

Die europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik – Aussichten und mögliche Probleme

Der englisch-französische Gipfel in Saint Malo im Dezember 1998, die Gipfeltreffen des Europäischen Rates in Helsinki, Köln und Nizza - Verteidigungspolitik ist zu einem zentralen Thema in den Diskussionen über die Zukunft der Europäischen Union geworden. Es scheint, als hätte jeder etwas zu sagen über die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP): Proponenten der ESVP, die den Erfolg dieses Unternehmens rühmen, ebenso wie Euroskeptiker, die darin einen weiteren unwiderruflichen Schritt in Richtung eines europäischen Superstaates sehen. Aber auch Mitglieder der US-Regierung finden sich unter jenen, die negative Auswirkungen der jüngsten europäischen Initiativen auf die transatlantische Partnerschaft befürchten.

Dieser Artikel soll nicht die Entwicklung der ESVP aufzeigen – zu diesem Thema gibt es hervorragende Arbeiten.¹ Vielmehr möchte ich mich mit den Aussichten der ESVP auseinandersetzen und einige inhärente Probleme der jüngsten Versuche der Europäischen Union, eine eigene Sicherheits- und Verteidigungspolitik ins Leben zu rufen, aufzeigen. Ebenso möchte ich die Mittel untersuchen, mit denen diese Politik umgesetzt werden soll. Um das Ergebnis vorweg zu nehmen: Es ist unwahrscheinlich, dass die EU kurz- oder mittelfristig eine wirkungsvolle eigene Verteidigungspolitik aufbaut. Dazu kommt, dass die möglichen Auswirkungen der ESVP – ob dieses Modell nun erfolgreich ist oder nicht – nachteilig für Europa sein könnten.

Aussichten

Gemäß den Schlagzeilen und als Adressat politischer Rhetorik könnte man glauben, dass die ESVP – in der Tat zielt sie auf eine europäische Armee – schon Realität sei. Aber der Realisierung beider Ziele stehen noch große Hindernisse im Weg. Eines betrifft den Willen oder anders gesagt: jenen Teil der westeuropäischen Regierungen, die die notwendigen finanziellen Ressourcen hierfür zur Verfügung stellen. Verteidigung kostet sehr viel Geld. Auf einer Grundsatzkonferenz im November 2000 wurden die Staats- und Regierungschefs der EU verpflichtet, eine Interventionstruppe in der Stärke von 60 000 Mann aufzustellen, einsatzbereit innerhalb eines Monats und auf die Dauer von bis zu einem Jahr. Natürlich kann man über die Dimension diskutieren; sie ist nicht wirklich übertrieben, wenn man bedenkt, dass die Zahlen fast jenen entsprechen, die Präsident Chirac für Frankreich allein angekündigt hat.² Dennoch wäre die Bewaffnung und Ausrüstung dieser europäischen Streitmacht kein billiges Unterfangen. Die bittere Realität sieht so aus, dass die europäischen Verteidigungsbudgets seit einiger Zeit immer weiter gekürzt werden, und es besteht wenig Hoffnung auf ein kurzfristiges Ansteigen der Verteidigungsausgaben. Um eine wirklich „autonome“ ESVP aufzubauen, die nicht von der Ausrüstung der amerikanischen Streitkräfte abhängig ist, müssten die Westeuropäer nicht nur ihre Truppen gut ausrüsten, sondern auch für die erforderlichen Transportmittel und für zuverlässige nachrichtendienstliche Aufklärung sorgen. Nach Schätzungen einer Studie der Rand Corporation aus dem Jahr 1993 würden Streitkräfte in der Größenordnung von 50 000 Mann bei einer Ausrüstung über 25 Jahre

1 Vgl. Jolyon Howorth: *European Integration and Defence: the Ultimate Challenge?* Paris 2000 (= Chaillot Papers 43)

2 Vgl. David S. Yost: *The European Capabilities Gap and the European Union's Defense Dimensions*. Präsentiert bei der Konferenz über: *The Transformation of NATO and the Question of European Unity*. Seattle 2000, S. 24

zwischen 18 und 49 Milliarden Dollar kosten, wobei die Schaffung eines Nachrichtensatellitensystems für Spionagezwecke zusätzlich 9 bis 25 Milliarden Dollar verschlingen würde.³

Ein anderes grundsätzliches Hindernis sind die unterschiedlichen Visionen innerhalb der Europäischen Union: Wie soll die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik überhaupt aussehen? In diesem Disput dürften zumindest drei mögliche Dimensionen existieren. Erstens gibt es keine einheitliche Meinung, wozu Verteidigungspolitik eigentlich gut sein soll. Die fünfzehn Mitgliedsstaaten haben aufgrund ihrer jeweiligen Geschichte sehr unterschiedliche Verteidigungskonzepte – von Neutralität (Schweden führte 1813 seinen letzten Krieg) bis zur Akzeptanz von Militäreinsätzen fern der Heimat, was in manchen Ländern als fester Bestandteil der „Mission“ des Staates angesehen wird. Zwischentöne vernimmt man in der Diskussion zum Beispiel darüber, ob die ESVP ein Werkzeug zur Stabilisierung der europäischen Peripherie sein sollte oder eher ein globales Instrument, um Europas politisches Gewicht anzuheben. In ähnlicher Weise scheint es keinen Konsens in der Frage zu geben, ob im Petersberg-Spektrum die Prioritäten beim „harten“ oder „weichen“ Ende liegen sollen. Auf der einen Seite besteht Schweden darauf, Polizeieinheiten in angemessenem Umfang in jede EU-Eingreiftruppe einzugliedern, und Finnland will überhaupt nicht an friedenssichernden Missionen teilnehmen. Auf der anderen Seite konzentrieren sich Großbritannien und Frankreich auf das „härtere“, stärker militärisch ausgerichtete Ende des Petersberg-Spektrums. Höchstwahrscheinlich werden diese unterschiedlichen Meinungen zukünftige Verhandlungen schwierig machen, und durch die Rotation der EU-Präsidentschaft kann alle sechs Monate ein neuer Staat Einfluss auf die Agenda nehmen.

Die Qualität der Beziehung zur NATO bildet eine zweite Kluft zwischen den Mitgliedsstaaten: Frankreich und Großbritannien, jene beiden Staaten, die der Motor für die Entstehung der ESVP waren, scheinen in diesem Punkt bemerkenswert unterschiedliche Standpunkte zu vertreten, wobei einige davon erst die weitere Zukunft betreffen. Die Franzosen jedenfalls hoffen, dass sich Europa zu einem „global player“ entwickelt, der eines Tages die Vereinigten Staaten herausfordern kann. Aber auch hinsichtlich der näheren Zukunft neigen die offiziellen französischen Stellen dazu, die Bedeutung der europäischen Autonomie stärker zu betonen als ihre britischen Kollegen. So behauptet Frankreich, dass die EU in der Lage ist, Militärmissionen unabhängig von der NATO durchzuführen. London hingegen unterstreicht die Notwendigkeit der Zusammenarbeit von EU und NATO im Sicherheitsbereich. Während ihrer Präsidentschaft bemühten sich die Franzosen sehr, die Trennung zwischen den beiden Institutionen EU und NATO zu betonen, Konferenzen zwischen EU und NATO fanden auf einer „fünfzehn plus neun“ – Basis statt und nicht auf der Ebene der „Dreiundzwanzig“.

Drittens wurde während der französischen Präsidentschaft auch deutlich, dass man die Auswirkungen der ESVP auf die Institutionen der Gemeinschaft in den verschiedenen Hauptstädten durchaus unterschiedlich bewertet. Frankreich versucht, die Rolle der Europäischen Kommission zu minimieren und falls möglich sogar zu beseitigen, was in jüngster Zeit sogar auf unwichtigeren Gebieten der Sicherheitspolitik geschieht wie etwa bei Entminungsoperationen, wo die Kommission traditionellerweise immer eine Rolle gespielt hat. Sicherlich plädiert derzeit kein Mitgliedsstaat für eine aktive Rolle der Kommission in Verteidigungsfragen, und die Kommission selbst hat bei Verteidigungsfragen, ein erstaunlich niedriges Profil gezeigt. Dennoch bleiben die Meinungen in diesem Punkt unterschiedlich,

3 Vgl. M. B. Berman, G. M. Carter: *The Independent European Force. Costs of Independence*. Santa Monica 1993. Michael O'Hanlon: *Transforming NATO. The Role of the European Forces*. In: *Survival*, 39/1997, S. 10f. Philip Gordon: *Europe's Uncommon Foreign Policy*. In: *International Security*, 22/3, Winter 1997/98, S. 93f

und es stellt sich die Frage, wieweit die Kommission an Diskussionen über Verteidigung teilnehmen darf. Einige Mitgliedsstaaten traten gegen die Praxis der französischen Präsidentschaft auf, Javier Solana zu Sicherheitstreffen einzuladen, Chris Patten, den (britischen) Kommissar für Außenbeziehungen der EU, aber nicht.

Es ist interessant, dass diese Gräben quer durch alle Staaten verlaufen, was die Unsicherheit über die zukünftige Entwicklung der ESVP weiter verstärkt. Auch die beiden „muskulösesten“ Staaten Großbritannien und Frankreich zeigen unterschiedliche Präferenzen, wenn es um die Beziehung zwischen der NATO und der ESVP geht. Die Holländer als überzeugte Anhänger des atlantischen Bündnisses, die sich aber auch *communautaire* fühlen, gehen sogar gerichtlich gegen die Anordnung Javier Solanas vor, den allgemeinen Zugang zu EU-Sicherheitsdokumenten zu sperren. Aber ironischerweise besteht die NATO genau auf dieser Art von Sicherheitsklauseln als eine *conditio sine qua non* für eine effektive Zusammenarbeit und einen funktionierenden Informationsaustausch zwischen den beiden Organisationen.

Auch wenn die Union ihre Pläne erfolgreich umsetzt und eine sinnvolle militärische Streitmacht aufbaut, so bleibt doch abzuwarten, wie wirkungsvoll diese Kräfte eingesetzt werden. Selbst wenn alle Mitgliedsstaaten in Verteidigungsfragen einer Meinung wären, bliebe doch ihre Wahrnehmung dahin gehend sehr unterschiedlich, welche Interventionen gerechtfertigt sind, denn jeder Staat hat seine eigene Geschichte und seine Traditionen. Die ESVP-Entscheidungen fallen aber ausschließlich nach dem Prinzip der Einstimmigkeit. So könnte theoretisch Luxemburg im Alleingang eine ESVP-Entscheidung nur mit seiner Stimme zu Fall bringen. Abgesehen von der vorgeschriebenen Einstimmigkeit steht das Beschlussfassungssystem der Union in völligem Kontrast zu dem der NATO, und zwar in zwei entscheidenden Punkten: Erstens wirkt die Anwesenheit der Amerikaner in der NATO als ein unentbehrlicher Katalysator für eine effektive Entscheidungsfindung, selbst wenn es Meinungsverschiedenheiten zwischen den einzelnen Staaten zu geben scheint. Zweitens spielen der NATO-Generalsekretär und sein ziviler und militärischer Stab eine bedeutende Rolle, die durchaus vergleichbar ist mit der Rolle der Kommission. Der Generalsekretär beeinflusst den Verlauf einer Debatte innerhalb der NATO hauptsächlich durch seine Rolle als Vorsitzender bei Treffen des Rates und durch die Ausarbeitung von Entwürfen und Dokumenten, über die von den Mitgliedern diskutiert wird.⁴ Jüngst auf der zweiten Säule der EU gemachte Erfahrungen zeigen, dass es bei der Entscheidungsfindung im Bereich von Verteidigungsfragen zwischen den Regierungen sehr wohl zu einem gewissen *immobilisme* kommen kann, weil ein „ehrllicher Makler“, ein Verhandlungsführer fehlt.

Die Marginalisierung der Kommission stellt eine der zentralen Behauptungen der ESVP-Befürworter infrage. Das geht aus der Rede Javier Solanas, des Hohen Vertreters der EU, beim feierlichen Einsetzungstreffen des Politischen und Sicherheitspolitischen Rates in Brüssel hervor:

Es ist unser Ziel, die Union mit allen Möglichkeiten auszustatten, damit sie wirkungsvoll auf internationale Krisen antworten kann; sie soll über alle nötigen Mittel verfügen: Diplomatie, wirtschaftliche Maßnahmen, humanitäre Hilfe und, schlussendlich, über den Einsatz militärischer Kräfte. Die Fähigkeit, all diese Mittel zu vereinen, werden der EU eine eigene Position verleihen, und sie werden es ihr erlauben, jene internationale Rolle zu spielen, die ihrer Verantwortung und den Erwartungen ihrer Bürger gerecht wird.

4 Vgl. Anand Menon: Institutions, Institutionalism, Integration and Defence. Präsentiert bei der ECSA-Biennialkonferenz. Madison, Wisconsin 2001

Auch wenn die ESVP tatsächlich erfolgreich aufgebaut und umgesetzt wird, ist es unwahrscheinlich, dass sie sich exakt in eine weiter gesteckte außenpolitische Strategie der EU einfügt. Zu unterschiedlich sind die Betrachtungsweisen dieser Außenpolitik, zu verschieden die Institutionen und Prozesse der Entscheidungsfindung. Übereinstimmung wird schwer zu erzielen sein, wie sich während der Kosovo-Krise gezeigt hat, als die Erklärungen des Rates für allgemeine Angelegenheiten nicht immer mit jenen anderer Ressorts, speziell des Rates der Wirtschafts- und Finanzminister (ECOFIN) übereinstimmten. Dies alles deutet auf die Notwendigkeit hin, die Kommission stärker einzubinden, natürlich unter der Voraussetzung, dass sie auch in anderen außenpolitischen Bereichen wie in der Außenwirtschaft eine zentrale Stellung erhält. Sie sollte zumindest die Rolle eines Koordinators übernehmen, aber offensichtlich wollen das weder die Mitgliedsstaaten noch die Kommission.

Mögliche Probleme

Einiges deutet darauf hin, dass der Aufbau einer effektiven ESVP schwieriger sein könnte, als viele zurzeit annehmen. Noch beunruhigender ist aber vielleicht die Tatsache, dass allein der Versuch, die ESVP weiter voranzutreiben und fortzusetzen, für die Europäische Union selbst und für ihre Beziehungen zu wichtigen internationalen Partnern negative Konsequenzen nach sich ziehen könnte.

Die ESVP hat das Potenzial, den Beziehungen zwischen der EU und zumindest zwei ihrer wichtigsten internationalen Partner Schaden zuzufügen. Die jüngsten Entwicklungen im Zusammenhang mit der ESVP haben bereits negative Auswirkungen auf die Beziehungen zwischen der EU und der Türkei. Von offizieller türkischer Seite wurde behauptet, dass die Strukturen zur Meinungsbildung innerhalb der ESVP die Türkei eindeutig marginalisieren und daher zumindest gegen den Geist der Deklaration von Washington aus dem Jahr 1999 verstoßen. Die Abneigung richtet sich hauptsächlich gegen das in Nizza geschaffene Contributor's Committee, in dem alle Staaten vertreten sein werden, die Streitkräfte für eine von der EU angeführte militärische Operation zur Verfügung stellen. Türkische Beobachter betonen, dass das Komitee nur für das Management der täglich anfallenden Aufgaben verantwortlich sein wird, während die strategische und militärische Gesamtplanung vom Politischen und Sicherheitspolitischen Komitee durchgeführt wird, in dem keine Nicht-EU-Mitglieder vertreten sein werden. Der türkische Ministerpräsident brachte die Besorgnis seines Landes zum Ausdruck und meinte, dass sich die Türkei von den EU-Mitgliedsstaaten „unfair“ behandelt fühle. Wenn man bedenkt, dass die Türkei durch ihre strategische Lage ein entscheidender Verbündeter der EU ist, und wenn man die Sache praktisch betrachtet, so ergeben sich weit reichende Konsequenzen. Die Türkei genießt als NATO-Mitglied alle Stimmrechte im Nordatlantischen Rat, und es ist nicht ganz auszuschließen, dass das Land auf Forderungen hinsichtlich der Benutzung von NATO-Einrichtungen für militärische Operationen reserviert reagiert, wenn es sich von der EU ins Abseits gedrängt fühlt.⁵

Die ESVP hat auch Auswirkungen auf die europäischen Beziehungen zu den Vereinigten Staaten.⁶ Die Amerikaner befürchten, dass die Entwicklung der ESVP sich negativ auf den Zusammenhalt und die Schlagkraft der NATO auswirken wird. Der Wunsch der Europäer, sich auf neue europäische Strukturen zu konzentrieren, könnte davon ablenken, dass die NATO angemessene Unterstützung für die Durchführung friedenserhaltender Operationen

5 Vgl. Cinar Ozen: The ESDP and the non-EU European NATO-members. Vortrag vor der Cicero Foundation Conference, Paris 14./15.12.2000

6 Vgl. Stanley R. Sloan: The United States and European Defence. Paris 2000 (= Chaillot Papers 39)

benötigt. Die „theologischen“ Diskussionen zwischen der NATO und der EU etwa über die Frage von Sitzordnungen bei NATO-EU-Meetings trugen nur wenig zur Beseitigung von Meinungsverschiedenheiten bei. Washington ist gegen alle europäischen Bestrebungen, die eine Verdoppelung der militärischen Einrichtungen zur Folge hätten, da dies eine unnötige Vergeudung von Ressourcen darstelle. Die offiziellen amerikanischen Stellen beziehen sich hauptsächlich auf französische Aussagen, in denen von der Notwendigkeit einer europäischen Autonomie die Rede ist. Diese Bestrebungen würden genau den Weg für eine solche Verdoppelung ebnen. Washington befürchtet auch seit jeher die Entstehung eines europäischen Ausschusses, einer Art europäischen Abteilung innerhalb der NATO, und hat sich immer gegen eine solche Tendenz gestellt. Einige wichtige Verantwortliche in Washington glauben aber, dass dies eine Folge der Verteidigungsinitiativen der EU sein wird.

Die EU sieht eine zweifache Gefahr hinsichtlich ihrer Beziehungen zu Washington. Zum einen gibt es Behauptungen, dass die transatlantische Verstimmung, die durch das ESVP-Projekt hervorgerufen wurde, die Solidarität innerhalb der NATO schwächen und in Washington jene Gruppe stärken könnte, die gerne sehen würde, dass die Europäer selber mehr Sicherheitsaufgaben übernehmen. Man fragt: „Wie kann von uns erwartet werden, dass wir die NATO weiter unterstützen, wenn die Europäer selbst zu ihrer Schwächung beitragen?“ Es trägt auch zur allgemeinen Verwirrung bei, dass die ESVP-Fürsprecher in Washington eine Stellungnahme der EU erwarten, wie die anwachsende europäische Mitwirkung an den gemeinsamen Verteidigungsanstrengungen ausschauen soll. Doch der *status quo ante* ist nicht einmal für europhile Amerikaner ein akzeptables Ergebnis. Bedenkt man die Äußerungen zu den finanziellen Aufwendungen für die ESVP, so läuft Europa Gefahr, unvernünftig hohe Erwartungen zu wecken, in deren Folge es zu einer Entfremdung auch von wohlgesonnenen Mitgliedern der US-Regierung kommen könnte, speziell wenn sich das Projekt ESVP nicht positiv entwickeln sollte.

Schließlich könnte die ESVP auch jenen Sorge bereiten, die in der Europäischen Union weiterhin ein wirkungsvolles Forum für zwischenstaatliche Zusammenarbeit in Europa sehen. Trotz vieler Schwachpunkte ist die EU in dieser Hinsicht ein bemerkenswert erfolgreiches Unternehmen für eine Zusammenarbeit in Europa. Die fünfzehn Mitgliedsstaaten sind in einem bis dahin unvorstellbaren Netzwerk verbunden und verhandeln über praktisch jeden Aspekt öffentlicher Politik. Innerhalb der Union besteht eine ausgeprägte Kultur des Handelns und der Gegengeschäfte, es herrscht Offenheit in einem System, das rechtlich untermauert ist und durch supranationale Institutionen überwacht wird. Die Versuche, Institutionen für Verteidigungsfragen einzuführen, könnten eine Bedrohung für diese bestehende politische Kultur darstellen. Verteidigung ist ein sehr spezielles Feld in der Politik, das grundsätzlich nicht jenen Spielregeln unterworfen werden kann, die für die anderen Kernbereiche im politischen Spektrum der Union routinemäßig gelten. Im Bereich der Sicherheits- und Verteidigungspolitik kann man nicht jemandem einen „Gefallen“ tun, Gegengeschäfte machen oder auf Transparenz setzen.⁷

Was nun die Institutionen betrifft, so bedroht die in einem bisher nie da gewesenen Maße stattfindende Marginalisierung der Kommission nicht nur die Wirksamkeit der ESVP, sondern auch die institutionelle Einheit des EU-Systems. Eine solche Zersplitterung wirkt aus sich heraus potenziell zerstörerisch. Bei jenen Mitgliedsstaaten, die stärker auf Kontakte zwischen den einzelnen Regierungen setzen, könnte diese Situation auch Signalcharakter bekommen und auf andere Aspekte der Union ausgedehnt werden (wie es die Franzosen

7 Vgl. Anand Menon: Sectoral Determinants of International Cooperation. Defence Policy and the European Union. Präsentiert am Institut der Europäischen Universität Florenz, März 2001

während ihrer Präsidentschaft versuchten). Auch die Entscheidung, das Sekretariat des Rates zu erweitern, um den militärischen Stab der EU einzugliedern, könnte sich negativ auf die Leistung bei der Durchführung anderer Aufgaben auswirken. Die Beziehungen zur Kommission könnten schwieriger werden, wenn das erweiterte Sekretariat möglicherweise als Konkurrent angesehen wird. Die Sekretariatsarbeit im Verteidigungsbereich wird auch Inhalt einer Debatte sein, in der es darum geht, den militärischen Stab mit Kurzzeit-Mitarbeitern zweiter Wahl aus nationalen Hauptstädten zu besetzen. Dadurch wird die Möglichkeit verringert, unabhängig vom Einfluss eines Mitgliedsstaates zu werden, ein Status, den auch der internationale Stab bei der NATO genießt. Das heißt nicht, dass die für Verteidigungsfragen getroffene institutionelle Lösung nicht funktionieren wird. Die grundlegende Änderung der Strukturen einer Schlüsselinstitution scheint jedoch ein riskantes Vorgehen zu sein, um Verteidigungselemente in die Union hineinzuzwingen.

Die Verteidigungspolitik verschärft auch die Problematik hinsichtlich der Stimmenverteilung im Mehrheitsabstimmungssystem des Rates. Die Frage der Stimmenverteilung zwischen großen und kleinen Mitgliedsstaaten war in jüngster Zeit besonders aktuell, und sie gipfelte in den Vorfällen von Nizza, als der belgische Ministerpräsident isoliert und zutiefst unzufrieden übrig blieb. Wie die drei größten Mitgliedsstaaten gerne hervorheben, können sie es in der Verteidigungspolitik einfach nicht zulassen, dass die kleineren Staaten politisch über das Leben ihrer Soldaten entscheiden. Aber die kleineren Staaten zeigen keine Bereitschaft, sich dieser Meinung der „Großen“ anzuschließen. Vor einigen Jahren reagierten sie verärgert auf eine Entwicklung, in der sie Zeichen eines Direktorates in der NATO zu erkennen glaubten. Alle Anzeichen sprechen dafür, dass sie nun noch heftiger reagieren werden. Aber diesmal geht es um ähnliche Tendenzen, die von einer Institution ausgehen, deren ursprüngliches Ziel es war, mit den Bedürfnissen der Kleinen sensibel umzugehen. Die formelle Gleichheit vor dem Gesetz ist ein Leitprinzip innerhalb der EU. Der Unterschied zur NATO ist wieder frappierend. Die kleineren europäischen Staaten haben die amerikanische Vorherrschaft in der NATO immer akzeptiert, teilweise einfach wegen der unübersehbaren Machtunterschiede, aber teilweise auch deswegen, weil die Vereinigten Staaten eine außereuropäische Macht sind, der sie leichter trauen als ihren größeren Nachbarn. Aus diesen Gründen ist die eine Vorherrschaft innerhalb der EU für sie einfach nicht akzeptabel. Daraus ergibt sich eine große Frage: Wenn die formelle Gleichheit von den kleineren Staaten eingefordert, von den größeren jedoch als unpraktisch und inakzeptabel abgelehnt wird, und wenn Einstimmigkeit für jede Entscheidung erforderlich ist, um bestehende Institutionen zu verändern, ist dann ein funktionierender Kompromiss möglich?

Schließlich bleibt noch die Frage, ob die Entwicklung der ESVP wirklich der wirkungsvollste Weg ist, um Sicherheitsaufgaben zwischen Europas verschiedenen internationalen Institutionen aufzuteilen. Zurzeit ist die Europäische Union ziemlich gut für das weichere Ende der Petersberg-Aufgaben wie zum Beispiel Krisenprävention und Krisenmanagement gerüstet. Sie verfügt über wirtschaftliche und diplomatische Ressourcen und sie hat sich in verschiedenen Aufgaben wie etwa Wiederaufbau und polizeiliche Überwachung nach Krisen bewährt. Im Gegensatz dazu ist die NATO ungeachtet einiger Schwächen eine relativ wirkungsvolle militärische Organisation. Welche rein europäische Militärmacht wäre mit der Dimension des Kosovoeinsatzes so effektiv zurande gekommen wie die NATO? Nicht nur deshalb, weil ein großer Teil der Ausrüstung aus Amerika kam, sondern auch weil die NATO über Systeme und Strategien an Ort und Stelle verfügt, um in Krisenfällen erfolgreich vorgehen zu können. Die Trennung von „weicher“ und „harter“ Sicherheit scheint daher zwischen EU und NATO ein eminent sensibler Bereich zu sein. Aber nun will die EU plötzlich eine „harte“ militärische Truppe. Damit sind aber nicht nur die oben beleuchteten potenziellen Probleme verbunden, sondern auch die Gefahr, dass die „weicheren“ Sicherheitsaspekte in der Prioritätenliste der EU an Bedeutung verlieren. Das würde der EU

gerade in den Bereichen, in denen sie vergleichsweise stark ist, Wirkmöglichkeit und Handlungsfelder nehmen.

Zusammenfassung

Dieser Beitrag soll keine „angelsächsische“ Stellungnahme vom Typ: „Alles, was zu einer Schwächung der NATO beiträgt, ist automatisch schlecht“ sein. Die NATO ist bei weitem nicht perfekt, und die amerikanische Führung war speziell seit dem Ende des Kalten Krieges oft anmaßend und kontraproduktiv. Aber das Eingeständnis dieser Schwächen bedeutet noch keine Akzeptanz der ESVP. Das Gegensteuern gegen ein amerikanisches Übergewicht in der NATO ist eine Sache, die am besten innerhalb der NATO ausgetragen wird, wie ich an anderer Stelle ausführlich dargelegt habe⁸.

Die Basis meiner Argumente ist auch kein Euroskeptizismus. Man ist noch lange nicht euroskeptisch, wenn man behauptet, dass die EU nicht in jedem Bereich tätig sein soll, und wenn man darauf hinweist, dass eine Entwicklung zur Schwächung der institutionellen Zusammengehörigkeit und Einheit der EU führen könnte. Es geht ja gerade um die Erhaltung eines Systems, das den Interessen Westeuropas über sehr lange Zeit gut gedient hat.

Schließlich argumentiere ich – besonders hinsichtlich der Kommission – auch nicht zentralistisch. Sicherlich ist festzuhalten, dass auch im Verteidigungsbereich eine unabhängige dritte Instanz notwendig wäre, um die Tagesordnung festzulegen und die Zusammenarbeit zwischen den unabhängigen Mitgliedsstaaten zu überwachen. Bei der NATO nehmen der Generalsekretär und ein internationaler Stab diese Aufgaben wahr, wenn auch nur in einem beschränkten Ausmaß. In der EU ist die Verteidigungspolitik von großer politischer und symbolischer Bedeutung, und daher ist es absolut verständlich, dass die Mitgliedsstaaten diese nicht einer Institution wie der Kommission, die trotz allem ein beachtliches Maß der politischen und symbolischen Last trägt, überlassen wollen. Aber das Fehlen einer Trägerinstitution für die ESVP wird es der EU schwer machen, zu einer wirkungsvollen Entscheidungsfindung zu kommen oder eine Übereinstimmung ihrer verschiedenen außenpolitischen Facetten zu erzielen. Als Lösung liegt daher nicht ein Bundesstaat mit der Kommission am Steuer nahe, vielmehr ist große Vorsicht bei dem Versuch geboten, die EU mit einem eigenen verteidigungspolitischen Instrumentarium auszustatten.

Im Ganzen plädiere ich für einen moderaten Ansatz: Im Gegensatz zu den wesentlich extremeren Standpunkten von Politikern und Presse auf beiden Seiten des Atlantiks soll er – was die verteidigungspolitischen Ambitionen der EU angeht – beruhigend wirken. Die Bemühungen für eine Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik sind nicht nur weiter entfernt von ihrer Realisierung, als allgemein angenommen wird, in ihnen keimt auch der Samen für große Probleme, derer wir uns wenigstens bewusst sein sollten.

Prof. Dr. Anand Menon
Professor für Europäische Politik und
Direktor des European Research Institute, Universität Birmingham

Übersetzung aus dem Englischen: Edda Engelke

8 Vgl. Anand Menon: Playing with Fire. The EU's Defence Policy. Unpublished article