

## **Die Gemeinsame Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik als Zankapfel zwischen den USA und Europa**

Die Gemeinsame Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GESVP) nahm innerhalb von zwei Jahren – vom britisch-französischen Gipfel in Saint Malo im Dezember 1998 bis zum EU-Ratgipfel in Nizza im Dezember 2000 – in „Lichtgeschwindigkeit“ (Solana) Gestalt an, wie es kaum jemand zuvor für möglich gehalten hatte. Im Dezember 1999 hatten die Staats- und Regierungschefs auf dem EU-Ratstreffen in Helsinki der Aufstellung schnell verfügbarer Einsatzkräfte in Korpsstärke (50 000 bis 60 000 Soldaten) bis zum Jahr 2003 und der Stärkung militärischer Schlüsselfähigkeiten zugestimmt. Auf der Beitragskonferenz am 20. November 2000 in Brüssel sagten die EU-Außen- und Verteidigungsminister mehr als 100 000 Soldaten, rund 400 Kampfflugzeuge und 100 Schiffe für die „Schnelle Eingreiftruppe“ fest zu. Mit den Beschlüssen von Nizza, einen Politischen Ausschuss, einen Sicherheitsausschuss, einen Militärausschuss und einen Militärstab einzurichten, sind die institutionellen Voraussetzungen für den Übergang in permanente Strukturen geschaffen worden.

Die Entscheidungen markieren den Wendepunkt von politischen Absichtserklärungen hin zu konkreten Maßnahmen, damit die EU auch im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik als „Supermacht“ (Blair) auftreten und handeln kann. Im Mittelpunkt steht die Fähigkeit der EU-Mitgliedstaaten, das gesamte Petersberger Aufgabenspektrum von Rettungseinsätzen, friedenserhaltenden Maßnahmen bis hin zu Kampfeinsätzen abzudecken. Die europäischen Ambitionen werfen die Frage nach der zukünftigen Ausgestaltung des Verhältnisses zwischen Europa und Nordamerika im Bereich der Sicherheits- und Verteidigungspolitik auf. Hier stehen Befürworter einer NATO-zentrierten Perspektive Proponenten einer maximalen Entscheidungs- und Handlungsautonomie der EU gegenüber. „Wer diesen Wettstreit gewinnt, ist entscheidend,“ brachte der ehemalige US-Verteidigungsminister William Cohen den drohenden Dualismus zwischen NATO und EU auf den Punkt.<sup>1</sup> Im Folgenden werden die Vorstellungen der beiden Gegenpole USA und Frankreich anhand von drei gegensätzlichen Begriffspaaren diskutiert: hierarchisches versus egalitäres System, Dominanz versus Autonomie und Lastenteilung versus Machtteilung.

### **Der amerikanische Ansatz: NATO „First“ durch ESVI**

Das Grundanliegen der Europäer, mehr für die eigene Sicherheit und Verteidigung zu tun, findet in Washington breite Zustimmung. „Es ist“, so der ehemalige stellvertretende Außenminister Strobe Talbott, „in unserem Interesse, dass Europa wirksam mit den Herausforderungen für die europäische Sicherheit umgehen kann, bevor diese die Schwelle erreichen, die ein militärischen Eingreifen der USA notwendig macht.“<sup>2</sup> Der neue amerikanische Außenminister Colin Powell äußerte sich ebenfalls gegenüber seinen Kollegen bei einem NATO-Ratstreffen in Brüssel Ende Februar 2001 zustimmend zu den Anstrengungen der europäischen Partner, eine „Schnelle Eingreiftruppe“ zur Stärkung der

---

1 William Cohen: Preserving History's Greatest Alliance. In: Washington Post, 8.1.2001

2 Strobe Talbott: America's Stake in a Strong Europe. Rede vor dem Royal Institute of International Affairs (RIIA) in London am 7.10.1999 <[www.state.gov/www/policy\\_remarks/1999/991007\\_talbott\\_london.htm](http://www.state.gov/www/policy_remarks/1999/991007_talbott_london.htm)>

Allianz aufzustellen.<sup>3</sup> Stein des Anstoßes für die amerikanische Seite sind die EU-Ratsbeschlüsse von Köln und Helsinki, autonome Entscheidungsstrukturen und militärische Fähigkeiten unter dem Dach der EU zu schaffen. Sie weckten den Argwohn in Washington, die europäischen Verbündeten strebten eine Lockerung – wenn nicht gar eine Aushöhlung – des euro-atlantischen Zusammenhalts als Ziel oder Folge ihrer sicherheits- und verteidigungspolitischen Ambitionen an.

Für die amerikanische Regierung ist der Fixpunkt der auf dem Berliner Ratsgipfel im Juni 1996 angenommene NATO-WEU-Acquis („Berlin Plus“) „trennbarer, aber nicht getrennter“ Fähigkeiten, der im neuen strategischen Konzept der Allianz vom April 1999 im Zusammenhang mit einer sich entwickelnden Europäischen Sicherheits- und Verteidigungsidentität (ESVI) bekräftigt worden ist. Nach amerikanischer Auffassung steht die NATO „im Mittelpunkt der Verteidigung Europas“, so Verteidigungsminister Donald Rumsfeld. „Wir müssen die NATO als den Kern der Sicherheitsstrukturen Europas erhalten,“ führte er in einer Rede auf der Münchener Konferenz für Sicherheitspolitik Anfang Februar 2001 aus.<sup>4</sup> In die gleiche Richtung äußerte sich US-Präsident George W. Bush nach Gesprächen mit dem britischen Premierminister Tony Blair. Blair „hat mir versichert, dass die NATO das Hauptinstrument zur Wahrung des Friedens in Europa bleiben muss“<sup>5</sup>. Der Primat der NATO leitet sich nach amerikanischem Verständnis aus folgenden Prinzipien ab, wie sie im Strategischen Konzept von 1999 niedergelegt sind:

- Die NATO ist das „zentrale Konsultationsforum“ für alle Fragen der transatlantischen Sicherheit und Verteidigung, von der kollektiven Verteidigung ihrer Mitglieder (Artikel 5) bis hin zu Konfliktprävention und Krisenmanagement (Nicht-Artikel-5-Operationen), für die bestehende Vorkehrungen nach Artikel 4 des Washingtoner Vertrages genutzt werden können.
- In der Entscheidungsabfolge („sequencing“) bleibt das Bündnis die primäre Institution, die die Entscheidungen zu allen sicherheits- und verteidigungspolitisch relevanten Fragen einschließlich des Einsatzes von Truppen trifft.
- Das Bündnis bleibt das Instrument erster Wahl, „wo immer möglich“ gemeinsame Sicherheitsinteressen zu verfolgen. Erst wenn das Bündnis nach einer eingehenden Diskussion entscheidet, sich nicht als Ganzes, das heißt ohne die USA zu engagieren, können die europäischen Partner eigenständig handeln.
- Der Rückgriff auf Strukturen und Fähigkeiten des Bündnisses für militärische Operationen setzt eine Zustimmung des Nordatlantikrates (NAR), die Einhaltung gemeinsamer Planungs- und Einsatzverfahren im Bündnis sowie die Kohärenz der integrierten NATO-Kommandostruktur voraus.

Neben dem Primat der NATO ist die traditionelle Lastenteilung im Bündnis der zweite zentrale Aspekt des amerikanischen ESVI-Verständnisses. Die USA begrüßen einen leistungsfähigeren europäischen Partner, der entsprechend seinen wirtschaftlichen Fähigkeiten einen größeren Beitrag für Sicherheit und Stabilität in Europa leisten kann. Verantwortlichkeiten und Lasten müssen im Bündnis so verteilt sein, dass die Europäer wirksam in Krisen und Konflikte eingreifen können, wenn europäische, nicht aber amerikanische Sicherheitsinteressen betroffen sind. An die Stelle einer „ungesunden

---

3 Colin Powell: Die Nato geht gemeinsam einen Weg nach vorn. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 28.2.2001. Ders.: Bekenntnis zum Balkan-Engagement. In: Neue Zürcher Zeitung, 28.2.2001

4 Nach <[www.defenslink.mil/speeches/2001/S20010203-seedef.html](http://www.defenslink.mil/speeches/2001/S20010203-seedef.html)>

5 Bush unterstützt Blairs europäische Eingreiftruppe. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 26.2.2001

Asymmetrie“ soll eine ausgewogene transatlantische Partnerschaft treten, in der die europäischen Verbündeten und nicht mehr die USA den „Löwenanteil“ der Lasten für die Friedenssicherung in Europa übernehmen und damit den amerikanischen Partner ganz wesentlich von den Kosten und Risiken seines globalen Engagements entlasten. Der neue transatlantische Handel ruft die amerikanischen Verbündeten auf, sich aus der „Kultur der Abhängigkeit“ zu lösen und Streitkräfte mit dem notwendigen Fähigkeitsprofil aufzustellen, die den sicherheitspolitischen Herausforderungen des 21. Jahrhunderts gewachsen sind. Eine größere europäische Handlungsfähigkeit bedeutet auch, dass Europa zu einem starken Partner der USA im Hinblick auf die Wahrung gemeinsamer Interessen auch außerhalb Europas wird. Die zwei Seiten des Lastenteilungsansatzes fasste die ehemalige amerikanische Außenministerin Madeleine Albright wie folgt zusammen: „Wir wollen ein Europa mit modernen flexiblen Streitkräften, die die Brandherde in Europas Hinterhof löschen können und mit uns durch die Allianz daran arbeiten, gemeinsame Interessen zu verteidigen.“<sup>6</sup>

Das dritte zentrale Element des amerikanischen ESVI-Verständnisses ist in dem doppelgleisigen Lastenteilungsansatz angelegt. Die amerikanische Seite versteht die ESVI als eine „European Spending and Defense Initiative“. Der „Lackmustest“ für die ESVI ist die Bereitstellung erforderlicher militärischer Fähigkeiten, damit alle Bündnismitglieder einen fairen Beitrag für das gesamte Spektrum von Bündnisaufgaben leisten können. Die europäischen Partner sind aufgefordert, die „signifikanten Mängel“ in ihren Verteidigungsfähigkeiten und damit das immer größer werdende militärische Ungleichgewicht zwischen Amerika und Europa zu beseitigen, die die Einheit des Bündnisses gefährden und die Interoperabilität ihrer Streitkräfte in Frage stellen. Unter Vorgabe der Defense Capability Initiative (DCI) des Bündnisses vom April 1999 betont die amerikanische Seite insbesondere die operativen Fähigkeiten, die die europäischen Partner in den Bereichen schnell verlegbarer Truppen, der Durchhaltefähigkeit über längere Zeiträume ohne Rückgriff auf die heimische Infrastruktur und der Wirksamkeit im Einsatz erlangen müssen.<sup>7</sup> Wie sein Vorgänger erinnerte Verteidigungsminister Donald Rumsfeld die europäischen Verbündeten daran, dass ihre sicherheits- und verteidigungspolitischen Ambitionen an ihrer Bereitschaft gemessen würden, „ihre Fähigkeiten zu erhöhen.“<sup>8</sup>

Die Beschlüsse von Köln und Helsinki sind aus amerikanischer Sicht so besorgniserregend, weil sie die zentrale Prämisse des amerikanischen ESVI-Ansatzes in Frage stellen, dass die europäischen Partner im Rahmen des Bündnisses handeln können, nicht aber autonom entscheiden dürfen. Stein des Anstoßes ist die Schaffung autonomer Entscheidungsstrukturen und Fähigkeiten im EU-Rahmen, die den Europäern die Option geben, in einer Art europäischer Mini-NATO außerhalb des Bündnisrahmens handeln zu können. Nach Auffassung von Talbott könnten die Beschlüsse von Köln so ausgelegt werden, dass sich die Europäer eine „Rückfallposition“ schafften, „wann immer möglich außerhalb der Allianz als durch die Allianz zu handeln“. Die Betonung von Entscheidungs- und Handlungsautonomie könne zu einer GESVP führen, „die anfänglich die Allianz dupliziert und schließlich mit ihr konkurriert.“<sup>9</sup>

Die Schaffung von autonomen Entscheidungsstrukturen in der EU verknüpft die amerikanische Seite mit einem zweiten Vorwurf. Die Europäer sollten sich nicht darauf

---

6 Madeleine Albright: The right balance will secure NATO's Future. In: Financial Times, 7.12.1998

7 Vgl. William Cohen: European Security and Defense Identity. Rede auf der 36. Münchner Konferenz für Sicherheitspolitik am 5.2.2000 <[www.usembassy.de/events/wehrkunde/speech00.htm](http://www.usembassy.de/events/wehrkunde/speech00.htm)>

8 „Something special is at risk“. In: The Sunday Telegraph, 18.3.2001

9 Vgl. die Reden Talbotts vor dem RIIA am 7.10.1999 sowie Vershbows vor dem Institut für Europäische Politik in Berlin am 17.12.1999

konzentrieren, neue Institutionen aufzubauen, sondern ihre militärische Fähigkeiten entsprechend dem Anforderungsprofil des erweiterten Aufgabenspektrums zu verbessern. Handlungsfähigkeit erlangten die Europäer nicht mit neuen Institutionen, sondern nur mit neuen militärischen Fähigkeiten. Der immer größer werdende Niveauunterschied zwischen amerikanischen und europäischen Streitkräften nährt hingegen den Verdacht, dass sich die europäischen Bestrebungen auf die Schaffung neuer Bürokratien begrenzen. Würde dieser Niveauunterschied nicht verringert, drohten die Europäer sich nicht nur politisch, sondern auch strategisch von Nordamerika abzukoppeln. Die Anstrengungen der europäischen Partner stärken nur dann die NATO und die EU, wenn sie tatsächlich zu einer Verbesserung ihrer militärischen Fähigkeiten führen, fasste Außenminister Powell gegenüber seinen NATO-Amtskollegen die amerikanische Kernforderung zusammen.

Verteidigungsminister Cohen drängte seine europäischen Kollegen auf zwei Treffen der NATO-Verteidigungsminister in Birmingham am 10. Oktober und in Brüssel am 5. Dezember 2000, insbesondere im kritischen Bereich der Verteidigungsplanung keine Mittel parallel zu den bereits in der NATO bestehenden zu schaffen. Maßgebend für EU-geführte Krisenmanagementoperationen blieben die bewährten Planungsverfahren des Bündnisses. Erforderlich sei ein „einheitlicher, kohärenter und gemeinsamer Ansatz“, der „wirksam“ und „transparent“ den Erfordernissen sowohl der NATO als auch der EU Rechnung trage. Dieser „einheitliche Ansatz“ könnte die Form eines „European Security and Defense Planning System“ (ESDPS) annehmen. Liefen die Bemühungen der europäischen Partner darauf hinaus, „eine separate unabhängige, autonome Organisation“ neben der NATO zu schaffen, drohe die NATO zu einem „Relikt“ zu werden, warnte Cohen seine Bündnispartner.<sup>10</sup> Außenminister Powell wiederholte auf einer Tagung des NATO-Rates in Brüssel Ende Februar 2001 die Kernforderung, dass die NATO, insbesondere das militärische Hauptquartier in Mons (SHAPE), für die gesamte Verteidigungsplanung einschließlich der von der EU geführten Operationen verantwortlich bleiben müsse. Verteidigungsminister Rumsfeld betonte ebenfalls, dass die Verteidigungsplanung langfristig „innerhalb der NATO“ angelegt sein müsse, um zu funktionieren. Sollte man sich nicht auf solche Mechanismen verständigen, würden Probleme aufgeworfen, die „etwas sehr Besonderes aufs Spiel setzen könnten“<sup>11</sup>.

### **Die amerikanische ESVI-Position lässt sich in vier Punkten zusammenfassen:**

Erstens, die amerikanische Seite präferiert ein hierarchisches System, in dem die NATO das zentrale Entscheidungsforum für alle Fragen der europäischen Sicherheit und Verteidigung ist. Dieser „top-down“-Ansatz bedeutet, dass die EU erst dann handeln darf, wenn die NATO zuvor ein Eingreifen abgelehnt hat.

Zweitens, auf der Grundlage des NATO-WEU-Acquis sichert sich die amerikanische Regierung mit ihrer Stimme und ihrem Veto im NAR ein „droit de regard“ über europäisch geführte Operationen. Das alliierte Streitkräftekonzept „trennbarer, aber nicht getrennter“ Fähigkeiten kann von den europäischen Partnern nur so weit und so lange genutzt werden, wie es die amerikanische Regierung für politisch und militärisch zweckmäßig erachtet.

Drittens, der Lackmustest für ESVI sind militärische Fähigkeiten, an denen der Anspruch der europäischen Verbündeten nach größter Handlungsfähigkeit gemessen wird. Die ESVI reduziert sich auf die beiden zentralen Forderungen der USA an ihre europäischen Partner,

---

10 Cohen Says Allies Must Invest or NATO Could Become a Relic. <[www.defense.link.mil/news/Dec.2000](http://www.defense.link.mil/news/Dec.2000)>

11 “Something special is at risk“. In: The Sunday Telegraph, 18.3.2001

mehr für die Verteidigung auszugeben und modern ausgerüstete und global aktionsfähige Streitkräfte aufzubauen.

Viertens, die ESVI ist ein neuer transatlantischer Handel, den europäischen Verbündeten größere Verantwortung für die gemeinsame Gestaltung der transatlantischen und europäischen Sicherheitspolitik zu übertragen. Dieser Handel läuft darauf hinaus, entweder die EU als Subunternehmer der NATO für die militärischen Operationen einzusetzen, an denen sich das Bündnis nicht mehr als Ganzes beteiligt, oder die europäischen Partner für die Bewältigung globaler Sicherheitsaufgaben zu gewinnen, die für die USA von vitaler Bedeutung sind.

### **Der französische Ansatz: Autonomiemaximierung durch GESVP**

Die französische Seite ist beunruhigt, dass der neuen „multipolaren Weltordnung ein Gegengewicht oder eine ausgleichende Kraft zur politischen, wirtschaftlichen, kulturellen und militärischen Übermacht der USA“ fehlt. Der französische Außenminister Hubert Védrine führte den Begriff der „hyperpuissance“ ein, der die einmalige Stellung der USA im internationalen System seit Anfang der neunziger Jahre umschreibt. Statt von den USA in die zweite Liga der Weltpolitik abgedrängt zu werden, müsse die EU zu einem „politischen Akteur ersten Ranges“ in der Welt von morgen werden. Dem Duopol von Dollar und Euro im Bereich der internationalen Währungspolitik soll nun ein Duopol von NATO und EU im Bereich der Sicherheits- und Verteidigungspolitik hinzugefügt werden. Die GESVP ist angelegt, die Europäer aus ihrer größtenteils selbst verschuldeten politischen und militärischen Abhängigkeit von den USA zu befreien. Um als „force d’équilibre“ in der internationalen Politik auftreten und agieren zu können, müssen die Europäer sich die erforderlichen Mittel und Fähigkeiten zulegen. Die französische Vision eines weltpolitisch ambitionierten autonomen Europas konzipiert die GESVP, eine symmetrische und gleichgewichtige euro-atlantische Allianz mit einem „wahren europäischen Pfeiler“ als Grundlage einer ausbalancierten und gleichberechtigten transatlantischen Beziehung.<sup>12</sup>

Neben der grundsätzlichen Kritik an den unausgewogenen internationalen Staatenbeziehungen, die sich in dem Aufstieg der USA zu einer „Übermacht“ widerspiegeln, ist aus französischer Sicht der NATO-WEU-Acquis Stein des Anstoßes. Aus französischer Sicht sind an dem „Berlin Plus“-Konzept „trennbarer, aber nicht getrennter Mittel“ drei Aspekte problematisch: die Frage der Entscheidungsabfolge („sequencing“), die „Präsumption“ der Verfügbarkeit von NATO-Mitteln und Fähigkeiten für WEU/EU-geführte Nicht-Artikel-5-Operationen und die fortgesetzte Abhängigkeit der Europäer von amerikanischen Fähigkeiten.

Das amerikanische Insistieren auf einen Entscheidungsablauf, der den Primat der NATO und damit den Führungsanspruch der USA sicherstellt, läuft nach französischer Auffassung auf eine „Amerikanisierung“ der GESVP hinaus. Mit ihrer Stimme und ihrem Veto im Nordatlantikrat entscheiden die USA, unter welchen Umständen sie den Europäern NATO-Mittel und Fähigkeiten leihen. Ebenso behalten sich die USA durch eine Überprüfung des Nordatlantikrats das Recht vor, jederzeit die geliehenen Mittel wieder zurückzurufen. Das alliierte Streitkräftekonzept „trennbarer, aber nicht getrennter“ Fähigkeiten sei eine moderne und effektive Form amerikanischer Führung im Bündnis, eine größere Selbständigkeit der

---

12 Vgl. Hubert Védrine: Le monde au tournant du siècle. In: Politique Étrangère, 64. Jg., Nr. 4, Winter 1999, S. 815, 819, 820. Ders.: Les Cartes de la France à l’heure de la mondialisation. Dialogue avec Dominique Moisi. Paris 2000, S. 8f, 11f, 17, 33f, 41, 50, 64, 70, 74, 83, 125, 132, 184. Vgl. auch Jacques Chirac: La France dans un monde multipolaire. In: Politique Étrangère, 64. Jg., Nr. 4, Winter 1999, S. 804–805

Europäer vor allem bei den Operationen zu erlauben, an denen sich die USA nicht beteiligen wollen, ohne den bestimmenden Einfluss der USA auf diese europäisch geführten Operationen preiszugeben. Die ESVI gibt zwar den Europäern das Recht zu handeln, nicht aber eigenständig zu entscheiden. Demgegenüber drängt Frankreich darauf, dass die Europäer selbst die Richtung bestimmen und Einschätzungen vornehmen können, ohne sich den politischen Vorgaben des Bündnisses unterzuordnen und als „peacekeeping“-Hilfstruppe der Allianz zu fungieren. Die Äußerung von NATO-Generalsekretär George Robertson, dass die europäischen Streitkräfte der NATO zur Verfügung ständen und in den Missionen eingesetzt würden, an denen sich das Bündnis nicht beteiligen wolle, kritisierte Verteidigungsminister Alain Richard mit harschen Worten: „So etwas zu sagen, ist einfach skandalös. George Robertson versucht eine politische Hierarchie zwischen der Allianz und der Union zu errichten.“<sup>13</sup> Es sind die politische Hierarchie und die Degradierung der EU zum Subunternehmer der NATO, die Paris kategorisch ablehnt.<sup>14</sup>

Der Sorge vor einer zu dominanten Rolle der USA im Bündnis steht auf der anderen Seite eine veränderte französische Wahrnehmung der amerikanischen Präsenz in Europa seit 1992/93 gegenüber. Das Zögern der amerikanischen Regierung, amerikanische Bodentruppen für die Implementierung eines Friedensabkommens in Bosnien-Herzegowina zur Verfügung zu stellen, nährte französische Befürchtungen, dass sich die USA in absehbarer Zeit aus Europa zurückziehen.<sup>15</sup> In der innenpolitischen Debatte in den USA über die künftige Rolle der USA bei internationalen Friedenseinsätzen, insbesondere in der Aufforderung des republikanischen Präsidentschaftskandidaten George W. Bush, die europäischen Verbündeten sollten Bodentruppen für die Friedensmissionen auf dem Balkan bereitstellen, damit die USA ihre Soldaten zurückziehen könnten, sah sich die französische Regierung in ihrer Auffassung bestätigt, dass sich die USA auf Dauer nicht mehr in jedem Fall an friedenssichernden Aufgaben in Europa beteiligen werden. Die EU ist daher mehr denn je gefordert, als Rückversicherung für einen amerikanischen Rückzug aus Europa oder ein geringeres Engagement insbesondere bei lang andauernden Friedenseinsätzen die Voraussetzungen für ein eigenständiges Handeln der Europäer zu schaffen.<sup>16</sup>

Für Frankreich lässt die GESVP die Möglichkeit eines gesicherten Rückgriffs auf NATO-Mittel offen, wenn dies erforderlich sein sollte. Verteidigungsminister Richard wies darauf hin, dass die Zusammenarbeit zwischen der Allianz und der EU im Rahmen der Beschlüsse von Berlin nicht ihre volle Kohärenz erreichen werde, wenn die Verfügbarkeit von NATO-Mitteln unsicher bleibe, weil ein Mitgliedsland ständig Hindernisse in den Weg stelle.<sup>17</sup> Der sichere Rückgriff auf NATO-Mittel wirft aus französischer Sicht folgende Probleme auf:

Erstens, die Europäer können nicht sicher davon ausgehen, dass die amerikanische Regierung die von ihnen angeforderten Strukturen und Mittel in vollem Umfang zur Verfügung stellen wird. Die französische Regierung hielt der Clinton-Regierung vor, den europäischen Verbündeten sowohl während des Bosnien-Konflikts im Frühsommer 1995 als

---

13 Laurent Zecchini: Le corps militaire européen de réaction rapide devrait compter 1 000 000 soldats. In: Le Monde, 22.11.2000

14 Vgl. Hubert Védrine: Les Cartes de la France, S. 74f. Gilles Andreani: Why Institutions Matter. In: Survival, Bd. 42, Nr. 2, Sommer 2000, S. 93. Nicole Gnesotto: European defence: 2000 and beyond. In: Newsletter Nr. 28, WEU Institute for Security Studies, Paris, Januar 2000

15 Vgl. Frédéric Bozo: France. In: Michael Brenner (Hg.): NATO and Collective Security. Houndsmills, London 1998, S. 55

16 Vgl. Patrice de Beer: Europe: la nouvelle doctrine Bush. In: Le Monde, 25.10.2000

17 Vgl. die Intervention de Monsieur Alain Richard, Ministre de la défense de la France, auf dem informellen Treffen der NATO-Verteidigungsminister in Birmingham am 10.10.2000 < [www.nato.int/docu/speech/2000/s001010c.htm](http://www.nato.int/docu/speech/2000/s001010c.htm) >

auch während der Luftkampagne gegen den Irak im Frühjahr 1996 satellitengestützte Informationen nur unvollständig vorgelegt zu haben.<sup>18</sup>

Zweitens, die Europäer setzen sich mit dem alliierten Streitkräftekonzept den politischen Wechselbädern in Washington aus, die eine Freigabe „trennbarer“ amerikanischer Mittel in Frage stellen. So beugte sich die amerikanische Regierung dem Druck des Senats und zog Mitte November 1994 den amerikanischen Anteil an der WEU/NATO-Operation „Sharp Guard“ zur Überwachung des gegen Jugoslawien verhängten Waffenembargos in der Adria zurück.<sup>19</sup>

Drittens, das CJTF-Konzept schreibt die Abhängigkeit der Europäer von amerikanischen Fähigkeiten fest. Verteidigungsminister Richard wies warnend darauf hin, dass der Rückgriff auf strategische Mittel der Allianz insbesondere in den kritischen Bereichen Führung, Kontrolle und Kommunikation in Wirklichkeit einen Rückgriff auf nationale Mittel der USA bedeutet.<sup>20</sup> Damit laufen die Europäer Gefahr, sich den Einsatzverfahren und Bedingungen der USA zu unterwerfen. Der Kosovo-Krieg unterstrich erneut die Notwendigkeit, das bisher nur „unzureichende“ Entscheidungsverfahren im Bündnis bei Nicht-Artikel-5-Operationen durch eine Stärkung des europäischen Pfeilers auszubalancieren.<sup>21</sup>

Die zentrale Schlussfolgerung, die Frankreich aus dem NATO-Militäreinsatz im Kosovo-Konflikt zieht, ist die Befreiung der Europäer aus der Abhängigkeit von den USA. Die französische Vision einer GESVP schließt zwar nicht grundsätzlich den Rückgriff auf NATO-Mittel, sprich nationale Fähigkeiten der USA, aus. Frankreich betont aber die Notwendigkeit, dass die europäischen Partner die Fähigkeiten erwerben müssen, um autonom, das heißt unabhängig von anderen Institutionen, entscheiden und handeln zu können. Für Frankreich ist die Beseitigung der Defizite und Mängel im militärischen Dispositiv der europäischen Partner gleichbedeutend mit der „schrittweisen“ Beseitigung der Abhängigkeit von „externen Beiträgen“ durch den Rückgriff auf autonome Entscheidungsstrukturen und militärische Fähigkeiten der EU.<sup>22</sup> Auf lange Sicht zielen die französischen Ambitionen darauf, dass ein starkes Europa gegebenenfalls autonom über militärische Einsätze entscheiden und diese mit eigenen militärischen Strukturen und Fähigkeiten ausführen kann, ohne wie im Kosovo-Krieg von denen der USA abhängig zu sein. Die französische Kardinalforderung einer Stärkung der Autonomie der EU gegenüber der NATO durch die Schaffung geeigneter Beschlussfassungsgremien und wirksamer militärischer Fähigkeiten läuft darauf hinaus, den Primat der NATO und damit den Führungsanspruch der USA in Fragen europäischer Sicherheit zu relativieren.

---

18 Vgl. Jacques Isnard: La France va multiplier les vols de reconnaissance des ses avions-espions. In: Le Monde, 19.7.1995

19 Vgl. Frédéric Bozo: Oü en est l'Alliance atlantique? L'improbable partenariat. In: Les notes de l'IFRI, Nr. 6, serie transatlantique, Paris 1998, S. 19, 53. Ders: France, S. 69

20 Vgl. Alain Richard: „Un climat de confiance se developpe entre l'OTAN et l'Union européenne“. In: Le Monde, 22.9.2000

21 Vgl. Ministère de la défense: Les Enseignements du Kosovo, Paris, 11.11.1999 <[www.defense.gouv.fr/actualites/dossier/d36/rubriques0.htm](http://www.defense.gouv.fr/actualites/dossier/d36/rubriques0.htm)>. Alain Richard: Kosovo: le bilan et l'avenir. In: Le Monde, 26./27.3.2000

22 Vgl. Alain Richard: „Un climat de confiance se developpe entre l'OTAN et l'Union européenne“. In: Le Monde, 22.9.2000

## **Das französische GESVP-Verständnis spiegelt sich in folgenden Passagen der Beschlüsse von Helsinki wider:**

- Frankreich erkennt zwar an, dass das Bündnis das Fundament der kollektiven Verteidigung ihrer Mitglieder bleibt. Bei der Krisenbewältigung wird es aber nur „eine wichtige Rolle“ spielen.
- Petersberg-Operationen stehen unter „der politischen Kontrolle“ und „strategischen Führung“ des EU-Rates sowie der ihm zugeordneten neuen politischen und militärischen Gremien.
- Wie beim Rückgriff auf NATO-Mittel sollen die bestehenden Verfahren der Verteidigungsplanung im Rahmen der NATO nicht automatisch, sondern dort angewendet werden, wo dies „geeignet“ ist („when appropriate“), das heißt bei den EU-Operationen, bei denen NATO-Mittel genutzt werden. Für EU-geführte Operationen ohne Rückgriff auf NATO-Mittel können hingegen nationale oder EU-Planungseinrichtungen genutzt werden.
- Grundsätze der Zusammenarbeit mit den nicht der EU angehörenden europäischen NATO-Mitgliedern gerade bei EU-geführten Operationen unter Rückgriff auf NATO-Mittel setzen die „volle Wahrung der Entscheidungsautonomie der EU und des einheitlichen institutionellen Rahmens der Union“ voraus. Eine Zusammenarbeit schließt eine Beteiligung dieser Staaten an EU-Entscheidungen im Bereich des militärischen Krisenmanagements kategorisch aus.
- Regelungen für eine umfassende Konsultation, Zusammenarbeit und Transparenz zwischen der EU und der NATO werden von den „Erfordernissen aller EU-Mitgliedstaaten“ abhängig gemacht. Die französische Regierung verhielt sich äußerst zurückhaltend in der Frage einer Formalisierung der Beziehungen zwischen der EU und der NATO. In Paris befürchtete man, dass sich ein zu früher Vollzug wie ein per E-mail verschickter „Love Virus“ auswirke: Die Union werde vom Monolithen NATO dazu gedrängt, Strukturen und Verfahren zu übernehmen, die nicht notwendigerweise den Erfordernissen der GESVP entsprächen. Erst nach Abschluss der GESVP-Aufbauphase könne die EU mit der NATO über Kooperationsmöglichkeiten verhandeln.

Europäische Entscheidungs- und Handlungsautonomie setzt nach der französischen Auffassung den maximalen Rückgriff auf eigene Fähigkeiten und Strukturen voraus. Eine „unnötige“ Verdopplung militärischer Fähigkeiten soll zwar vermieden werden. Davon sind jedoch die kollektiven Fähigkeitsziele Transport, Aufklärung und Streitkräfteführung ausdrücklich ausgenommen. In diesen strategischen Bereichen ist eine Duplizierung aus französischer Sicht unausweichlich, damit sich die europäischen Partner aus der einseitigen Abhängigkeit von den USA lösen können.<sup>23</sup> Ebenso sollen die Kommandostrukturen bei EU-geführten Einsätzen nicht mehr automatisch durch die bestehende integrierte Kommandostruktur der NATO, sondern durch die teilnehmenden Staaten bestimmt werden. Das heißt, europäische Streitkräfte können in nationale oder europäische Kommandostrukturen wie das Eurokorps eingebunden werden. Verteidigungsminister Richard regte an, einen autonomen Führungsstab zu schaffen, der nicht auf amerikanische Kommandostrukturen angewiesen sei.<sup>24</sup> Staatspräsident Chirac insistierte auf dem EU-Gipfel in Nizza, dass „ein Europa der Verteidigung natürlich in Abstimmung mit der Allianz, aber

---

23 Vgl. Jean Pierre Kelche: Les decisions d'engagement militaire sont du ressort des nations. In: Le Monde, 9.12.2000. Kelche ist chef d'état-major des armées françaises.

24 Vgl. das Interview von Verteidigungsminister Richard in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 18.6.1999



unabhängig vom NATO-Kommando aufgebaut werden muss.“<sup>25</sup> Dass es ich hierbei nicht um eine unüberlegte Äußerung des französischen Staatspräsidenten gehandelt hat, unterstrich der französische Generalstabschef General Jean-Pierre Kelche in einem Interview mit dem „Daily Telegraph“. Er bekräftigte, dass die geplante europäische Schnelle Eingreiftruppe unabhängig von der NATO über eigene Planungsstrukturen verfügen müsse: „Europäische Politiker müssen wissen, was um sie herum passiert. Sie müssen in der Lage sein, Optionen auszuwählen und dann Operationen durchzuführen. Warum sollten wir dies über die NATO machen?“<sup>26</sup>

### **Frankreich verfolgt mit der GESVP drei zentrale Anliegen:**

Erstens, die GESVP ist Teil einer langfristig angelegten Politik, die EU auch politisch und militärisch zu einer „force d’équilibre“ in einer multipolaren Welt zu machen, die die Vormachtstellung der „Übermacht“ USA wirksam ausbalanciert. Mit der Schnellen Eingreiftruppe der EU versucht die französische Regierung das nachzuholen, was ihr in der Auseinandersetzung mit der amerikanischen Regierung um das Regionalkommando Süd in Neapel 1996/1997 nicht gelungen war: die Machtbalance in der NATO von den USA nach Europa zu verschieben. „Wenn Europa es ernst meint mit der Verbesserung seiner Fähigkeiten, verdient es einen größeren Einfluss innerhalb der Allianz“, fasste General Kelche die langfristig angelegten französischen Ambitionen zusammen.<sup>27</sup>

Zweitens, die EU muss eigene Strukturen und Fähigkeiten entwickeln, um als eigenständiger Akteur autonom, das heißt auch „ohne Zustimmung“ des Bündnisses und ohne Rückgriff auf NATO-Mittel handeln zu können.<sup>28</sup> Das erklärte Ziel ist eine neue Machtverteilung zwischen den USA und den europäischen Partnern, die die europäische Entscheidungs- und Handlungsautonomie gegenüber den USA betont, nicht aber eine neue Lastenverteilung, die den Primat der NATO und damit den amerikanischen Führungsanspruch bewahrt.

Drittens, eine maximale Entscheidungs- und Handlungsautonomie der EU im Petersberger Aufgabenspektrum ist langfristig darauf angelegt, die Vormachtstellung der NATO und damit den amerikanischen Führungsanspruch auf die sicherheitspolitisch unbedeutendere Frage des klassischen Verteidigungsauftrages zu reduzieren und den NATO-WEU-Acquis durch den Rückgriff auf eigene autonome Strukturen und Fähigkeiten langfristig gegenstandslos zu machen.<sup>29</sup>

### **Europäische Sicherheit und Verteidigung zwischen NATO und EU**

Mit der Entschlossenheit der Europäer, ein eigenständiges Profil im Bereich der Sicherheits- und Verteidigungspolitik zu entwickeln, verändern sich entscheidend die Beziehungen zwischen Europa und Nordamerika. Die EU wird auf der Grundlage des Amsterdamer Vertrages und seiner materiellen Ausgestaltung in den Beschlüssen von Köln bis Nizza zu einem „neuen politischen Partner“<sup>30</sup> der NATO. In Zukunft werden sich zwei Organisationen,

---

25 Les rapports difficiles de la défense européenne et de l’OTAN. In: Le Monde, 9.12.2000

26 EU force will not need Nato, says French military chief. In: Daily Telegraph, 28.3.2001

27 Ebd.

28 Vgl. L’Europe-puissance. In: Le Monde, 12./13.12.1999

29 In dem Interview mit dem Daily Telegraph vom 28.3.2001 erklärte General Kelche, daß Europa gegenwärtig "noch nicht eine reife Militärmacht und daher auf amerikanische Hilfe für einige Operationen angewiesen" sei. "Später müssen wir in der Lage sein, allein zu handeln."

30 So der französische Verteidigungsminister Alain Richard. Vgl. Craig R. Whitney: Europe’s Mobile Force. An Uncertain Factor for U.S. Strategists. In: International Herald Tribune, 13.12.1999

die NATO *und* die EU, mit sicherheits- und verteidigungspolitischen Fragen unterhalb der Schwelle kollektiver Beistandsverpflichtungen auseinandersetzen. Die zentrale Rolle des Bündnisses im Bereich der kollektiven Verteidigung (Artikel 5) bleibt zwar unangefochten, aber im Bereich der Nicht-Artikel-5-Operationen beziehungsweise der Petersberg-Aufgaben wird die EU zum zweiten mitentscheidenden Akteur.

Eine Formalisierung der bisher nicht existenten Beziehungen zwischen der Gemeinschaft und der Allianz ist dringend geboten, nicht zuletzt, um amerikanischen Befürchtungen den Boden zu entziehen, eine autonome europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik gehe zu Lasten des transatlantischen Zusammenhalts. Um „Dialog, Konsultation und Kooperation“ zwischen beiden Organisationen zu stärken, haben die NATO und die EU Frühjahr 2000 vier Ad-hoc-Arbeitsgruppen eingesetzt. Sie sollen Vereinbarungen zu vier Themen ausarbeiten:

1. Sicherheitsprobleme: Es soll ein gemeinsamer Rahmen für die Bearbeitung der neuen sicherheitspolitischen Risiken und Herausforderungen für den euro-atlantischen Raum abgesteckt werden.
2. Fähigkeitsziele: Das europäische Leitziel und die kollektiven Fähigkeitsziele der EU sollen mit der DCI der NATO abgestimmt werden.
3. „Berlin Plus“: Die politischen Rahmenbedingungen für einen gesicherten und schnellen Zugriff der EU auf NATO-Mittel sollten abgesteckt und Fähigkeiten einschließlich der Beteiligung von nicht der EU angehörenden europäischen NATO-Mitgliedstaaten an EU-geführten Krisenmanagementoperationen definiert werden.
4. NATO-EU: Es sollen institutionelle Arrangements für die Konsultation zwischen EU und NATO bestimmt werden.<sup>31</sup>

Auch wenn auf dem EU-Gipfel in Nizza noch keine Vereinbarungen in den vier Bereichen getroffen werden konnten, stecken diese vier Arbeitsgruppen den Rahmen für die zukünftigen Arbeitsbeziehungen zwischen beiden Organisationen in sicherheits- und verteidigungspolitischen Fragen ab.

Die von Paris in den Vordergrund gestellte Frage einer europäischen Entscheidungs- und Handlungsautonomie stellt sich nicht in der Dramatik, wie sie in Washington wahrgenommen wird. Europas Sicherheits- und Verteidigungspolitik ist viel zu bescheiden dimensioniert, um die USA wirklich zu beunruhigen. Es gibt nur wenige vorstellbare Fälle, die ein Eingreifen der europäischen Verbündeten ohne eine Beteiligung der NATO als Ganzes, sprich der USA, erfordern. Das heißt, die europäischen Verbündeten werden nicht autonom handeln, wenn es sich um eine ernste Krise handelt. Wenn sie dies tun, ist die Krise nicht ernst, wie es Zbigniew Brzezinski treffend auf den Punkt brachte.<sup>32</sup>

Die erfolgreiche Ausgestaltung der Arbeitsbeziehungen zwischen Allianz und Union hängt nicht von einer Klärung der von den USA und Frankreich hochgespielten Grundsatzfrage der Finalität der ESVI (Primat der NATO) und der GESVP (Autonomie) ab. Es geht darum, institutionelle und militärisch-operative Rahmenbedingungen für eine resultatorientierte gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik zu schaffen. Zwischen beiden Institutionen müssen Verfahrensweisen entwickelt werden, Probleme „pragmatisch“ zu lösen, wenn sie sich konkret stellen.<sup>33</sup> Die auf viele Jahre angelegten Friedensmissionen in Bosnien-

---

31 Vgl. Annex D: Presidency Conclusions. Santa Maria da Feira European Council, 19./20.6.2000. Annex I: Presidency Report on Strengthening the Common European Security and Defense Policy <<http://ue.eu.int>>

32 Zbigniew Brzezinski: Living with a New Europe. In: The National Interest, Nr. 60, Sommer 2000

33 Vgl. Daniel Vernet: L'OTAN-UE: Clarifier Les Relations. In: Le Monde, 22.11.2000

Herzegowina und im Kosovo werden zur eigentlichen Bewährungsprobe für eine wirksame europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik mit dem Ziel, auch ohne amerikanische Beteiligung in Krisengebieten handeln zu können, die die Sicherheit Europas berühren. Die Übernahme der militärischen Führung der KFOR-Truppe im Kosovo durch das Eurokorps vom NATO-Kommando Europa-Mitte (LANDCENT) im Frühsommer 2000 ist ein Beispiel für eine pragmatische, ergebnisorientierte Arbeitsteilung zwischen den USA und den europäischen Partnern. Ein weiteres Beispiel für größere Verantwortungsteilung zwischen NATO und EU könnte die Übernahme der NATO-geführten Friedensmission in Bosnien-Herzegowina durch die Schnelle Eingreiftruppe der EU werden, wie sie der französische Generalstabschef General Jean-Pierre Kelch angeregt hat.<sup>34</sup>

Angesichts der strukturellen Defizite und Mängel im militärischen Dispositiv der Europäer ist das eigentliche Problem, die amerikanische Regierung und den Kongress von der fortgesetzten Notwendigkeit zu überzeugen, sich als europäische Ordnungsmacht für die Sicherheit in und für Europa zu engagieren, was in Washington zunehmend in Frage gestellt wird. Die Europäer sind gefordert, die „ungesunde Asymmetrie“ durch eigene Anstrengungen zu beseitigen und damit der amerikanischen Wahrnehmung eines sicherheitspolitischen Trittbrettfahrers zu Lasten der USA den Nährboden zu entziehen. Die von den USA ständig geforderte Beseitigung der „ungesunden Asymmetrie“ macht jedoch eine „kleine Duplizierung“ (Richard) in den strategischen Bereichen Luft- und Seetransport, satellitengestützter Aufklärung und Streitkräfteführung unausweichlich.

Die Operation Allied Force zeigte erneut und nachdrücklich, dass die NATO das Rückgrat der europäischen Sicherheit unter Einschluss der USA in den meisten denkbaren Fällen bleibt. Für längere Zeit bleibt Europa auf die Kapazitäten der NATO angewiesen. Unter günstigsten Umständen wird es mindestens fünf bis zehn Jahre dauern, bis die Europäer über die notwendigen autonomen Kapazitäten verfügen, um das gesamte Petersberger Aufgabenspektrum abzudecken.<sup>35</sup> Die eigentliche Gefahr für den euro-atlantischen Sicherheitsverbund sind nicht französische Autonomiebestrebungen, die wachsenden Widerstand seitens anderer europäischer Partner hervorrufen, sondern ist die Unfähigkeit der europäischen Partner, das europäische Projekt GESVP mit den erforderlichen Fähigkeiten zu unterfüttern. Die Übernahme größerer Verantwortung für Frieden und Sicherheit in und für Europa setzt die Bereitschaft der europäischen Partner voraus, ihre Streitkräfte und Militärausgaben den Erfordernissen einer gemeinsamen europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik anzupassen. Die für die Schaffung der europäischen Schnellen Eingreiftruppe notwendige Umstrukturierung der Streitkräfte wird einige Mitgliedstaaten zwingen, ihren Sparkurs bei den Verteidigungsausgaben zu überdenken, erklärte der Hohe Vertreter für die GASP, Javier Solana, vor dem Europäischen Parlament in Strasbourg am 17. November 1999.<sup>36</sup> Robuste militärische Fähigkeiten sind die Voraussetzung für die Glaubwürdigkeit gegenüber den Bündnispartnern. Nur wenn die Europäer zu einem unverzichtbaren Partner der USA werden, können sie von dem amerikanischen Partner erwarten, sich weiterhin für die europäische Sicherheit zu engagieren.

Die vielfältigen sicherheitspolitischen Herausforderungen des 21. Jahrhunderts können nur durch eine fortgesetzte euro-atlantische Zusammenarbeit bewältigt werden. Für die Europäer gilt, dass sie ihren Anspruch auf eine Führungsrolle in einer multipolaren Welt nur mit den USA einlösen und ihre Handlungsfähigkeit in sicherheitspolitischen Angelegenheiten nur im

---

34 Vgl. Alexander Nicoll: European force „ready for Bosnia peacekeeping role“. In: Financial Times, 30.11.2000

35 Vgl. Gilles Andreani, Christoph Bertram, Charles Grant: Europe's Military Revolution. London 2001

36 Solana verlangt größere Anstrengungen. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 18.10.1999

Verbund mit der NATO erreichen können. Umgekehrt gilt für die USA, dass sie als einzig verbliebene Supermacht weiterhin auf die politische, finanzielle und militärische Unterstützung der wichtigsten und zuverlässigsten Verbündeten angewiesen bleiben. Wenn die Europäer größere Verantwortung für Frieden und Sicherheit in und für Europa übernehmen und damit die USA von den Kosten und Risiken ihres globalen Engagements entlasten, müssen die USA im Gegenzug den europäischen Verbündeten ein größeres Mitspracherecht zugestehen, ohne hinter der GESVP den Versuch zu sehen, die USA aus Europa herauszudrängen. Die eigentliche Herausforderung für die euro-atlantischen Beziehungen besteht darin, den europäischen Pfeiler im Bündnis so zu stärken, dass die Europäer wirksam agieren können, ohne den transatlantischen Verbund und das amerikanische Engagement in Europa in Frage zu stellen. Für die ESVI und die GESVP ist der kategorische Imperativ, die Voraussetzungen für eine Partnerschaft unter Gleichen zu schaffen, die sicherstellt, dass eine so erneuerte euro-atlantische Partnerschaft dauerhaft trägt.

Dr. Franz-Josef Meiers  
Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Zentrum für Europäische Integrationsforschung  
Universität Bonn