritannien und Frankreich abgesprochen war, schloss sich Deutschland im Nachhinein an, um sein Selbstverständnis als eine der Führungsmächte neben Paris und London innerhalb der EU zu demonstrieren. Im Kern aber musste Deutschland mit dem Konzept hinnehmen, was die anderen bereits beschlossen hatten. Die Zurückhaltung Deutschlands in militärischen Fragen rief und ruft immer wieder französische Kritik an der zu zögerlichen Haltung Berlins hervor.⁹²

Diese Zurückhaltung stellt gleichzeitig auch das größte Hindernis für Deutschland dar, eine Führungsrolle innerhalb der EU für den Bereich der ESVP zu übernehmen.⁹³ Deutschland ist immer bereit, (weitgehend) im Konsens gefasste Beschlüsse mitzutragen und einen substantiellen Beitrag zu militärischen Operationen zu leisten. Im Gegensatz zu den klassischen „Militärmächten“ Frankreich und Großbritannien, für die der Einsatz von Streitkräften als Mittel der Außenpolitik ein normales und legitimes Mittel ist, ist Berlin hier zurückhaltender. Diese Position wird verstärkt durch den Parlamentsvorbehalt, der Einsätzen der Streitkräfte vorgeschaltet ist. Während der französische Präsident und der britische Premierminister weitgehende Handlungsfreiheit besitzen, ist die Bundesregierung hier auf die Zustimmung des Parlaments

angewiesen. Ein Konsultationsprozess mit anderen Staaten geht jeder Entscheidung notwendigerweise voraus, da das Parlament über ein konkretes Mandat entscheiden muss. Daraus resultiert jedoch ein Verlust an Initiativfähigkeit, der eine Führungsrolle in konkreten Krisenszenarien schwierig macht. Über diese operative Beschränkung hinaus erschwert die Zurückhaltung im Einsatz der Streitkräfte als Mittel der Außenpolitik auch konzeptionelle Überlegungen zur zukünftigen Ausgestaltung der ESVP. Wer schon im nationalen Rahmen dem militärischen Instrument nur eine untergeordnete Rolle zukommen lässt, tut sich auch auf der europäischen Ebene schwer, eine konkrete Zielvorstellung für die Verteidigungspolitik zu formulieren.

3. Divergenz nationalstaatlicher Positionen

Müsste man die politische Position der drei untersuchten Staaten in einem Koordinatensystem beschreiben, würde sich ungefähr folgendes Bild ergeben: Paris und London sind nahe am Pol nationaler Autonomie anzusiedeln, während ihre multilateralen Präferenzen eher in Richtung ESVP im Falle Frankreichs beziehungsweise in Richtung NATO im Falle Großbritanniens tendieren. Berlin ist vom Pol der nationalen Autonomie als politischer Handlungsmaxime deutlich weiter entfernt und nimmt stattdessen nahezu eine Position der Äquidistanz zwischen ESVP und NATO ein.

Die französische Vision, einen Kern der kooperationswilligen Länder in der Europäischen Union über das Instrument der strukturierten Kooperation enger zusammen zu schweißen, scheint durch das Ergebnis des Verfassungsreferendums zunächst einmal hinfällig. Die ebenfalls deutliche Ablehnung des Verfassungsvertrags durch die niederländische Bevölkerung hat das Gefühl der Krise in der EU noch zusätzlich verstärkt. Durch den Verzicht des britischen Premierministers Blair auf die Abhaltung eines Referendums in Großbritannien und die sich formierende Ablehnung in Dänemark scheint derzeit kein alternativer Weg denkbar, der über den bisherigen Integrationsstand im Bereich der Verteidigungspolitik hinausweist. Als einziges der untersuchten Länder hat

⁹¹ L'Allemagne attend de la France un signal sur la défense. In: *Le Monde*, 25.11.2003, S. 6.

⁹² EU-Außenpolitik umstritten. In: *Frankfurter Rundschau*, 15.5.2004, S. 6.

⁹³ Ein weiterer Ausdruck dieser Zurückhaltung lässt sich an der deutschen Beteiligung an den Battlegroups ablesen. Während Großbritannien und Frankreich auch rein nationale Battlegroups aufstellen, plant Berlin lediglich die Beteiligung an multinationalen Battlegroups, dabei aber gleich an vier! Die zum gegenwärtigen Zeitpunkt annoncierten Battlegroups sind: 1. Frankreich, 2. Italien, 3. Spanien, 4. Großbritannien, 5. Frankreich, Deutschland, Belgien, Luxemburg und evtl. Spanien, 6. Frankreich, Belgien, 7. Deutschland, Niederlande, Finnland, 8. Deutschland, Österreich, Tschechien, 9. Italien, Ungarn, Slowenien, 10. Italien, Spanien, Griechenland, Portugal, 11. Deutschland, Polen, Slowakei, Lettland, Litauen, 12. Schweden, Finnland, Norwegen, 13. Großbritannien, Niederlande. Vgl. *Military Capability Commitment Conference*, Brüssel 22.11.2004.

Deutschland den Verfassungsvertrag im Parlament ratifiziert. Das würde Berlin jetzt zur logischen Führungsnation machen, wenn es die stärkere Integration der ESVP suchen würde. Es könnte aber wahrscheinlich trotzdem die strukturellen Differenzen zwischen London und Paris nicht überbrücken.

Es stellt sich sowieso die Frage, ob die Strukturierte Zusammenarbeit jemals die Antwort auf die Frage nach der Weiterentwicklung der ESVP gewesen wäre. Das auf den ersten Blick durchaus überzeugende Argument war ja, dass eine Strukturierte Zusammenarbeit die Differenzen im großen Kreis aller EU-Mitglieder „ausgelagert“ hätte und nur noch die Staaten zusammenarbeiten würden, denen die Stärkung der ESVP besonders am Herzen liegt. Es ist allerdings fraglich, ob sich die anderen Staaten tatsächlich so einfach hätten ausgrenzen lassen. Es ist nur schwerlich anzunehmen, dass bei vielen Staaten die Bereitschaft bestanden hätte, sich an einem solchen Kreis nicht zu beteiligen, und sei es nur, um eine ihnen unangenehme Entwicklung zu verhindern. Gleichzeitig ist es auch äußerst unwahrscheinlich, dass in Fragen von fundamentaler Bedeutung ein solch exklusiver Kreis sich tatsächlich dagegen wehren könnte, wenn andere betroffene Mitgliedsstaaten der EU sich an einer entsprechenden Operation beteiligen möchten. Die vorgesehenen Regelungen im Verfassungsvertrag sahen sowieso immer eine offene Architektur der Strukturierten Zusammenarbeit vor, die sich nicht grundsätzlich der Aufnahme weiterer Mitglieder versperren dürfte, so diese sich beteiligen möchten.

Aus diesem Grund erscheint ein Toolbox-Ansatz, der eine variable Beteiligung der EU-Mitglieder unter Führung einer dazu bereiten Leadnation für jeden einzelnen möglichen Einsatz erlaubt, für die ESVP als ein viel versprechendes Konzept. Handeln werden die Staaten, die sich dazu bereit finden und einen Kompromiss für die Operationsplanung und Durchführung zustande bringen. Zwar verliert aufgrund des Scheiterns des Verfassungsvertrags die Option zur Strukturierten Zusammenarbeit die Möglichkeit, im Bereich der ESVP Mehrheitsentscheidungen einzuführen, aber dies ist kein großer Verlust. Eine Entscheidung, die gegen den Willen eines oder mehrerer Mitglieder her-

beigeführt wird, trägt nicht zur Verbesserung politischer Gemeinsamkeit bei. Die politische Bedeutung eines militärischen Einsatzes erfordert sowieso größtmögliche Zustimmung, wenn Legitimität eines der zentralen Ziele der Operation sein soll. Die in der Europäischen Sicherheitsstrategie betonte Anbindung der EU an die Vereinten Nationen, insbesondere an ein Mandat des Sicherheitsrats, zeigt deutlich, dass schon im Vorfeld einer Operation eine weitgehende politische Einigkeit geschaffen werden muss. Dass ein Mitglied der EU die Umsetzung eines Mandats des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen aktiv behindert, erscheint politisch unwahrscheinlich. Viel eher möglich ist die Option für einzelne Staaten, sich nicht aktiv an einer militärischen Operation zu beteiligen, sondern sich konstruktiv zu enthalten und den handlungswilligen Staaten freie Hand zu lassen. Eine solche Vorgehensweise würde dem Problem der Einstimmigkeit auf pragmatische Weise begegnen und gerade jenen politischen Freiraum schaffen, der durch eine übergroße Formalisierung verloren ginge.

Mit einem solchen Vorgehen würde man auch dem Problem aus dem Weg gehen, gemeinsam strategische Konzepte für Fragestellungen entwickeln zu müssen, über die keine Einigkeit innerhalb der Europäischen Union herrscht. Eine solcherart herbeigezwungene Diskussion könnte das genaue Gegenteil der ursprünglichen Intention bewirken: Anstatt zu mehr Einigkeit könnte ein solches Vorgehen zu einer Vertiefung und Verfestigung bestehender Differenzen führen. Statt auf strategischen Höhen Konzepte zu entwerfen, deren allgemeingültige Formulierungen von jedem Mitgliedsstaat unterschiedlich gefüllt und interpretiert werden, sollte sich die ESVP zunächst ihrer praktischen Funktionalität widmen. Das, was die NATO in Jahrzehnten erst ansatzweise verwirklicht hat, nämlich eine im Einsatz tatsächlich funktionierende Interoperabilität, sollte auch das Ziel der EU sein, um Ad-hoc-Koalitionen für die ESVP möglich zu machen. Dabei sollte es auch nicht um eine Duplizierung bestehender Bestrebungen der NATO gehen, sondern um eine Intensivierung und sinnvolle Ergänzung bestehender Anstrengungen. Wenn sich aus der praktischen Kooperation langfristig eine stärkere Verzahnung der EU-Mitgliedsstaaten und womöglich neue Entscheidungs-

strukturen für die ESVP ergeben, dann soll es so sein. Den Entwicklungsprozess der ESVP aber alleine an der Einführung von neuen Entscheidungsmechanismen festzumachen, ist mit Sicherheit der falsche Weg, die ESVP voranzubringen.

Lutz Holländer

Wissenschaftlicher Mitarbeiter der
Stiftung Wissenschaft und Politik in Berlin

Prof. Dr. Peter Schmidt

Wissenschaftlicher Mitarbeiter der
Stiftung Wissenschaft und Politik in Berlin und
Honorarprofessor an der Universität Mannheim