

Zentrum für Europäische Integrationsforschung
Center for European Integration Studies
Rheinische Friedrich Wilhelms-Universität Bonn



Franz-Josef Meiers

**Europäische Sicherheits-
und Verteidigungsidentität
(ESVI) oder
Gemeinsame europäische
Sicherheits- und Verteidi-
gungspolitik (GESVP)?**

**Discussion
Paper**

C 79
2000

Dr. Franz-Josef Meiers, geboren 1958, ist seit August 1999 wissenschaftlicher Mitarbeiter am ZEI. Er studierte Politikwissenschaft, Geschichte und Soziologie an der Universität Münster, am Juniata College in Huntingdon, USA, und der Duke Universität in Durham, USA). Nach der Promotion war er von 1989 bis 1993 Forschungsassistent am Graduate Institute of International Studies in Genf und von 1993 bis 1999 wissenschaftlicher Mitarbeiter im Forschungsinstitut der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik in Bonn und Berlin.

Publikationsauswahl: A German defense review?, in: Gordon Wilson (Hg), European Force Structures, Occasional Papers 8, WEU Institute for Security Studies, Paris, August 1999, S. 23-45; La politique allemande de sécurité et de défense à la croisée des chemins, Politique Etrangère, 65 Jg., Nr.1 (Frühjahr 2000), S. 47-65; Der europäische Sicherheitspfeiler. Stein des Anstoßes für die USA, Internationale Politik, 55. Jahr, Nr. 3 (März 2000), S. 43-48.

Franz-Josef Meiers

Europäische Sicherheits- und Verteidigungsidentität (ESVI) oder Gemeinsame Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GESVP)?*

Einführung

Nach der Einführung der gemeinsamen Währung Euro wird die Herausbildung einer wirksamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik zur zentralen Aufgabe des europäischen Einigungsprozesses. Nicht zuletzt unter dem Eindruck des Kosovo-Krieges vom 24. März bis 9. Juni 1999 nahm die europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik in einem Tempo Gestalt an, wie es nur ein Jahr zuvor kaum jemand für möglich gehalten hatte. Die europäischen Partner zogen aus dem Kosovo-Krieg die zentrale Lehre, daß die Europäische Union (EU) über wirksame Strukturen und Fähigkeiten verfügen mußte, um der gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik nach außen Gewicht und Glaubwürdigkeit zu verleihen. Der Europäische Rat traf in Köln Anfang Juni 1999 und in Helsinki Anfang Dezember 1999 richtungweisende Entscheidungen, die Gemeinsame Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GESVP)

* Dieser Beitrag entstand im Rahmen eines von der Fritz Thyssen-Stiftung unterstützten Projekts zur deutschen Sicherheits- und Verteidigungspolitik.

sowohl institutionell als auch militärisch-operativ zu stärken.¹ Im institutionellen Bereich stimmte der Rat folgenden Schritten zu:

- Bis Ende 2000 sollen die Voraussetzungen für die Einbeziehung der Westeuropäischen Union (WEU) in die EU geschaffen sein.
- Der ehemalige NATO-Generalsekretär Javier Solana ist zum Hohen Vertreter für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) ernannt worden. Gleichzeitig übernahm er das Amt des Generalsekretärs der WEU, wodurch die institutionelle Verschmelzung der WEU mit der EU zum Ausdruck kommt.
- Nach dem Vorbild des Bündnisses werden ein ständiger sicherheitspolitischer Ausschuss, bestehend aus nationalen Vertretern auf der Ebene der hohen Beamten bzw. Botschafter, ein Militärausschuss, dem die Stabschefs angehören, und ein Militärstab einschließlich eines Lagezentrums geschaffen.²
- Bei Beratungen des Rates über sicherheits- und verteidigungspolitische Fragen werden die Verteidigungsminister und der Vorsitzende des Militärausschusses gegebenenfalls hinzugezogen.

Zur Stärkung der militärisch-operativen Fähigkeiten stimmte der Europäische Rat folgenden Maßnahmen zu:

- Das Eurokorps wird zu einem europäischen Krisenreaktionskorps umgebaut, das der EU und der NATO für die Bewältigung von

1 Siehe Anhang III zu den Schlußfolgerungen des Vorsitzes des Europäischen Rates am 3. und 4. Juni 1999 in Köln: Erklärung des Europäischen Rates zur Stärkung einer Gemeinsamen Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik, in: Internationale Politik, 54. Jahr, Nr. 10 (Oktober 1999), S. 133-137; und Anlage IV: Berichte des Vorsitzes an den Europäischen Rat (Helsinki) über die „Stärkung der Gemeinsamen Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik und über die nichtmilitärische Krisenbewältigung der Europäischen Union“, in: Internationale Politik, 55. Jahr, Nr.2 (Februar 2000), S. 96-104.

2 Unter Beachtung der gegenwärtig geltenden Vertragsbestimmungen sind im März 2000 drei Interimgremien eingesetzt worden. Siehe Draft Presidency Report to the Lisbon European Council "Strengthening the Common European Security and Defense Policy", Press Release: Lisbon (24-03-2000) - Nr: 6933/00, über <http://www.ue.eu.int>.

ESVI oder GESVP?

Krisenmanagementaufgaben (Petersberg-Aufgaben bzw. Nicht-Artikel-5-Aufgaben) zur Verfügung steht.

- Auf der Grundlage der WEU-Bestandsaufnahme verpflichteten sich die EU-Mitgliedstaaten in den „Kollektiven Fähigkeitszielen“, militärische Schlüsselfähigkeiten insbesondere in den Bereichen strategischer Aufklärung, strategischem Luft- und Seetransport sowie der Streitkräfteführung bereitzustellen, um das gesamte Spektrum der Petersberg-Aufgaben mit oder ohne Rückgriff auf Mittel und Fähigkeiten der NATO abdecken zu können.
- Entsprechend dem „Europäischen Leitziel“ müssen die Mitgliedstaaten bis zum Jahr 2003 in der Lage sein, innerhalb von 60 Tagen Streitkräfte in einem Umfang von bis zu 60.000 Soldaten als militärisch eigenständige Einheit bereitzustellen und dafür Sorge zu tragen, daß diese Kräfte mindestens ein Jahr im Einsatz gehalten werden können.

Ein weiterer wichtiger Schritt auf dem Weg zur einer GESVP war die Beitragskonferenz („Capabilities Commitment Conference“) am 20. November 2000 in Brüssel. Von den EU-Außen- und Verteidigungsministern sind Zusagen für mehr als 100.000 Soldaten, rund 400 Kampfflugzeugen und 100 Schiffe für die Schnelle Eingreiftruppe der EU gemacht worden. In einer gemeinsamen Erklärung hoben die Minister hervor, daß mit den angekündigten Beiträgen der Mitgliedstaaten das in Helsinki gesetzte Planziel „in quantitativer Hinsicht“ erreicht werde. Sie stellten einschränkend fest, daß „die Verfügbarkeit, die Verlegefähigkeit, die Durchhaltefähigkeit und die Interoperabilität“ der Streitkräfte noch verbessert werden müßten, um auch die „anspruchsvollsten Petersberg-Aufgaben in vollem Umfang erfüllen zu können“. Um eine dauerhafte Stärkung der militärischen Fähigkeiten zu gewährleisten, wird ein „Bewertungsmechanismus“ geschaffen, der die regelmäßige Überprüfung der zugesagten Beiträge in quantitativer und qualitativer Hinsicht ermöglichen soll. Dieser Mechanismus soll auf Kriterien und Verfahren der bei der NATO üblichen Planungsprozesse zurückgreifen.³

3 „Volle Operationsfähigkeit bis 2003“, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 21. November 2000; Peter Norman, EU rapid reaction force set at 60,000, Financial

Parallel zu den Entwicklungen in der EU sprach sich die NATO für eine Stärkung des europäischen Pfeilers im Bündnis aus. Auf dem Washingtoner Gipfeltreffen im April 1999 billigten die Staats- und Regierungschefs der NATO-Mitgliedstaaten nachdrücklich die Perspektive einer sich entwickelnden Europäischen Sicherheits- und Verteidigungsidentität (ESVI). Die NATO wird, wie bereits auf dem Berliner Gipfel im Juni 1996 beschlossen, für künftige EU/WEU-geführte Operationen im Rahmen des Petersberger Aufgabenspektrums Mittel und Fähigkeiten für die Fälle bereitstellen, an denen sich das Bündnis nicht als Ganzes beteiligen wird; diese europäisch geführten Alliierten Streitkräftekommandos (Combined Joint Task Force) stehen unter der politischen Kontrolle und strategischen Richtung der EU.⁴ In der „Defense Capabilities Initiative“ (DCI) wiesen die Staats- und Regierungschefs auf die strategische Notwendigkeit hin, die immer größer werdende Fähigkeitslücke zwischen den USA und den europäischen Verbündeten so schnell wie möglich zu schließen. Insbesondere für die rasche Verlegung umfangreicher Kräfte über strategische Entfernungen und längere Zeiträume müssen die Bündnismitglieder über Schlüsselfähigkeiten in den Bereichen strategischen Transports, strategischer Aufklärung, Streitkräfteführung und Logistik verfügen. Besonderes Augenmerk wird auf die Verlegbarkeit, Flexibilität, Mobilität, Führungsfähigkeit, Wirksamkeit im Einsatz, Durchhaltefähigkeit, Überlebensfähigkeit und Interoperabilität von NATO-Streitkräften gelegt.⁵

Die beiden EU-Ratsgipfel in Köln und Helsinki markieren den Wendepunkt von politischen Absichtserklärungen hin zu konkreten Maßnahmen, die die Mitgliedstaaten in die Lage versetzen sollen, das gesamte Petersberger Aufgabenspektrum von Rettungseinsätzen,

Times, 19. November 2000; Alexander Nicoll, EU paves way for military arm, Financial Times, 21. November 2000; Laurent Zecchini, Le corps militaire européen de réaction rapide devrait compter 100 000 soldats, Le Monde, 22. November 2000; und Meet your new European army, The Economist, 25. November - 1. Dezember 2000, S. 45-47.

4 Siehe The Alliance's Strategic Concept, NATO Press Release NAC-S(99)65, 24 April 1999, § 30, über www.nato.int/docu/pr/1999/p99-065e.htm.

ESVI oder GESVP?

friedenserhaltenden Maßnahmen bis hin zu Kampfeinsätzen zu bewältigen. Durch die erforderlichen institutionellen Strukturen und operativen Fähigkeiten soll der Anspruch der Gemeinschaft in die Realität umgesetzt werden, auch im Bereich der Sicherheits- und Verteidigungspolitik als eine „Supermacht“⁶ in der internationalen Politik aufzutreten. Die sicherheits- und verteidigungspolitischen Ambitionen der EU haben eine grundlegende Veränderung in den euro-atlantischen Beziehungen zur Folge. Mit dem am 1. Mai 1999 in Kraft getretenen Amsterdamer Vertrag und den Beschlüssen von Köln und Helsinki verliert die NATO zwangsläufig ihre über fünf Jahrzehnte währende Monopolstellung in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik. In Zukunft werden zwei Organisationen, die NATO und die EU, sich mit Fragen der europäischen Sicherheit und Verteidigung unterhalb der Schwelle kollektiver Beistandsverpflichtungen auseinandersetzen. Insbesondere die Beschlüsse von Helsinki werfen die Frage auf, wie weit die europäischen Ambitionen, ein eigenständiges Profil im Bereich der Sicherheits- und Verteidigungspolitik zu entwickeln, mit einer Stärkung des europäischen Pfeilers in der NATO vereinbar ist. Im Kern geht es um die zukünftige Ausgestaltung des Verhältnisses zwischen Europa und Nordamerika im Bereich der Sicherheits- und Verteidigungspolitik.

Dieses Papier diskutiert die unterschiedlichen Vorstellungen der zentralen Akteure USA und Frankreich in bezug auf die ESVI bzw. GESVP. Es schließt sich eine Analyse der Position der Bundesrepublik Deutschland gegenüber den von den USA und Frankreich vertretenen Vorstellungen und der Konsequenzen von DCI und dem europäischen Leitziel für Auftrag, Struktur, Umfang und Ausrüstung der Bundeswehr an. Aus der neuen Dualität von NATO und EU in sicherheits- und verteidigungspolitischen Fragen werden die zentralen Herausforderungen herausgearbeitet, denen sich die euro-atlantischen Beziehungen zu Beginn des 21. Jahrhunderts gegenübersehen. Die unterschiedlichen Vorstellungen, die die USA und

5 Defense Capabilities Initiative, NATO Press Release NAC-S(99)69, 25. April 1999, über www.nato.int/docu/pr/1999/p99s069e.htm.

Frankreich mit ESVI bzw. GESVP verbinden, bergen in sich die Gefahr, daß sich die Dualität eines Tages zu einem Dualismus zwischen NATO und EU entwickeln könnte. Die euro-atlantischen Partner stehen vor der zentralen Aufgabe, Modalitäten für die gemeinsame Gestaltung einer transatlantischen und europäischen Sicherheitspolitik zu finden, die den europäischen Pfeiler im Bündnis und die Europäische Union stärkt und den transatlantischen Sicherheitsverbund und das fortgesetzte Engagement der USA in und für Europa sichert.

1. Antriebskräfte für die GESVP

Mit den Beschlüssen von Köln und Helsinki nimmt die Ausweitung des europäischen Integrationsprozesses auf die Sicherheits- und Verteidigungspolitik konkrete Gestalt an. Diese funktionale Ausweitung leitet sich aus folgenden Faktoren ab: die Vollendung der Europäischen Integration, die Grenzen nationalstaatlicher Souveränität im Zeitalter der Globalisierung, die Relativierung der amerikanischen Beistandsgarantie gegenüber Europa und die Schaffung einer ausgewogenen transatlantischen Partnerschaft.

Eine europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik liegt in der Logik des fortschreitenden Integrationsprozesses. Die europäische Integration beschränkt sich nicht auf eine gemeinsame Außenhandels- und Agrarpolitik oder die Wirtschafts- und Währungsunion. Es geht darum, den Prozeß der europäischen Integration nun auch auf den sicherheits- und verteidigungspolitischen Bereich zu übertragen. Ohne eine sichtbare außen-, sicherheits- und verteidigungspolitische Dimension bleibt die europäische Einigung unvollständig. Die Mitgliedstaaten sind aufgefordert, die Asymmetrie zwischen wirtschaftlichem Gewicht und politischer Handlungsfähigkeit der Union zu beseitigen. Voraussetzung, daß sich die Union zu einem anerkannten Machtpol auf der Weltbühne etabliert, ist eine

6 So der britische Premierminister Tony Blair in seiner Rede vor der Polnischen Börse am 6. Oktober 2000, über www.number-10.gov.uk/news.asp?Newsled=1341&SectionId=3.

nachhaltige Stärkung ihrer Handlungsfähigkeit im Bereich der Sicherheits- und Verteidigungspolitik.

In einer globalisierten Welt hat die Vorstellung einer uneingeschränkten nationalstaatlichen Souveränität keinen Bestand mehr. Die vielfältigen Herausforderungen und Risiken von der Proliferation von Massenvernichtungswaffen, regionalen Kriegen bis hin zu ethnischen Konflikten können nur noch im Verbund von Staaten, nicht aber mehr von den Nationalstaaten allein bewältigt werden. Gemeinsames Handeln ist die Voraussetzung für wirksame Gestaltung und Einflußnahme in der internationalen Politik. Durch kollektiv ausgeübte Verantwortung für Frieden und Sicherheit wird der europäische Mehrwert sichtbar, als politisch vereinte Kraft in einer globalisierten Welt bestehen zu können.

Mit dem Ende des Ost-West-Konflikts verändern sich auch die Macht- und Abhängigkeitsstrukturen in den transatlantischen Beziehungen. Die absolute Priorität der atlantischen Sicherheitsgarantien wird relativiert. Unter den veränderten sicherheitspolitischen Bedingungen werden die USA nicht mehr selbstverständlich die Lasten und Risiken eines strategischen „pacifier“⁷ in Europa tragen. Die Europäer können „von den USA nicht erwarten, bei jeder Unordnung in unserem eigenen Hinterhof eine Rolle zu spielen,“ schlußfolgerte der britische Premierminister Tony Blair.⁸ Die Union muß militärische Operationen in und um Europa auch ohne die USA durchführen können.⁹

Schließlich geht es darum, die Voraussetzungen für ein gleichgewichtiges Verhältnis im transatlantischen Sicherheitsverbund zu schaffen. Die europäischen Verbündeten sind gefordert, sich eigene Mittel und Fähigkeiten anzueignen, um eine eigenständige europäische Handlungsfähigkeit im politischen und militärischen Krisenmanagement zu

7 Zum Begriff des „pacifier“ siehe Josef Joffe, Europe's American Pacifier, Foreign Policy, Nr. 54 (Frühjahr 1984), S. 64-82.

8 Tony Blair, „NATO, Europe, Our Future Security“ Rede vor dem Royal United Services Institute am 9. März 1999, über www.number-10.gov.uk/news.asp?newsled=335&SectionId=32.

9 Siehe etwa Javier Solana, Decisions to Ensure a More Responsible Europe, International Herald Tribune, 14. Januar 2000; und ders., Why Europe Needs the Military Option, Financial Times, 29. September 2000.

erlangen und damit ein amerikanisches Engagement in Europa auf Dauer zu sichern. Voraussetzung für eine langfristig tragfähige transatlantische Partnerschaft ist eine gerechtere Verteilung der Verantwortung zwischen Europa und Nordamerika für Stabilität und Sicherheit im euro-atlantischen Raum.

Auslöser für den Quantensprung der EU in Richtung einer gemeinsamen europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik waren der St. Malo-Prozeß von 1998 und der Kosovo-Krieg im Frühjahr 1999. Ende 1998 vollzog der britische Premierminister Tony Blair eine Richtungsänderung in der britischen Europapolitik. Nicht zuletzt aufgrund der zögernden Haltung der amerikanischen Regierung, Bodentruppen für die Absicherung eines Friedensabkommens im Kosovo bereitzustellen, und der kritischen Selbsteinschätzung des britischen Verteidigungsministeriums, daß die operativen Fähigkeiten der Europäer für ein autonomes militärisches Handeln sehr begrenzt seien, forderte er die europäischen Partner auf einem informellen EU-Ratstreffen in Pörschach Ende Oktober 1998 auf, die institutionellen und militärischen Voraussetzungen zu schaffen, damit Europa auf eigenen Füßen stehen könne, vor allem dann, wenn sich die USA an europäischen Operationen nicht beteiligten. Gegen eine vitale Rolle der EU in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik machte er davon abhängig, daß sie militärisch glaubwürdig, politisch intergouvernemental angelegt und mit der NATO vereinbar war.¹⁰ Auf dem bilateralen Gipfel in St. Malo Anfang Dezember 1998 stimmten die französische und britische Regierung überein, daß die Fähigkeit der EU zu raschem Handeln in einer Krise glaubwürdige Streitkräfte und angemessene Entscheidungsstrukturen voraussetzte.¹¹ In zwei zentralen Punkten wich Blair von der bisherigen britischen Orthodoxie ab:

10 Frische Luft für eine Sicherheitspolitik der EU, Neue Zürcher Zeitung, 26. Oktober 1998. Siehe ebenso Tony Blair: Notre position sur l'euro est très constructive, mais... , Le Monde 22. Oktober 2000; und ders., Time for Europe to Repay America the Soldier, International Herald Tribune, 14./15. Dezember 1998.

11 Joint Declaration issued at the British-French Summit, Saint-Malo, France, 3-4 December 1998, über www.fco.gov.uk/news/newstext.asp?1792.

ESVI oder GESVP?

- Der EU werden Kompetenzen im Bereich der Sicherheits- und Verteidigungspolitik zugebilligt.
- Die Stärkung eines eigenständigen militärischen Profils der EU ist mit dem transatlantischen Sicherheitsverbund vereinbar.¹²

St. Malo folgte nur wenige Monate später die NATO-Luftoperation Allied Force gegen die serbische Aggression im Kosovo. Sie legte ein „völlig inakzeptables Ungleichgewicht militärischer Fähigkeiten zwischen den USA und den europäischen Verbündeten“ offen, wie der Vorsitzende des NATO-Militärausschuß General Klaus Naumann in einer Anhörung vor dem Kongreß nachdrücklich hinwies.¹³ Die Mängel und Defizite offenbarten sich in drei Bereichen:

Erstens, in der NATO-Luftoperation trug die amerikanische Luftwaffe einen überproportional hohen Teil der Lasten und Risiken. Sie flog in den für die erfolgreiche Durchführung der Luftoperation kritischen Bereichen der elektronischen Kriegsführung und Aufklärung 90 Prozent aller Einsätze, beim Einsatz von Präzisionsmunition und Marschflugkörpern waren es 80 Prozent bzw. 95 Prozent. Weitere gravierende Schwächen offenbarten sich bei den europäischen Verbündeten bei allwettertauglichen Kampfflugzeugen, der Kommunikation, elektronischer Kriegsführung, Luftbetankung und bewaffneter Rettungseinsätze.¹⁴

Zweitens, die europäischen Streitkräfte sind in ihrem Fähigkeitsprofil immer noch auf das Anforderungsprofil des klassischen Verteidigungsauftrages zugeschnitten, die den operativen Erfordernissen des erweiterten Aufgabenspektrums (Nicht-Artikel-5-Operationen bzw. Petersberger Aufgaben) nicht mehr entsprechen. So etwa hatten die

12 Zur veränderten britischen Position siehe Jolyon Howorth, Britain, France and the European Defense Initiative, Survival, Bd. 42, Nr. 2 (Sommer 2000), S. 33; und ders., European Integration and Defence: The Ultimate Challenge, Chaillot Papers 43, WEU-Institute for Security Studies, Paris, November 2000, S. 25-30.

13 Zitiert nach Ivo H. Daalder und Michael E. O'Hanlon, Winning Ugly. NATO's War to Save Kosovo, Washington, DC, 2000, S. 150.

14 ibid. Siehe ebenso Ministère de la Defense, Les Enseignements du Kosovo, über www.defense.gouv.fr/actualites/dossier/d36/avantpropos.htm; und Ministry of Defense (UK), Initial Lessons Learned, über www.kosovo.mod.uk/account.lessons.htm.

europäischen Verbündeten größte Probleme, 40.000 Soldaten oder 2 Prozent ihrer Streitkräfte einschließlich Gerät schnell in die Krisenregion zu verlegen, weil die erforderlichen Lufttransportkapazitäten für die Verlegung von Truppen und Gerät über strategische Entfernungen ebenso fehlten wie mobile, flexible und schnell verlegbare Heeresseinheiten.

Drittens, die Europäer geben zwar 60 Prozent von dem aus, was die USA für die Verteidigung aufwenden. Aber sie bekommen mit weniger als 10 Prozent nur einen Bruchteil der amerikanischen Fähigkeiten. Dieses negative input-output Verhältnis ist Folge überdimensionierter Streitkräftestrukturen der europäischen Partner, die durch hohe Personalkosten zu Lasten der für die Modernisierung ihrer Streitkräfte erforderlichen Investitionsmittel gehen. Dies spiegelt sich in den investiven Ausgaben für Forschung und Entwicklung und Beschaffung neuen Geräts wider, die in den USA um ein vielfaches höher sind als bei den europäischen Partnern. Die stetig sinkenden Verteidigungsausgaben in den europäischen Mitgliedstaaten des Bündnisses verschärfen den Verteilungskonflikt zwischen konsumtiven und investiven Ausgaben. Im Ergebnis fehlen den Europäern schnell verlegbare Streitkräfte im erforderlichen Umfang und operative Fähigkeiten in den für die Petersberger Aufgaben strategischen Bereiche Transport, Aufklärung und Streitkräfteführung.¹⁵

Die gravierende Defizite und Mängel, die die NATO-Luftoperation im militärischen Dispositiv der europäischen offenlegte, wirkte wie ein Katalysator auf die Schaffung einer gemeinsamen europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik.¹⁶ Kosovo unterstrich nachdrücklich die Notwendigkeit, daß Europa über die notwendigen Mittel und Fähigkeiten verfügen muß, um seinen Anspruch einzulösen, ein handlungsfähiger Akteur in der internationalen Friedenssicherung zu werden. Gleichzeitig trägt ein solche Stärkung der europäischen

15 Siehe Michael O'Hanlon, *Transforming NATO: The Role of European Forces*, Survival, Bd. 39, Nr. 3 (Herbst 1997), S. 5-15; und Kori Schake/Amaya Bloch-Lainé/Charles Grant, *Building a European Defence Capability*, Survival, Bd. 41, Nr. 1 (Frühjahr 1999), S. 20-40.

Handlungsfähigkeit dazu bei, ein neues Gleichgewicht in der Allianz herzustellen, in der die Europäer einen wesentlich größeren Teil der Lasten und Risiken für Krisenmanagementaufgaben tragen und damit die Voraussetzung für ein Partnerschaft unter Gleichen im transatlantischen Sicherheitsverbund schaffen. Hier endet der Konsens zwischen den USA und den europäischen Partnern, welche Lehren aus dem Kosovo-Krieg zu ziehen sind. Der Dissens entzündet sich an der Frage, wie eine transatlantische und europäischen Sicherheitspolitik gestaltet werden soll, die sowohl den europäischen Pfeiler im Bündnis als auch die Handlungsfähigkeit der EU in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik gleichermaßen stärkt.

2. ESVI oder GESVP

Zwei unterschiedliche Konzepte stehen sich diesseits und jenseits des Atlantiks gegenüber, die in den beiden Akronymen ESVI und GESVP zum Ausdruck kommt. Auf der einen Seite des Spektrums steht die klassische transatlantische Perspektive, nach der die europäischen Partner aufgefordert sind, mehr für die Allianz beizutragen, ohne den Entscheidungsprimat der NATO und damit den Führungsanspruch der USA in Frage zu stellen. Auf der anderen Seite steht die Vorstellung einer maximalen Entscheidungs- und Handlungsautonomie der EU gegenüber, die auf eine Emanzipation und Gleichberechtigung der Europäer gegenüber einer von den USA dominierten NATO drängt. Die unterschiedlichen Auffassungen werden anhand von drei gegensätzlichen Begriffspaaren diskutiert: hierarchisches versus egalitäres System, Hegemonie versus Autonomie und Lastenteilung („burden sharing“) versus Machtteilung („power sharing“).

2.1 Die USA: NATO „First“

Das Grundanliegen der Europäer, mehr für die eigene Sicherheit und Verteidigung zu tun, findet in Washington breite Zustimmung. „Es ist“, so

16 Rudolf Scharping, Die Kosovo-Krise wirkt wie ein Katalysator, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 24. März 2000.

der 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 machen.“¹⁷ Stein des Anstoßes für die amerikanische Seite sind die Beschlüsse von Köln und Helsinki. Mit der Schaffung von autonomen und Entscheidungsstrukturen und militärischen Fähigkeiten unter dem Dach der EU setzen sich die europäischen Verbünde-ten dem Vorwurf der amerikanischen Seite, sie 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 bekräftigt worden ist. Der Primat der NATO leitet sich nach amerikanischen Vorstellungen¹⁸ aus folgenden Prinzipien ab:

- 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

17 Strobe Talbott “America’s Stake in a Strong Europe”, Rede vor dem Royal Institute of International Affairs (RIIA) in London am 7. Oktober 1999, über www.state.gov/www/policy_remarks/1999/991007_talbott_london.htm.

18 Siehe Alexander Vershbow, ESDI: Berlin, St. Malo and Beyond, Rede vor dem WEU-Institut in Paris am 28. Januar 1999, über www.nato.int/usa/ambassador/s990128a.htm; ders., Next Steps on European Security and Defense: A U.S. View, Rede vor dem Institut für Europäische Politik in Berlin am 17. Dezember 1999, über www.nato.int/usa/ambassador/9991217a.htm; ders., Preserving the Transatlantic Link, Wilton Park, 24. Januar 2000, über: <http://usa.grmbl.com/s20000124d.htm>; ders., European Defense: European and American Perceptions, Rede vor dem Transatlantischen Forum in Paris am 18. Mai 2000, über <http://usinfo.state.gov/admin/006/eur508.htm>; Strobe Talbott, America’s Stake in a Strong Europe,; ders., The State of the Alliance: An American Perspective, Rede vor dem Nordatlantikrat am 15. Dezember 1999, über www.nato.int/docu/speech/1999/s991215c.htm; und William Cohen, NATO must be ready to meet ne threats, Rede vor der Kommandeurstagung der Bundeswehr in Hamburg am 1. Dezember 1999, über www.usis.gov/admin/006/eur411.htm.

ESVI oder GESVP?

Konfliktprävention und Krisenmanagement (Nicht-Artikel-5-Operationen), für die bestehenden 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 verteidigungspolitischen 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, d.h. 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-Kommandstruktur 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 in der Lage ist, Brandherde in Europas Hinterhof ohne eine militärisches Eingreifen der USA zu löschen. 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.¹⁹ An die Stelle einer „ungesunden Asymmetrie“ soll eine ausgewogene transatlantische Partnerschaft treten, in der die europäischen Verbündeten und nicht mehr die USA den „Löwenanteil“ der Lasten für die Friedenssicherung übernehmen und damit den amerikanischen Partner ganz wesentlich von den Kosten und Risiken seines globalen Engagement zu entlasten. Der neue transatlantische Handel ruft die amerikanischen Verbündeten auf, sich aus

¹⁹ Siehe die Reden von Strobe Talbott vor dem NATO-Rat am 15. Dezember 1999 und von Alexander Vershbow vor dem WEU-Institute am 18. Mai 2000.

der „Kultur der Abhängigkeit“ zu lösen. In Zukunft können die europäischen Verbündeten nicht mehr selbstverständlich erwarten, daß im Ernstfall amerikanische Macht europäische Defizite ausgleichen wird. In Zukunft müssen sie über die Streitkräfte mit dem notwendigen Fähigkeitsprofil verfügen, um mehr Verantwortung für die europäische Sicherheit übernehmen zu können.²⁰

Die Vereinigten Staaten erklären sich im Grundsatz bereit, die militärischen Strukturen im Bündnis so zu verändern, daß sie von den europäischen Verbündeten für internationales Krisenmanagement auch ohne amerikanische Beteiligung genutzt werden können. Die europäischen Verbündeten können bei WEU/EU-geführten Operationen „so gesichert wie möglich“, nicht aber „automatisch“²¹ auf Mittel und Fähigkeiten des Bündnisses zurückgreifen. Ein solcher Rückgriff erfordert erstens einen Konsens im NAR, der nach einer Freigabe den Einsatz von Mitteln und Fähigkeiten des Bündnisses überwacht; er erfolgt zweitens nach den Einsatzverfahren und unter Wahrung der integrierten Kommandostruktur im Bündnis; und drittens findet eine europäisch geführte Operation in enger Konsultation zwischen dem NAR und dem WEU/EU-Rat statt.

Eine größere europäische Handlungsfähigkeit bedeutet auch, daß Europa zu einem starken Partner der USA wird, die gemeinsamen Interessen weltweit voranzutreiben.²² Ein Europa, das über die erforderlichen Fähigkeiten zur

20 Siehe die Rede Talbotts vor dem RIIA am 7. Oktober 1999. Vgl. Philip Gordon, *Their Own Army? Foreign Affairs*, Bd. 79, Nr. 4 (Juli/August 2000), S. 12; Stanley Sloan, *The United States and European Defense*, S. 30; Charles A. Kupchan, *In Defense of European Defence: An American Perspective, Survival*, Bd. 42, Nr. 2 (Sommer 2000), S. 16-32; und Ivo H. Daalder, *Rebalancing the U.S.-European Relationship, The Brookings Review*, Bd. 18, Nr. 4 (Herbst 2000), S. 22-25.

21 Siehe die Rede von Botschafter Vershbow vor dem Institut für Europäische Politik in Berlin am 17. Dezember 1999.

22 Strobe Talbott, *A new NATO for a new Era*, Rede vor dem Royal United Service Institute in London am 10. März 1999, über www.state.gov/www/policy_remarks/1999/990310_talbott_nato.html; und Alexander Vershbow, Rede vor dem WEU-Institute in Paris 28. Januar 1999. Vgl. David Gompert/Richard Kugler, *Free Rider Redux. NATO Needs to Project Power, Foreign Affairs*, Bd. 74, Nr. 1 (Jan./Feb. 1995), S. 7-12; Ronald Asmus/Robert D. Blackwill/F. Stephen Larrabee, *Can NATO Survive*, Bd. 19, Nr. 2 (Frühjahr 1996), S. 79-101; Stanley R. Sloan, *Negotiating a new transatlantic bargain, NATO Review*, Nr. 4 (März 1996), S. 19-

ESVI oder GESVP?

Streitkräfteprojektion verfügt, wird zu einem wertvolleren Partner für die USA, gemeinsame Interessen auch außerhalb Europas zu schützen. Die zwei Seiten des Lastenteilungsansatzes, über eine ausgewogenere transatlantischen Partnerschaft die Voraussetzungen für eine globale Sicherheitsverantwortung des Bündnisses zu schaffen, faßte die amerikanische Außenministerin Madeleine Albright wie folgt zusammen: „We want a Europe that can act. We want a Europe with modern flexible military forces that are capable of putting out fires in Europe’s backyard and working with us through the alliance to defend our common interests.“²³

Das dritte zentrale Element des amerikanischen ESVI-Verständnisses ist in dem doppelgleisigen Lastenteilungsansatz angelegt. Die amerikanische Seite versteht ESVI als eine „European Spending and Defense Initiative“. Der „Lackmustest“ für ESVI ist, daß die europäischen Partner sich die erforderlichen militärischen Fähigkeiten zulegen, um ihren Anspruch auf größere Handlungsfähigkeit tatsächlich einlösen zu können. Die europäischen Partner sind die aufgefordert, die „signifikanten Mängel“ in ihren Verteidigungsfähigkeiten und damit die 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.²⁴ Von amerikanischer Seite werden die Fähigkeiten in den Mittelpunkt gestellt, die sicherstellen, daß alle Bündnismitglieder einen fairen Beitrag für das gesamte Spektrum von Bündnisaufgaben leisten können. Insbesondere benötigten die europäischen Verbündeten Fähigkeiten, um ihre Streitkräfte schnell über weite

23; ders., The United States and European Defense, Chaillot Papers 39, WEU Institute for Security Studies, Paris, April 2000, S.41; David C. Gompert/F. Stephen Larrabee (Hg), America and Europe: A Partnership for a New Era, Cambridge 1997; Warren/Christopher/William Perry, NATO’s True Mission, New York Times 21. Oktober 1997; James A. Thomson, A European Defense Identity Would Bolster NATO, International Herald Tribune, 19. Februar 1999.

23 Madeleine Albright, The right balance will secure NATO’s Future, Financial Times, 7. Dezember 1998.

24 So die einstimmig angenommene Resolution des amerikanischen Senats S.Res. 208 vom 8. November 1999. Siehe Stanley Sloan, The United States and European Defence, S. 30ff.

Entfernungen zu verlegen, sie über längere Zeiträume ohne Rückgriff auf die heimische Infrastruktur zu unterhalten und äußerst wirksam und sehr genau im Verbund mit amerikanischen Streitkräften zu operieren.²⁵ Maßgebend für die Ausgestaltung der militärischen Fähigkeiten der Verbündeten sind die Vorgaben des Bündnisses, insbesondere die DCI vom April 1999.

Die Übernahme größerer Verantwortung durch die europäischen Verbündeten versteht Washington als einen komplementären Vorgang, die Allianz zu stärken, nicht aber als einen Versuch, den euro-atlantischen Zusammenhalt zu untergraben („decoupling“), im Bündnis bestehende Strukturen und Fähigkeiten zu duplizieren („duplication“), und den Einfluß der NATO-Mitgliedstaaten, die nicht der EU angehören, zu mindern („discrimination“).²⁶ Die drei „Ds“ markieren die Grenze für die sicherheits- und verteidigungspolitischen Ambitionen der europäischen Partner, ohne die USA zu handeln.

Seit dem Kölner EU-Gipfel dominieren zwei Sorgen die amerikanische Debatte über die ESVI: entweder werden die Europäer zu gleich oder zu parasitär.²⁷ Die Beschlüsse von Köln und Helsinki sind aus amerikanischer Sicht so besorgniserregend, weil sie die zentrale Prämisse des amerikanischen ESVI-Ansatz in Frage stellen, daß die europäischen Partner im Rahmen des Bündnisses handeln können, nicht aber autonom entscheiden dürfen. Stein des Anstoßes sind die Schaffung autonomer Entscheidungsstrukturen und Fähigkeiten im EU-Rahmen, die den Europäern die Option offenlassen, in einer Art europäischen Mini-NATO

25 Siehe William Cohen, NATO's 50th: The Washington Summit, NATO's Nations and Partners for Peace, Nr. 1 (Januar 1999), S. 35-38, ders. Rede vor der Kommandeurstagung der Bundeswehr am 1. Dezember 1999 in Hamburg; ders. European Security and Defense Identity, Rede auf der 36 Münchener Konferenz für Sicherheitspolitik am 5. Februar 2000, über www.usembassy.de/events/wehrkunde/speech00.htm.

26 Siehe Madelaine Albright, The right balance will secure NATO's future, Financial Times, 7. Dezember 1998.

27 Siehe Nicole Gnesotto, Transatlantic debates, Newsletter Nr. 29, WEU Institute for Security Studies, Paris, April 2000.

ESVI oder GESVP?

außerhalb des Bündnisrahmens handeln zu können.²⁸ Henry Kissinger faßte die amerikanische Kritik treffend zusammen, daß die Beschlüsse von Köln, „logisch zu Ende gedacht, auf eine Revolution in der Struktur des Westens hinauslaufen: eine ausschließliche europäische Kommandokette, die in der Lage ist, die NATO zu umgehen.“²⁹ Nach Auffassung von Strobe 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.“³⁰ Verteidigungsminister William Cohen erklärte, der Sinn der ESDI sei es, die europäischen Verbündeten zu befähigen, „zu handeln, wenn die NATO dies nicht will.“ Er warnte, daß „eine separate unabhängige, autonome Organisation“ neben der NATO „das transatlantische Band schwächen“ werde.³¹ Der Abgeordnete Douglas Bereuter mahnte die europäischen Verbündeten, „daß die Schaffung wettstreitender Institutionen, die der NATO Fähigkeiten und Solidarität entziehen, die Zustimmung in Öffentlichkeit und Kongreß für die Allianz gefährden.“³² Die Beschlüsse

²⁸ Vgl. Joseph Fitchett, EU Completes Plan for Own Forces, International Herald Tribune, 10. Dezember 1999.

²⁹ Henry Kissinger, The End of NATO as We Know it?, The Washington Post, 15. August 1999. Ebenso schlußfolgerte John Bolton: „If the Europeans desire and then achieve, a separate unified military capacity without recourse to the United States, they will have eliminated the rationale for NATO as we have known it.“ John Bolton, The European threat to NATO’s future, Financial Times, 11. Februar 2000; und ders., European Common Foreign, Security and Defense Policies, Committee on International Relations, House of Representatives, über www.house.gov/international_relations/06/full/106first/testimon/bolton.htm.

³⁰ Siehe die Reden Talbotts vor dem RIIA am 7. Oktober.1999 sowie Vershbows vor dem Institut für Europäische Politik in Berlin am 17. Dezember 1999, im Wilton Park am 24. Januar 2000 und vor dem Transatlantischen Forum in Paris am 18. Mai 2000.

³¹ Siehe die Reden Cohens vor der 36. Münchener Konferenz für Sicherheitspolitik am 5. Februar 2000 und der Kommandeurstagung der Bundeswehr in Hamburg am 1. Dezember 1999; und ders., „Europa muß handeln, nicht reden“, Süddeutsche Zeitung, 5./6. Februar 2000.

³² William Drozdiak, US seems Increasingly Uncomfortable with EU Defense Plan, International Herald Tribune, 6. März 2000. Ausführlich zur Haltung des Kongresses siehe Stanley Sloan, The United States and Europe, S. 26ff.

von Köln und Helsinki stellen auf lange Sicht, so die amerikanischen Befürchtungen, den Primat der NATO und damit den Führungsanspruch der USA im Bündnis in Frage.

Die Schaffung von autonomen Entscheidungsstrukturen in der EU verknüpft die amerikanische Seite mit einem zweiten Vorwurf. Die Europäer sollten sich nicht darauf 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. Die Europäer werden an ihren „Taten“ gemessen, den europäischen Pfeiler im Bündnis zu stärken.³³ Die immer größer werdende Fähigkeitslücke zwischen amerikanischen und europäischen Streitkräften nährt hingegen den Verdacht, daß sich die europäischen Bestrebungen auf die Schaffung neuer Bürokratien begrenzen. Werden die Fähigkeitslücke nicht geschlossen, drohten die Europäer sich nicht nur politisch sondern auch strategisch von Nordamerika abzukoppeln.

Ebenso betont die amerikanische Seite, daß das militärische Hauptquartier der NATO in Mons (SHAPE) für die gesamte Verteidigungsplanung einschließlich der von der EU geführten Operationen verantwortlich bleibe. Verteidigungsminister Cohen warnte seine europäischen Kollegen auf zwei Treffen der NATO-Verteidigungsminister in Birmingham am 10. Oktober und in Brüssel am 5. Dezember 2000, nicht Mittel insbesondere im kritischen Bereich der Verteidigungsplanung parallel zu denen 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 "einheitlichen Ansatz" könne die Form eines "European Security and Defense Planning System" (ESDPS) annehmen. Wenn die EU autonome Planungsstrukturen

³³ William Cohen, A Stronger Europe will Ensure a Stronger NATO, International Herald Tribune, 23. April 1999; und ders., On Defense, Europe Must Turn Words into Action, International Herald Tribune, 7. Dezember 1999.

ESVI oder GESVP?

schaffe, hätte dies fatale Folgen für den transatlantischen Sicherheitsverbund, wie der amerikanische NATO-Botschafter Vershbow feststellte: "If NATO and the EU do not work together on defense planning, it could lead to competing or even conflicting priorities being given to member nations within the two organizations. The consequence could be a weakening of the Alliance's overall capacity to deal with major crises, together with new political frictions in the transatlantic relationship."³⁴ Franklin D. Kramer, Assistant Secretary of Defense (Public Affairs), faßte die amerikanische Position treffend zusammen: "... if you have a military mission of *any* consequence, the planning will be in SHAPE."³⁵

Die Kritik an der GESVP spiegelt die Kernforderungen der amerikanischen Seite an die europäischen Verbündeten wider, die sie an den ESVI-Ansatz knüpft. 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

³⁴ Siehe William S. Cohen, Remarks at Informal NATO Defense Ministerial Meeting in Birmingham, über www.defenselink.mil/speeches/2000/s20001010-secdef.htm; Alexander Nicoll, US warns EU of need for close link with NATO, Financial Times, 6. Dezember 2000. Für die Rede Vershbows vor dem Centre d'Etudes Européennes de Waterloo am 19. Oktober 2000 siehe www.nato.int/usa/ambassador/s001020a.htm.

³⁵ Security Digest Nr. 228, 1. Dezember 2000, <http://usa.grmbl.com/s20001201d.htm>. SACEUR-General Joseph Ralston zogt den gleichen Schluß: "... SHAPE has a key role in operational planning as a trusted and experienced source of military advice for the EU on the risks and resources required for *any* future EU operation." General Joseph Ralston, For the EU and NATO, a Welcome New Military Partnership, International Herald Tribune, 24. November 2000.

den europäischen Partnern nur soweit und solange genutzt werden, wie es die amerikanische Regierung für politisch und militärisch zweckmäßig erachtet.

Drittens, der Lackmустest für ESVI sind militärische Fähigkeiten, an denen der Anspruch der europäischen Verbündeten nach größer Handlungsfähigkeit gemessen wird. ESVI reduziert sich auf die beiden zentralen Forderungen der USA an ihre europäischen Partner, mehr für die Verteidigung auszugeben und modern ausgerüstete und global aktionsfähige Streitkräfte aufzubauen.

Viertens, 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.

2.2 Frankreich: Autonomiemaximierung

Die französische Seite ist beunruhigt, daß der neuen „multipolaren Weltordnung ein Gegengewicht oder ausgleichende Kraft zur politischen, wirtschaftlichen, kulturellen und militärischen Übermacht der USA“ fehlt. Der französische Außenminister Hubert Védrine führte den Begriff der „hyperpuissance“ ein, der der einmaligen Stellung der USA im internationalen System seit Anfang der 90er Jahre besser gerecht wird als der Begriff der „Supermacht“. Frankreich könne weder eine politisch unipolare, kulturell uniforme Welt noch den Unilateralismus einer einzigen „hyperpuissance“ hinnehmen.³⁶ Statt von der „hyperpuissance“ in die 2. Liga der Weltpolitik abgedrängt zu werden, müsse die EU zu einem „politischen Akteur ersten Ranges“ in der Welt von morgen werden.³⁷ Dem

36 Hubert Védrine, *Le monde au tournant du siècle*, *Politique Étrangère*, 64. Jg., Nr. 4 (Winter 1999), S. 815, 819.

37 *ibid*, S. 820; ders., *Les Cartes de la France à l'heure de la mondialisation*. Dialogue avec Dominique Moisi, Paris 2000; Jacques Chirac, Rede vor der vor der

ESVI oder GESVP?

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 selbstverschuldeten 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 in deutlicher Abgrenzung zur dem von der „hyperpuissance“ USA dominierten Allianz. In einem Interview erklärte Außenminister Védrine, daß im Französischen der Begriff „Atlantizismus“ mit „unterordnender Folgsamkeit“ („suivisme“) gleichgesetzt werde.³⁸ Statt dessen drängt Frankreich darauf, eine symmetrische und gleichgewichtige euro-atlantische Allianz mit einem „wahren europäischen Pfeiler“ als Grundlage einer ausbalancierten und gleichberechtigten transatlantischen Beziehung zu schaffen.³⁹

Neben der grundsätzlichen Kritik an den unausgewogenen internationalen Staatenbeziehungen, die sich in dem Aufstieg der USA zu einer „hyperpuissance“ widerspiegelt, 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“ zwei Aspekte problematisch: die Frage der Entscheidungsabfolge („sequencing“) und die „Präsumption“ der Verfügbarkeit von NATO-

Vereinigung der Atlantischen Gesellschaft in Strasbourg in Strasbourg am 19. Oktober 1999, über www.elysee.fr/cgi-bin/auracom/aur...ile?aur_file=discours/1999/ST991019.htm; ders., La France dans un monde multipolaire, Politique Étrangère, 64 Jg., Nr. 4, (Winter 1999), S. 804-805; und ders., Rede vor der Parlamentarischen Versammlung der WEU und dem IEHD in Paris am 30. Mai 2000, über [elysee.fr/cji-bin/auracom/aurweb/search/file?aur_file=disco.../UEO00005 .htm](http://elysee.fr/cji-bin/auracom/aurweb/search/file?aur_file=disco.../UEO00005.htm).

38 Vgl. Jonathan Marcus, Kosovo and After. American Primacy in the 21st Century, The Washington Quarterly, Bd. 13, Nr. 1 (Winter 2000), S. 88.

39 Siehe Rede Chiracs vor der Vereinigung der Atlantischen Gesellschaft in Strasbourg am 19. Oktober 1999.

Mitteln und Fähigkeiten für WEU/EU-geführte Nicht-Artikel-5-Operationen.

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 Europäer NATO-Mittel und Fähigkeiten ausleihen. Ebenso behalten sich die USA durch eine Überprüfung des Nordatlantikrats das Recht vor, jederzeit die ausgeliehenen Mittel wieder zurückzurufen. Das alliierte Streitkräftekonzept „trennbarer aber nicht getrennter“ Fähigkeiten sei eine moderne und effektive Form der amerikanischen Führung im Bündnis, eine größere Selbständigkeit der 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. 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 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.“⁴⁰ Es sind die politische Hierarchie und die Degradierung der EU zum Subunternehmer der NATO, die Paris kategorisch abgelehnt.⁴¹

40 Laurent Zecchini, Le corps militaire européen de réaction rapide devrait compter 1000 000 soldats, Le Monde 22, November 2000.

41 Siehe Hubert Védrine, Les Cartes de la France à l'heure de la mondialisation; Gilles Andreani, Why Institutions Matter, Survival, Bd. 42, Nr. 2 (Sommer 2000), S. 93;

ESVI oder GESVP?

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.⁴² In der innenpolitischen Debatte in den USA über die künftige Rolle der USA bei internationalen Friedenseinsätzen, insbesondere die 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, sieht 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 langandauernden Friedenseinsätzen die Voraussetzungen für ein eigenständiges Handeln der Europäer zu schaffen.⁴³

Für Frankreich läßt die GESVP die Möglichkeit eines gesicherten Rückgriffs auf NATO-Mittel offen, wenn dies erforderlich sein sollte. Verteidigungsminister Alain 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

und Nicole Gnesotto, *European defence: 2000 and beyond*, Newsletter Nr. 28, WEU Institute for Security Studies, Paris, Januar 2000.

42 Siehe Frédéric Bozo, *France*, in: Michael Brenner (Hg), *NATO and Collective Security*, Houndsmills/London 1998, S. 55.

43 Patrice de Beer, *Europe: la nouvelle doctrine Bush*, *Le Monde*, 25. Oktober 2000. Siehe ebenso Brian Knowlton, *Bush Under Fire Over Balkan Plan*, *International Herald Tribune*, 23. Oktober 2000, Quentin Peel, *Lessons Learned from America's Backyard*, *Financial Times*, 16. Oktober 2000; und Streit über Balkan-Friedenstruppe, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 23. Oktober 2000.

ständig Hindernisse in den Weg stelle.⁴⁴ 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 angeforderte Strukturen und Mittel in vollem Umfang zur Verfügung stellen wird. Die französische Regierung hielt der Clinton-Administration vor, den europäischen Verbündeten sowohl während des Bosnien-Konflikts im Frühsommer 1995 als auch der Luftkampagne gegen den Irak im Frühjahr 1996 unvollständige bzw. einseitige satellitengestützte Informationen vorgelegt zu haben.⁴⁵ Ebenso lehnte die amerikanische Regierung im Frühsommer 1995 die Bitte der französischen Regierung ab, amerikanische CH-53 Großraumhubschrauber für die rasche Verlegung von 1.000 britischen und französischen Soldaten von Split nach Gorazde zur Verfügung zu stellen.⁴⁶

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.⁴⁷

44 Intervention de Monsieur Alain Richard, Ministre de la défense de la France, auf dem informellen Treffen der NATO-Verteidigungsminister in Birmingham am 10. Oktober 2000, über www.nato.int/docu/speech/2000/s001010c.htm. Siehe ebenso Rede Chiracs vor der Vereinigung der Atlantischen Gesellschaft in Strasbourg in Strasbourg am 19. Oktober 1999.

45 Jacques Isnard, La France va multiplier les vols de reconnaissance des ses avions-espions, Le Monde, 19. Juli 1995.

46 Siehe John Ridding, Rapid reaction vital, Financial Times, 17. Juli 1995. Vgl. Franz-Josef Meiers, NATO's Peacekeeping Dilemma, Arbeitspapiere zur Internationalen Politik 94, Bonn 1996, S. 31-32.

47 Frédéric Bozo, Oú en est l'Alliance atlantique? L'improbable partenariat, Les notes de l'IFRI, Nr. 6 (serie transatlantique), Paris 1998, S. 19, 53; und ders., France, S. 69. Siehe hierzu auch den Brief des deutschen NATO-Botschafters Hermann von Richthofen an das Auswärtige Amt, „Cracks are appearing in the Alliance“, Financial Times, 2. Dezember 1994.

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 ein Rückgriff auf nationale Mittel der USA bedeutet.⁴⁸ Damit laufen die Europäer Gefahr, sich den Einsatzverfahren und Bedingungen der USA zu unterwerfen. Die USA hingegen behielten sich dank ihrer dominierenden Rolle im Entscheidungsprozeß des Bündnisses, vor allem durch den doppelten Hut des amerikanischen SACEUR-Generals und der überlegenen amerikanischen Fähigkeiten die Möglichkeit offen, auch außerhalb des Bündnisrahmens handeln zu können. So verwies eine Studie des französischen Verteidigungsministeriums über die Lehren des Kosovo-Krieges darauf, daß die USA ihre „starke Dominanz“ bei der NATO-Luftoperation „Allied Force“ dazu genutzt hätten, Einsätze von amerikanischen B 2-Bombern außerhalb der NATO-Befehlskette über das European Command (EuCom) zu führen. General Wesley Clark sei in seiner Eigenschaft als Oberkommandierender der amerikanischen Streitkräfte in Europa der „nationalen Hierarchie auf höchster Ebene verantwortlich gewesen.“ 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.⁴⁹

48 Alain Richard, "Un climat de confiance se developpe entre l'Otan et l'Union européenne", *Le Monde*, 22. September 2000. Siehe ebenso Frédéric Bozo, *France*, S. 71-72.

49 Alain Richard, *Kosovo: le bilan et l'avenir*, *Le Monde*, 26./27. März 2000; und Ministère de la défense, *Les Enseignements du Kosovo*; Jacques Isnard, *La France critique le commandement americain de l'Otan*, *Le Monde* 11. November 1999; Craig Whitney, *In Serbia Raids, U.S. Sometimes Acted Outside of NATO*, *France Says*, *International Herald Tribune*, 11. November 1999; und Guillaume Parmentier, *Redressing NATO's Imbalances*, *Survival*, Bd. 42, Nr. 2 (Sommer 2000), S. 99-100. Siehe auch Michael Ignatieff, *Der gefesselte Kriegsherr*, *Die Zeit*, 12. August 1999, S. 11-13; und Ivo H. Daalder/Michael E. O'Hanlon, *Winning Ugly*, S. 235-236.

Die nicht ausbalancierte amerikanische „hyperpuissance“, die Relativierung des amerikanischen Engagements in Europa unterhalb der Schwelle von Artikel 5 des Washingtoner Vertrages und der problematische Rückgriff auf NATO-Mittel legen aus französischer Sicht nur einen Schluß nahe: im Rahmen der GESVP müssen wirksame Institutionen und militärische Fähigkeiten geschaffen werden, damit die EU-Mitgliedstaaten autonom handeln können. Zu diesem Zweck legte Staatspräsident Jacques Chirac im Juli 1999 einen Aktionsplan („plan d’action“) vor. Seine wesentlichen Elemente sind:

Erstens, nach dem Vorbild der NATO werden unter dem Dach der EU ein Ständiger Militärischer und Sicherheitspolitischer Ausschuß („Comité politique et de sécurité“ (CPS)), ein Ständiger Militärausschuß und ein Militärstab geschaffen, die die Union in die Lage versetzen sollen, in einer Krise rasch Entscheidungen zu treffen.

Zweitens, die Union muß über europäisch organisierte Streitkräfte verfügen, um schnell in Konflikte eingreifen zu können, die die Sicherheit Europas beeinträchtigen.

Drittens, die Europäer müssen ihre bestehenden Unzulänglichkeiten in den für das erweiterte Aufgabenspektrum kritischen Bereichen strategischer Aufklärung, des strategischen Transports und der Streitkräfteführung so schnell wie möglich beseitigen.

Viertens, eine gemeinsame europäische Verteidigung muß sich auf eine autonome industrielle Basis abstützen.⁵⁰

Ebenso regte Chirac nach dem Muster der Stabilitätskriterien für die Wirtschafts- und Währungsunion „übergreifende Konvergenzkriterien“ für die Verteidigungspolitik an. Damit eine gemeinsame europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik eine Realität wird und nicht ein „Lippenbekenntnis“ (Richard) bleibt, sollen die europäischen Partner ihre

50 Discours de Monsieur Jacques Chirac, President de la Republique, a l’occasion de la reception des ambassadeurs, Palais de l’Elysee, 26. August 1999, www.elysee.fr/cgi-bin/auracom/aur...ile?aur_file=discours/1999/AMBA9901.htm; ders., Rede vor der Vereinigung der Atlantischen Gesellschaft in Strasbourg am 19. Oktober 1999,

ESVI oder GESVP?

Streitkräfte auf einheitliche Kriterien in den Bereichen Struktur, Ausrüstung und Verteidigungsausgaben⁵¹ auszurichten:

- Struktur: Die europäischen Partner sollen ihre Streitkräfte nach britischem Vorbild in flexible, mobile und über weite Entfernungen schnell verlegbare Projektionsstreitkräfte umstrukturiert werden.
- Fähigkeiten: Mit Blick auf die im Kosovo-Krieg erneut sichtbar gewordenen Defizite und Mängel sollen die europäischen Partner qualitative Zielsetzungen in den strategischen Bereichen Aufklärung, Transport und Führung ausarbeiten.
- Investitionen: Der investive Anteil in den Verteidigungshaushalten muß drastisch erhöht werden. Die europäischen Partner sind aufgefordert, die Ausgaben für Forschung und Entwicklung und Beschaffung neuen Geräts auf ein Niveau wie in Frankreich und Großbritannien zu erhöhen.

Die wichtigste 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, wo immer dies notwendig sein sollte. Frankreich betont aber die Notwendigkeit, daß die europäischen Partner die Fähigkeiten erwerben müssen, um autonom, d.h. 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 Abgängigkeit von „externen Beiträgen“ durch den Rückgriff auf

und ders., *La France dans un monde multipolaire*, S. 805. Vgl. Gilles Andreani, *Why Institutions Matter*, S. 85-86.

51 „Europa braucht einen militärischen Führungsstab.“ Frankreichs Verteidigungsminister über die Perspektiven einer gemeinsamen Sicherheitspolitik, *Frankfurter Allgemeinen Zeitung*, 18. Juni 1999; „Die Unabhängigkeit sichern“, Gespräch mit Verteidigungsminister Richard, *Frankfurter Allgemeinen Zeitung*, 18. Oktober 1999. Vgl. Francois Heisbourg, *L'Europe de la défense dans l'Alliance atlantique*, *Politique Étrangère*, 64 Jg., Nr. 2 (Sommer 1999), S. 219-233.

autonome Entscheidungsstrukturen und militärische Fähigkeiten der EU.⁵² 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. Die Relativierung der Führungsrolle des Bündnisses spiegelt sich in den Beschlüssen von Helsinki in folgenden Passagen 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“), d.h. 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.⁵³

52 Alain Richard, "Un climat de confiance se developpe entre l'OTAN et l'Union européenne", Le Monde, 22. September 2000. Siehe auch Ministère de la Défense, Les enseignements du Kosovo.

53 Auf die Warnung des amerikanischen Verteidigungsministers Cohen, die EU solle nicht NATO-Mittel insbesondere im Bereich der Verteidigungsplanung duplizieren, erwiderte sein französischer Kollege Richard auf einem Treffen der NATO-Verteidigungsminister in Brüssel am 5. Dezember 2000: "Wir sehen dies sicherlich unterschiedlich, aber wir schätzen den Umfang und die Fähigkeiten der in der

ESVI oder GESVP?

- Die Kommandostrukturen bei EU-geführten Einsätzen werden nicht mehr automatisch durch die bestehende integrierte Kommandostruktur der NATO sondern durch die teilnehmenden Staaten bestimmt. D.h. europäische Streitkräfte können in nationale oder europäische Kommandostrukturen wie dem Eurokorps eingebunden werden. Verteidigungsminister Richard regte an, daß ein autonomer Führungsstab geschaffen werden soll, der nicht auf amerikanische Kommandostrukturen angewiesen sei.⁵⁴
- 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.
- Grundsätze der Zusammenarbeit mit den nicht der EU angehörenden europäischen NATO-Mitglieder 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

NATO bestehenden Planungsmittel." Alexander Nicoll, US warns EU of need for close link with NATO, Financial Times, 6. Dezember 2000; und Cohen Warns Europe That NATO Could Become 'Relic', International Herald Tribune, 6. Dezember 2000.

54 Siehe das Interview von Verteidigungsminister Richard mit der Frankfurter Allgemeinen Zeitung vom 18. Juni 1999. Vgl. Gilles Andreani, Why Institutions Matter, S. 93.

email verschickte „Love Virus“-Nachricht auswirke: die Union werde vom Monolith 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.⁵⁵

Die Essenz einer europäischen Entscheidungsautonomie faßte Pierre Lellouche treffend zusammen: „Eine wirklich reformierte Allianz muß in der Lage sein, mit oder ohne die USA einzugreifen, im letzteren Fall unter dem militärischen Kommando und der politischen Führung der Europäer, die von den bestehenden Entscheidungsstrukturen der NATO klar getrennt sind.“⁵⁶ Mit der GESVP verfolgt Frankreich drei zentrale Anliegen:

Erstens, GESVP ist Teil einer langfristig angelegten Politik, die EU auch politisch und militärisch zu einer „force d’équilibre“ in einer multipolaren Welt zu etablieren, die die Vormachtstellung der „hyperpuissance“ USA wirksam ausbalancieren kann.

Zweitens, die EU muß autonome Strukturen und Fähigkeiten entwickeln, um als eigenständiger Akteur autonom, d.h. auch „ohne Zustimmung“ des Bündnisses und ohne Rückgriff auf NATO-Mittel handeln zu können.⁵⁷ 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

55 Im April 2000 stimmte die französische Regierung einer Vereinbarung zu, nach der vier EU-NATO-Arbeitsgruppen zu militärischen Fähigkeiten der EU, zur Sicherheit, zum Transfer von Fähigkeiten und dauerhaften Regelungen für Konsultationen zwischen beiden Institutionen einzurichten. Siehe Jolyon Howorth, Britain, France and the European Defence Initiative, S. 46; Gilles Andreani, Why Institutions Matter, S. 93; und Alexander Vershbow, Rede vor dem Transatlantic Forum am 18. Mai 2000.

56 Pierre Lellouche, *Légitime défense. Vers une Europe en sécurité au XXI^e siècle*, Paris 1996, S. 212-213. Vgl. Frédéric Bozo, *La France et l’Alliance les limites du rapprochement*, *Politique Étrangère*, 60. Jahrgang, Nr. 4 (Winter 1995/96), S. 873.

57 *L’Europe-puissance*, *Le Monde* 12./13. Dezember 1999; und die Intervention von Verteidigungsminister Richard auf dem informellen Treffen der NATO-Verteidigungsminister in Birmingham am 10. Oktober 2000.

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 gegenstandslos zu machen.

2.3 Deutschland: Der dreifache Spagat

Die Bundesregierung unterstützt nicht nur die Stärkung eines sicherheits- und verteidigungspolitischen Profils der EU, wie es vom Rat in Köln und Helsinki beschlossen worden war. Ihren Anspruch, die Sicherheits- und Verteidigungspolitik der Union entscheidend mitzubestimmen, untermauerte sie mit der Zusage auf der EU-Beitragskonferenz in Brüssel am 20. November 2000, bis zu 18.000 Bundeswehr-Soldaten für die europäischen Krisenreaktionskräfte zur Verfügung zu stellen. Ebenso bekräftigte sie ihre Entschlossenheit, die im europäischen Leitziel und den kollektiven Fähigkeitszielen eingegangenen Verpflichtungen umzusetzen und militärische Schlüsselfähigkeiten für Krisenmanagementaufgaben insbesondere in den Bereichen strategischer Führung, Führungsfähigkeit und strategischem Transport bis 2003 bereitzustellen. Die Stärkung des sicherheits- und verteidigungspolitischen Profils wirft für Deutschland drei grundsätzliche Probleme auf: der Spagat zwischen Washington und Paris, der Spagat zwischen Ausbildungs- und Einsatzarmee und der Spagat zwischen Modernisierung der Bundeswehr und der mittelfristigen Finanzplanung der Bundesregierung.

a) *Washington und Paris*

Für Deutschland sind die Stärkung der ESVI innerhalb der Allianz und die Fortentwicklung der GESVP in der EU komplementäre, miteinander eng verknüpfte Prozesse. Die deutsche Sowohl-als-auch-Position spiegelt sich in folgenden Punkten wider:

- Die NATO bleibt die „Korsettstange“, der „Eckpfeiler“ bzw. das „Rückgrat“ der europäischen Sicherheitsordnung und sichert eine nach wie vor unverzichtbare Präsenz der USA in Europa. Sie verbindet Europa und Nordamerika zu einer unteilbaren Einheit gemeinsamer Sicherheit.⁵⁸
- Die Allianz nimmt die primäre Rolle in Verteidigungsfragen ein. Sie bleibt für die kollektive Verteidigung ausschließlich verantwortlich. Bei Krisenoperationen ist die NATO immer die „erste Adresse“. Das Leitprinzip deutscher Politik ist, daß die EU nur in den Fällen handelt, in denen sich das Bündnis nicht als Ganzes militärisch engagiert.⁵⁹
- Das Bündnis bleibt das primäre Forum für Konsultation unter ihren Mitgliedern bei Sicherheitsfragen von transatlantischem Belang. In jedem Krisenfall wird die NATO entscheiden, ob sie sich als Ganzes engagieren wird oder nicht. Wenn die Europäer in bestimmten Fällen allein handeln, geschieht dies in „voller Transparenz“ und in „engster

- 58 Rudolf Scharping, *Fähig zum Handeln*, Die Zeit, 30. März 2000, S. 5; ders., Rede vor dem Statesman Forum des CSIS in Washington am 23. November 1998, über www.bundeswehr.de/presse/reden/rede_98_s4.htm; ders., Rede vor der Jahrestagung der Trilateralen Kommission in Washington am 14. März 1999, über www.bundeswehr.de/presse/reden/rede_99_s2htm; Euro-Atlantic Security and Regional Stability in the 21st Century, Rede vor dem NATO Defense College in Rom am 11. Januar 2000, über www.bundeswehr.de/presse/reden/rede000111.htm; ders., Rede vor der London School of Economics and Political Science am 13. März 2000, über www.Bundeswehr.de/presse/reden/rede000313.htm; ders., Rede vor der Columbia University am 3. November 2000, über www.bundeswehr.de/news/reden/reden_minister/001103_columbia-univ.htm; Josef Fischer, Rede vor dem Council on Foreign Relations in New York am 5. November 1999, über www.auswaertiges-de/3_auspol/5/3-5-4j.htm; ders., Rede vor der 36. Münchener Konferenz für Sicherheitspolitik am 5. Februar 2000 in München, über www.auswaertiges-amt.de/6_archiv/2/r/r000205a.htm; und ders., *Towards a new transatlantic partnership in an era of global challenges*, Herbert Quandt Lecture vor der Georgetown University am 15. September 2000, über www.auswaertiges-amt.de/_archiv/2/r/r000915a.htm.
- 59 General Harald Kujat, "Die Bundeswehr am Beginn des 21. Jahrhunderts", Rede des Generalinspektors auf der 38. Kommandeurstagung der Bundeswehr in Leipzig am 13. November 2000, über www.bundeswehr.de/news/reden/reden_inspekteure/kdrtg_001.htm.

ESVI oder GESVP?

Kooperation“ mit dem amerikanischen Partner.⁶⁰ Nur im Einvernehmen mit der Allianz kann die EU handeln, ist die goldene Regel für Deutschland.

Europa muß sich so organisieren, daß es für die USA zu einem interessanten und vollwertigen Partner wird. Durch den Ausbau eigenständiger Fähigkeiten soll Europa größere Verantwortung für Frieden und Sicherheit in und für Europa übernehmen können, um die

- USA in ihren weltweiten Verpflichtungen zu entlasten,
- eine neue transatlantische Balance durch Verantwortungsteilung für die gemeinsame Sicherheit zu schaffen,
- und durch eine faire Lastenteilung das Engagement der USA in Europa dauerhaft zu sichern.⁶¹

Eine Stärkung der militärischen Mittel und Fähigkeiten Europas erfolgt nicht in Konkurrenz sondern als „sinnvolle Ergänzung“ zu denen der NATO. Die neuen Kapazitäten der EU sollen möglichst eng an die NATO angebunden werden. Die 60.000 umfassende Schnelle Eingreiftruppe bleibt voll in die NATO-Kommandostruktur eingebunden. Ebenso werden das europäische Leitziel und die kollektiven Fähigkeitsziele eng mit der „Defense Capabilities“-Initiative der NATO abgestimmt. Eine Modernisierung der europäischen Streitkräfte verfolgt den doppelten Zweck, sowohl die operativen Voraussetzungen einer europäischen Handlungsfähigkeit für die Szenarien zu schaffen, in denen die Europäer, nicht aber die USA, ein Interesse haben sich zu engagieren, als auch die Interoperabilität unter den Bündnisstreitkräften zu stärken.⁶²

60 Rudolf Scharping, Grundlinien deutscher Sicherheitspolitik, Rede vor der Führungsakademie in Hamburg am 8. September 1999, über www.bundeswehr.de/presse/reden/bm_990908.htm.

61 Rudolf Scharping, Europas Stimme in der Allianz, Die Zeit, 18. Februar 1999, S. 8-9; und ders., One Germany in a Unifying Europe Alongside America, International Herald Tribune, 9. November 1999.

62 Siehe die Rede Scharpings vor dem CSIS am 23. November 1998 und sein Interview „EU-Eingreiftruppe soll NATO ergänzen“, Die Welt, 18. November 2000.

In bezug auf den NATO-WEU acquis folgt Deutschland⁶³ dem ESVI-Vorgaben:

- Wenn die Europäer im Rahmen des Petersberger Aufgabenspektrum allein handeln, werden sie auf bestehende Strukturen und Kräfte im Bündnis zurückgreifen. Es sollen operative Voraussetzungen europäischer Handlungsfähigkeit im Rahmen der NATO, nicht aber militärische Doppelstrukturen geschaffen werden.⁶⁴ Der Rückgriff auf NATO-Mittel und Fähigkeiten wird die Regel als die Ausnahme sein.
- EU-geführte Einsätze werden auf der Grundlage der bewährten Führungsstrukturen und Streitkräfteplanung der Allianz durchgeführt. Ebenso wenig darf innerhalb der EU eine neue, von der NATO autonome Planungsbürokratie geschaffen bzw. die Kohärenz des Bündnisses durch eine autonome Streitkräfteplanung untergraben werden.
- Es wird keine Benachteiligung der NATO-Bündnismitglieder geben, die nicht der EU angehören. Alle NATO-Verbündeten werden immer involviert sein, wenn die EU-Partner Probleme angehen, die ihre Sicherheitsinteressen berühren.⁶⁵
- Eine formelle Rahmenvereinbarung zwischen NATO und der EU soll nicht zuletzt aus der Überlegung heraus schnell geschlossen werden,

63 Das gleich läßt sich auch zur britischen Position sagen, auf die an dieser Stelle verzichtet wird. Siehe Jolyon Howorth, Britain, France and the European Defence Initiative, S. 43-49.

64 Bundesministerium der Verteidigung, Bestandsaufnahme. Die Bundeswehr an der Schwelle zum 21. Jahrhundert, Bonn, Mai 1999, S. 158, 159, 162, 166. Siehe auch die Reden von Verteidigungsminister Scharping vor der 35. Münchener Konferenz für Sicherheitspolitik am 6. Februar 1999 und dem 10. Forum der WELT am Sonntag am 5. Juli 1999, in: Stichworte zur Sicherheitspolitik, Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Nr. 3, März 1999, S. 29-33 und Nr. 7 (Juli 1999), S. 54-59; und ders., Fähig zum Handeln, Die Zeit, 30. März 2000, S. 5.

65 Rudolf Scharping, One Germany in a Unifying Europe Alongside America, International Herald Tribune, 9. November 1999.

ESVI oder GESVP?

weil die EU-geführten Operationen auf NATO-Mittel und Fähigkeiten zurückgreifen werden.⁶⁶

Für Deutschland bleibt die NATO das unverzichtbare Fundament einer europäischen Sicherheitsordnung. Das erklärte Ziel einer Stärkung der EU-Handlungsfähigkeit im Bereich der Sicherheits- und Verteidigungspolitik ist eine neue zukunftsweisende Arbeitsteilung zwischen den Vereinigten Staaten und Europa. Wenn Europa ohne die USA handelt, geschieht dies, den amerikanischen Verbündeten von seinen Verpflichtungen zu entlasten. Nur wenn die Pflichten und Lasten neu definiert und gerecht verteilt werden, so die Quintessenz der deutschen Position, wird eine so erneuerte transatlantische Partnerschaft unter Gleichen auch im 21. Jahrhundert tragen.⁶⁷

Der deutsche Spagat zwischen Washington und Paris, zwischen ESVI und GESVP läuft Gefahr, entweder amerikanische oder französische Erwartungen zu enttäuschen. Je mehr Frankreich auf eine Autonomiemaximierung der EU gegenüber der NATO drängt, um den „hegemonialen“ Einfluß der USA innerhalb der Allianz zugunsten einer dualen, symmetrischen Struktur zu ersetzen, desto schwieriger wird der deutsche Spagat zwischen dem doppelten Bekenntnis zur unverzichtbaren transatlantischen Partnerschaft und zur Stärkung einer gemeinsamen europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Mit ihren Bemühungen, Spannungen zwischen der EU und der NATO zu vermeiden, wie sie in der Berufung eines deutschen Generals zum ersten Chef des EU-Militärstabes („General Director“) und der gleichzeitigen Besetzung des Stellvertretenden NATO-Oberbefehlshabers Europa mit einem deutschen General Anfang 2001 zum Ausdruck kommen,⁶⁸ setzt sich die Bundesregierung dem Argwohn der französischen Seite aus, daß ihre

66 Siehe die Rede von Verteidigungsminister Scharping der 36. Münchener Konferenz für Sicherheitspolitik 5. Februar 2000 in München, über www.bundeswehr.de/reden/reden_minister/sikonfmne.htm.

67 Volker Rühle, Strukturreform der NATO. Atlantische, europäische und strategische Dimension, Internationale Politik, 51. Jahr, Nr. 4 (April 1996), S. 45. Siehe auch Rudolf Scharping, Europas Stimme in der Allianz, Die Zeit, 18. Februar 1999, S. 9.

68 Vgl. Karl Feldmeyer, Zwischen Frankreich und Amerika, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 20. November 2000.

Sowohl-als-auch-Politik auf eine „Otanisierung“ der GESVP hinauslaufe, wie Paris bereits 1997 im Zusammenhang mit der „kleinen“ NATO-Osterweiterung und in der Frage der Besetzung des Regionalkommandos Süd in Neapel beklagt hatte.⁶⁹

b) Ausbildungs- und Einsatzarmee

Bei den Bündnisberatungen über ein neues strategisches Konzept wurde die Bestimmung der Kernfunktionen zum Kristallisationspunkt unterschiedlicher Vorstellungen über die grundlegenden Sicherheitsaufgaben der neuen NATO. Im Mittelpunkt der Kontroverse stand die Bestimmung des Verhältnisses zwischen dem klassischen Auftrag der kollektiven Verteidigung und den neuen Aufgaben von Konfliktprävention und Krisenbewältigung sowie Partnerschaft und Zusammenarbeit. Eine große Mehrheit von Mitgliedstaaten befürwortete eine Position, die neuen Aufgaben als gleichwertige Kernfunktion zum klassischen Auftrag der kollektiven Verteidigung anzuerkennen. Vor allem die beiden angelsächsischen Länder sprachen sich dafür aus, die realen militärischen Anforderungen zur konzeptionellen Grundlage des Bündnisses zu machen, die mit den Einsätzen im ehemaligen Jugoslawien und der Partnerschaftspolitik zum Schwerpunkt der Bündnisaktivitäten geworden sind. Demgegenüber befürchtete vor allem Vertreter des Bundesverteidigungsministeriums, daß bei einer Erweiterung der Kernfunktionen sich der Anpassungsdruck auf die Bundeswehr erhöhen werde, ihre Strukturen prioritär auf die Krisenreaktionskräfte zu verlagern. Dies wiederum würde die Frage nach einer Umwandlung der Bundeswehr in eine Berufsarmee aufwerfen.⁷⁰

Wie ihre Vorgängerin betont die Regierung Schröder, daß die kollektive Verteidigung unverändert die Hauptaufgabe deutscher Streitkräfte ist und das Rückgrat der deutschen Sicherheit bleibt. Mit einer Mobilmachungsfähigkeit von 500.000 Soldaten, gestützt auf die allgemeine Wehrpflicht, leiste Deutschland bereits in Friedenszeiten einen zentralen

69 Siehe Daniel Vernet, Nuages franco-allemands, Le Monde, 3. Oktober 1997.

70 Vgl. Klaus Wittmann, Gewandeltes Selbstverständnis und erweitertes Aufgabenspektrum. Der Weg zum neuen strategischen Konzept der NATO, Europäische Sicherheit, 48. Jahrgang, Nr. 8 (August 1999), S. 19.

ESVI oder GESVP?

Beitrag für Sicherheit und Stabilität in der Mitte Europa. Erst auf der Grundlage einer gesicherten Fähigkeit zur kollektiven Verteidigung könne das gesamte Spektrum künftiger Missionen wahrgenommen werden.⁷¹ Stellen die Verbündeten die Bewältigung des wahrscheinlichsten Aufgabenspektrum in den Mittelpunkt westlicher Sicherheitsvorsorge, hält die deutsche Politik an dem klassischen Axiom fest, daß Landes- und Bündnisverteidigung als konstitutiver Auftrag für deutsche Streitkräfte „in erster Linie“ Umfang und Struktur der Bundeswehr bestimmen. Die deutsche Sicherheits- und Verteidigungspolitik steht vor dem Dilemma, daß die grundlegend veränderte sicherheitspolitische Lage zu einer Trennung des wichtigsten (Landesverteidigung) vom wahrscheinlichsten Auftrag (Friedenseinsätze) geführt hat. Damit verschieben sich zwangsläufig die Gewichte in Richtung des wahrscheinlichsten Aufgabenspektrums, wie sie in der DCI der NATO und dem europäischen Leitziel und den kollektiven Fähigkeitszielen der EU deutlich zum Ausdruck kommen.

Die unterschiedliche politische Gewichtung der Kernaufgaben schlägt sich in den Streitkräftestrukturen der europäischen Bündnismitglieder nieder. Deutschlands wichtigsten europäischen Partner Frankreich und Großbritannien betrachten es als die überragende Aufgabe, ihre Armeen in Struktur, Umfang und Ausrüstung in Projektionsstreitkräfte umzuwandeln, die den sicherheitspolitischen Herausforderungen des 21. Jahrhunderts am besten gewachsen sind. Aus den veränderten militärischen Anforderungen zogen Frankreich, die Niederlande, Belgien, Spanien und Italien den Schluß, die Wehrpflicht auszusetzen und ihre Streitkräfte in Berufsarmeen umzuwandeln.

Demgegenüber lehnt die Bundesregierung den Aufbau von Berufsarmeen nach dem Vorbild der wichtigsten europäischen Partner nach wie vor ab, weil sie ihrer Auffassung nach nicht den strategischen Erfordernissen von Sicherheit und Stabilität in der Mitte Europas entsprechen. Statt dessen hält sie unverändert an einer Wehrpflichtarmee fest. Nur sie stelle eine

71 Bestandsaufnahme, S. 12, 15, 18, 19-20, 160, 164; und Der Bundesminister der Verteidigung, Die Bundeswehr - sicher ins 21. Jahrhundert. Eckpfeiler für eine Erneuerung von Grund auf, Berlin, Juni 2000, S. 5, 6, 8, 9.

Aufwuchsfähigkeit in einer potentiellen Krise in Europa bereits in Friedenszeiten sicher, weil sie den für die Landes- und Bündnisverteidigung notwendigen Rückgriff auf Reservisten gewährleiste.

Ein Festhalten an einer Wehrpflichtarmee schließt eine einschneidende Reduzierung des Personalumfangs der Bundeswehr von 338.000 auf 240.000 Soldaten und eine Halbierung der Standorte aus, wie sie die Weizsäcker-Kommission vorgeschlagen hat. Entsprechend der Vorgabe des Berichts des ehemaligen Generalinspektors General von Kirchbach wird der Friedensumfang der Bundeswehr auf 282.000 gesenkt und die Präsenz der Bundeswehr in der Fläche nicht angetastet. Den entscheidenden Schritt, wie ihn die Weizsäcker-Kommission in ihrem Abschlußbericht gefordert hat, ist die Bundesregierung nicht bereit zu gehen: die Bundeswehr in Umfang und Struktur auf die Erfordernisse des wahrscheinlichsten Aufgabenspektrum der Krisenvorsorge und Krisenbewältigung auszurichten, die Allgemeine Wehrpflicht über einen „Auswahlwehrdienst“ schrittweise zu beenden und den Friedensumfang der Bundeswehr mit 240.000 Soldaten wesentlich tiefer anzusetzen.⁷²

Mit dem Festhalten an einer Wehrpflichtarmee setzt sich Deutschland dem Druck der europäischen und atlantischen Verbündeten aus, die Bundeswehr in Struktur und Umfang den veränderten Anforderungen an Streitkräfte außerhalb der Bündnisgrenzen anzupassen, wie es die großen und kleinen europäischen Verbündeten mit den weitreichenden Strukturanpassungen ihrer Streitkräfte vorexerziert haben. So mahnte der britische Premierminister Tony Blair in einer Rede vor dem Royal United Service Institute in London am 8. März 1999 eine Umstrukturierung der europäischen Streitkräfte entsprechend den Anforderungen des zukünftigen Aufgabenspektrums in Projektionsarmeen an. Vor allem an die Adresse der Bundesregierung kritisierte er jene europäischen Verbündete, die ihre Streitkräftestrukturen nur schleppend oder überhaupt nicht verändert

72 Gemeinsame Sicherheit und Zukunft der Bundeswehr, Bericht der Kommission an die Bundesregierung, Berlin, 23. Mai 2000, S. 15.

hätten.⁷³ In gleiche Richtung äußerte sich der amerikanische Verteidigungsminister in seinen Reden vor der Kommandeurstagung der Bundeswehr am 1. Dezember 1999 in Hamburg und Teilnehmern der Tagung für Sicherheitspolitik am 5. Februar 2000 in München.⁷⁴ Die Bundesregierung steht vor dem Dilemma, entweder an der Wehrpflichtarmee festzuhalten und sich damit von den erkennbaren Entwicklungen in den Streitkräften der wichtigsten europäischen Bündnispartner abzukoppeln oder aber die GESVP als europäischen Rahmen für eine tiefgreifende Reform die Bundeswehr zu nutzen⁷⁵ und sie nach dem Vorbild der europäischen Partner in eine Berufsarmee umzuwandeln, die von breiten Teilen der Öffentlichkeit und einer großen überparteilichen Mehrheit im Bundestag abgelehnt wird.

Diesem Dilemma versucht die von Verteidigungsminister Scharping eingeleitet Erneuerung der Bundeswehr von Grund auf zu entrinnen. Danach werden Präsenzumfang und organisatorische Zuordnung der Streitkräfte stärker an der Wahrscheinlichkeit von Einsätzen und den sich daraus ergebenden Erfordernissen ausgerichtet. So werden Hauptverteidigungs- und Krisenreaktionskräfte zu Einsatzkräften zusammengeführt. Die Stärke der Einsatzkräfte wird von 66.400 auf 150.000 mehr als verdoppelt. 80.000 sind nach kurzer oder sehr kurzer Vorbereitungszeit verfügbar und einsatzbereit, weitere 70.000 Soldaten stehen in abgestufter Verfügbarkeit zu deren Verstärkung oder Ablösung bereit. Dieser Umfang gestattet die Durchführung einer großen Operation mit bis zu 50.000 Soldaten aller Teilstreitkräfte über einen Zeitraum von bis zu einem Jahr oder von zwei mittleren Operationen mit jeweils bis zu 10.000 Soldaten über mehrere Jahre sowie jeweils parallel dazu mehrerer kleiner Operationen in nationaler Verantwortung wie Hilfs- und Rettungseinsätze.

73 Tony Blair, NATO, Europe, Our Future Security", Rede vor dem Royal United Services Institute vom 9. März 1999, über www.number-10.gov.uk/news.asp?newsled=335&SectionId=32.

74 Siehe ebenso die Reden des amerikanischen NATO-Botschafter Vershbow vor dem Institut für Europäische Politik am 17. Dezember 1999.

75 Siehe Gilles Andreani, Why Institutions Matter, S. 94.

Ebenso wird die Führungsorganisation gestrafft und an die Erfordernisse der streitkräftegemeinsamen multinationalen Aufgabenwahrnehmung angepaßt. Zu diesem Zweck wird ein Einsatzführungskommando geschaffen, das im Einsatzfall Kräfte aller drei Teilstreitkräfte künftig aus einer Hand führt. Streitkräftegemeinsam zu erbringende Leistungen in den Bereichen Führung, Führungsunterstützung, Militärisches Nachrichtenwesen, Sanitätsdienst, Logistik, Ausbildung und nationale territoriale Aufgaben werden zusammengefaßt und gebündelt. Diese querschnittlichen Unterstützungsaufgaben werden künftig zentral durch eine Streitkräftebasis als eigenständigem militärischen Organisationsbereich mit eigenem Inspekteur wahrgenommen.

Die Bundeswehrreform ist der Versuch, die Ausbildungsarmee Bundeswehr in Struktur, Umfang und Organisation mit den Erfordernissen einer Einsatzarmee unter einem Hut zu bekommen. Die Bundeswehr soll die künftigen Aufgaben im Rahmen einer umfassenden Sicherheitspolitik personell, strukturell und materiell wahrnehmen können und damit ihre Bündnis- und Europafähigkeit (wieder) unter Beweis stellen. Der Spagat zwischen Ausbildungs- (Wehrpflichtarmee) und Einsatzarmee (Berufsarmee) mit einem immer deutlicheren quantitativen wie qualitativen Übergewicht zugunsten der Einsatzarmee löst nicht sondern verschärft den Konflikt zwischen beiden nebeneinander laufenden Wehrformen: Entweder degeneriert die Ausbildungsarmee zu einem Appendix einer in ihrer Struktur auf Stabilitätsprojektion ausgerichteten Einsatzarmee oder die Einsatzarmee wird in ihrer Leistungsfähigkeit durch eine in ihrem Umfang zu großen und im Unterhalt teuren Ausbildungsarmee nachhaltig beeinträchtigt.

c) *Modernisierung und Finanzplanung*

Verteidigungsminister Scharping räumte in der von ihm in Auftrag gegebenen und im Mai 1999 veröffentlichten *Bestandsaufnahme* ein, daß die Lücke zwischen dem Fähigkeitsprofil der Bundeswehr und dem veränderten Anforderungsprofil immer größer werde.⁷⁶ Der Bundeswehr fehlten elementare Fähigkeiten sowohl für einen wirksamen und

⁷⁶ Bestandsaufnahme, S. 46-84.

ESVI oder GESVP?

angemessen Beitrag zur kollektiven Verteidigung im Bündnis als auch bei Einsätzen im Rahmen der Krisenbewältigung und Konfliktverhütung. Gravierende Fähigkeitsdefizite gebe es in den Bereichen der strategischen Verlegefähigkeit, strategischen Aufklärung und Führungsfähigkeit. Umfang und Struktur der Bundeswehr seien trotz jahrelanger Umgliederungen immer noch überwiegend auf die stationäre Aufgabenwahrnehmung im Rahmen der Landesverteidigung ausgerichtet. Aufgrund der Unterfinanzierung des Verteidigungshaushaltes über Jahre könnten die bisherigen Aufgaben nicht mehr erfüllt, die bestehenden Ausrüstungsdefizite von mindestens 15 Mrd. DM nicht beseitigt und die künftig erforderlichen Fähigkeiten nicht entwickelt werden. Auftrag, Umfang, Ausrüstung und Mittel seien aus der Balance geraten. Die beträchtlichen Fähigkeitsdefizite schränkten zunehmend die Interoperabilität und damit die Bündnisfähigkeit der Bundeswehr ein. In ihrer derzeitigen Struktur sei die Bundeswehr nicht mehr vollständig bündnisfähig und noch nicht europafähig. Diese Lage werde sich verschärfen, wenn nicht schnell die notwendigen Schlüsse aus der neuen NATO-Strategie und der europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik gezogen würden. Die schwierige Lage, in der sich die Bundeswehr befindet, faßte Scharping treffend in den Worten zusammen: „Gäbe es für die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik Konvergenzkriterien wie für die Teilnahme an der Europäischen Währungsunion, so bliebe Deutschland draußen vor der Tür.“⁷⁷

Zwischen der Forderung, die identifizierten Schwächen und Defizite in Struktur und Ausrüstung der Bundeswehr zu beseitigen, und der Bereitschaft, die dafür erforderlichen materiellen Voraussetzungen zu schaffen, klafft jedoch eine immer größere Lücke. Die Verteidigungsausgaben haben sich bis 1998 auf 46,9 Mrd. DM oder 1,5 Prozent des Bruttoinlandsprodukts fast halbiert. Der Anteil der verteidigungsinvestiven Ausgaben erreichten 1997 mit 21,6 Prozent einen Tiefstand; trotz eines Anstieges auf knapp 25 Prozent im Jahr 2000 sind die

⁷⁷ Siehe die Rede Scharpings an der Führungsakademie der Bundeswehr am 8. September 1999 in Hamburg.

investiven Ausgaben noch weit vom Eckwert 30 Prozent entfernt, der für den Unterhalt moderner Streitkräfte als notwendig erachtet wird.

Der vom Bundeskabinett im August 1999 verabschiedete Finanzplan des Bundes 1999-2003 sieht gegenüber der 32. Finanzplan der Regierung Kohl (1998-2002) eine weitere Kürzung des Verteidigungsausgaben von rund 18 Mrd. DM in den nächsten vier Jahren vor; der Verteidigungsetat wird von 45,3 Mrd. DM im Jahr 2000 auf 43,7 Mrd. DM im Jahr 2003 sinken, im folgenden Jahr soll er ein gleiches Plafond erreichen.⁷⁸ Die vom Verteidigungsminister zugrundegelegte substantielle Steigerung des Verteidigungshaushaltes um 3,4 Prozent auf 46,862 Mrd. DM im Haushaltsjahr 2001 bedeutet jedoch nicht eine reale Erhöhung der Finanzmittel für die Bundeswehr. Sie werden entsprechend den Sparvorgaben von Finanzminister Hans Eichel um knapp eine halbe Mrd. DM sinken. Der Mehrbetrag im Verteidigungshaushalt ergibt sich daraus, daß zwei Mrd. DM, die bisher im Einzelplan 60 Allgemeine Finanzverwaltung der Bundeswehr für die zusätzlichen Kosten der beiden Friedenseinsätze auf dem Balkan zur Verfügung standen, in den Verteidigungsetat überführt werden. Dieses Verfahren schafft zwar größere planerische Sicherheit im Verteidigungshaushalt gegenüber den vergangenen Jahr, nicht aber mehr Mittel für investive Ausgaben.

Tabelle 1: Differenz zwischen der 32. (1988-2002) und 33. und 34. mittelfristigen Finanzplanung (1999-2004) in Mrd. DM

Finanzplan Haushaltsjahr	32. Plan (1998-2002)	33./34. Pläne (1999-2004)
1999	47,5178	47,048
2000	48,3258	45,333
2001	48,6150	44,800

78 Siehe Deutschland erneuern. Zukunftsprogramm zur Sicherung von Arbeit, Wachstum und sozialer Stabilität, über <http://www.bundesfinanzministerium.de/aush99/Grundsatzpapier.htm>.

ESVI oder GESVP?

2002	49,4321	44,500
2003		43,700
2004		43,700

Verteidigungsminister Scharping sieht sich von Bundeskanzler Schröder in die Kabinettspflicht genommen, seinen Sparbeitrag zum Zukunftsprogramm der Bundesregierung über das Jahr 2000 zu leisten. Mit seinen bis Anfang 2000 immer wieder gestellten Forderungen, die Kürzungen im Verteidigungshaushalt als ein singuläres Ereignis auf das Jahr 2000 zu beschränken und in den folgenden Jahren eine Anschubfinanzierung zu erhalten, um den Modernisierungstau in der Bundeswehr abzubauen,⁷⁹ konnte er sich im Kabinett nicht durchsetzen. Damit ist er gezwungen, das zu tun, was er nur wenige Monate zuvor abgelehnt hatte: im Verteidigungshaushalt muß der Finanzspielraum für eine schrittweise Erhöhung der investiven Ausgaben um jährlich 0,7-1,0 Prozent durch Rationalisierungs- und Effizienzsteigerungen von bis zu 2,5 Mrd. DM erwirtschaftet werden, wie Bundeskanzler Schröder in seiner Rede vor Kommandeuren der Bundeswehr am 29. November 1999 als klare Leitlinie vorgegeben hatte.⁸⁰

Verteidigungsminister Scharping steht vor der schwierigen Aufgabe, einen Spagat zwischen einer umfassenden Modernisierung der Bundeswehr, die

79 Rudolf Scharping, Grundlinien deutscher Sicherheitspolitik; ders., Brief an die zivilen Mitarbeiter der Bundeswehr vom 27. März 2000, über www.bundeswehr.de/presse/pressemappen/map0001.htm; und General Hans Peter von Kirchbach, Rede vor der Kommandeurstagung in Hamburg am 29. November 1999, über www.bundeswehr.de/kdrtagung/reden/rede-gi.htm. Siehe ebenso Karl Feldmeyer, Scharping will kämpfen, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 21. August 1999; Scharping wehrt sich gegen Eichels Spardiktat, Süddeutsche Zeitung, 9. September 1999; Scharping: Bundeswehr nicht aufs Spiel setzen, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 17. September 1999; Scharping lehnt Eingriff in Bundeswehr-Struktur ab, Süddeutsche Zeitung, 17. September 1999; und Bundeswehr wird kaputtgespart, Frankfurt Allgemeine Zeitung, 25. November 2000.

80 Gerhard Schröder, Rede vor der Kommandeurstagung in Hamburg am 29. November 1999, über www.bundeswehr.de/kdrtagung/reden/rede_bk.htm; und ders., Rede anlässlich der Veranstaltung Bundeswehr und Wirtschaft in Berlin am 4. Mai 2000, über www.bundeswehr.de/reden/schröder_040500htm.

den künftigen Aufgabenspektrum und dem erforderlichen Fähigkeitsprofil entspricht, und einer abfallenden Plafondsentwicklung in der mittelfristigen Finanzplanung zu machen. Trotz aller Effizienzsteigerungen im Verteidigungsbereich könnten sich die immer knapper werdenden finanziellen Mittel als Achilles-Verse der Erneuerung der Bundeswehr von Grund auf erweisen. Zweifel sind angebracht, ob die notwendige materielle Erneuerung der Bundeswehr von Grund auf unter der gegebenen Finanzplanung mittel- und langfristig realisiert werden kann. Generalinspekteur Kujat gab bereits zu erkennen, daß die strukturelle und materielle Neuplanung nicht mit der Finanzplanung zusammenpassen könnte.⁸¹ Dies betrifft insbesondere die Beschaffung von 73 neuen Transportflugzeugen des Typs A 400 M, deren Kosten von 18-19 Mrd. DM die heute erkennbaren Grenzen des Verteidigungshaushaltes deutlich übersteigen.⁸² Wenn der Finanzrahmen nicht geändert und der investive Anteil auf 30 Prozent ansteigen soll, sieht sich der Verteidigungshaushalt im Jahr 2006 einer Finanzierungslücke von 2,2-3,9 Mrd. DM gegenüber, die sich auf 4,3 Mrd. DM bis zum Jahr 2010 ausweiten könnte.⁸³ Das Kernproblem der Erneuerung der Bundeswehr von Grund auf ist, daß Ziele und Mittel nach wie vor nicht zusammenpassen. Die Bundeswehr hat eine Struktur, die gemessen am Finanzrahmen zu groß ist oder zu schnell modernisiert wird. Ohne eine Anschubfinanzierung kann die umfangreiche

81 Erst mit dem Bundeswehrplan 2002 könne man, so General Kujat, „beurteilen, ob wir die Fähigkeiten erreichen, die wir brauchen, und ob dies auch mit der Finanzplanung zusammenpaßt.“ „Die Haushaltszahlen können ja nicht geschönt werden“, Der Tagesspiegel, 26. November 2000.

82 Für die Beschaffung des A 400 M stellte der Haushaltsausschuß am 17. November 2000 eine Verpflichtungsermächtigung von 10 Mrd. DM über das Jahr 2004 ein. Entgegen den ursprünglichen Erwartungen gelang es dem Verteidigungsminister nicht, die Ermächtigung außerhalb des Verteidigungsetats im Einzelplan 60 Allgemeine Finanzverwaltung unterzubringen. Auch hier steht vor der immensen Problem, innerhalb seines Etats die Mittel für die Finanzierung des Großraumtransporters zu erwirtschaften. Siehe Haushalt 2001 / Einzelplan 14, www.bundeswehr.de/news/presse/haushalt2001.htm; und Manfred Lange, Die Bundeswehr auf dem Weg ins 21. Jahrhundert, Europäische Sicherheit, 49. Jg. Nr. 10 (Oktober 2000), S. 26.

83 Wolfgang Hoffmann, Das wird teuer!, Die Zeit, 19. Oktober 2000, S. 8-9.

Modernisierung der Bundeswehr entsprechend den Vorgaben von NATO und EU nicht durchgehalten werden.

Demgegenüber drängen die französische und britische Regierung die übrigen europäischen Partner, insbesondere Deutschland als drittem Musketier im europäischen Integrationsverbund, den investiven Anteil in ihren Verteidigungshaushalten auf ein vergleichbares Niveau wie Frankreich und Großbritannien zu erhöhen. Bei einem Treffen der EU-Verteidigungsminister in Sintra am 28. Februar 2000 schlug der französische Vertreter Richard vor, jedes EU-Mitgliedsland solle 0,7% seines Bruttoinlandsproduktes für investive Ausgaben bereitstellen, um die neuen militärischen Aufgaben bewältigen zu können. Für Deutschland hätte dies eine Verdopplung der investiven Mittel im Verteidigungshaushalt zur Folge.⁸⁴ Um die durchschnittlichen Verteidigungsausgaben der europäischen Verbündeten von 1,69 Prozent - die Türkei, Griechenland, Frankreich und Großbritannien nicht eingeschlossen - zu erreichen, müßte der deutsche Verteidigungshaushalt um rund fünf Mrd. DM erhöht werden.⁸⁵ Der Hohe Vertreter für die GASP, Javier Solana, erinnerte im September 2000 die in Ecoen versammelten EU-Verteidigungsminister daran, daß die von den Mitgliedstaaten in Helsinki gemachten Zusagen "realistisch" sein sollten, d.h. abgesichert durch die im Verteidigungshaushalt ausgewiesene Mittel.⁸⁶ Der deutsche Verteidigungshaushalt rangiert mit 1,3 Prozent des Bruttoinlandsproduktes im Jahr 2000 am untersten Ende der NATO-Verteidigungsausgaben; mit den Kürzungen, wie sie die mittelfristige Finanzplanung bis 2004 vorsieht, wird er sich weiter in Richtung ein Prozent bewegen; nach Aussage von Verteidigungsminister Scharping erfordert die Umsetzung der Modernisierungsbeschlüsse der NATO und der EU jedoch zwei Prozent.⁸⁷

84 Frankfurter Allgemeine Zeitung, 29. Februar 2000. Vgl. Francois Heisbourg, *L'Europe de la défense dans l'Alliance atlantique*, ders., *Trittbrettfahrer? Internationale Politik*, Bd. 55, Nr. 4 (April 2000), S. 35-42; und ders., ... *While Germany Points the Way to a Strong Self-Sufficiency*, *International Herald Tribune*, 24. Mai 2000.

85 Bestandsaufnahme, S. 21.

86 Frankfurter Allgemeine Zeitung, 24. September 2000.

87 Frankfurter Allgemeine Zeitung, 3. April 2000.

Damit droht der Abstand nicht nur gegenüber den USA sondern auch gegenüber den europäischen Partnern, insbesondere Frankreich und Großbritannien, immer größer statt kleiner zu werden.

Aus einem weiter sinkenden Verteidigungshaushalt können eine sozialverträgliche Strukturreform der Bundeswehr, ein Friedensumfang von 282.000 Soldaten und teure Modernisierungsvorhaben wie die A 400 M nicht finanziert werden. Damit gerät die Bundesregierung gegenüber den euro-atlantischen Partnern in eine schwierige Lage, erklären zu müssen, wieviel ihr eigentlich die euro-atlantische Verteidigung Wert ist, an der ihr soviel liegt. Die Bundesregierung steht vor dem Dilemma, entweder an dem strikten Sparkurs festzuhalten, der aller Rationalisierungs- und Effizienzsteigerungen im Verteidigungsbereich zum Trotz nicht den notwendigen finanziellen Handlungsspielraum für eine umfassende Modernisierung der Bundeswehr schafft, oder sie gibt dem Druck der euro-atlantischen Partner nach und stellt die erforderlichen finanziellen Mittel bereit, um die in Washington und Helsinki eingegangenen Verpflichtungen materiell und strukturell zu entsprechen. Für eine Erhöhung der Verteidigungsausgaben um bis zu drei Mrd. DM, wie sie die Weizsäcker-Kommission und General von Kirchbach für die kritische Übergangsphase der umfassenden Erneuerung der Bundeswehr empfohlen haben,⁸⁸ gibt es jedoch weder Platz im Erneuerungsprogramm der Bundesregierung noch die Zustimmung in der Öffentlichkeit.⁸⁹ Die Bundeswehrreform wird zu einem Gradmesser, ob die politischen Verantwortlichen den immer größer werdenden externen Anforderungen des Landes für Frieden und Sicherheit in und für Europa oder den umfassenden innenpolitischen Reformvorhaben, wie sie in dem Zukunftsprogramm der Bundesregierung „Deutschland Erneuern“ zum Ausdruck kommen, budgetäre Priorität geben.

88 Siehe Weizsäcker Bericht, S. 17, 140; und Der Generalinspekteur, Eckwerte für die konzeptionelle und planerische Weiterentwicklung der Streitkräfte Bonn, 23. Mai 2000, S. 45.

89 Nach einer Emnid-Umfrage vom 11. Februar bis 13. März 2000 sprachen sich 64 Prozent der Befragten dafür aus, die Verteidigungsausgaben nicht zu verändern. Siehe Meinungsbild zur Sicherheitspolitischen Lage (SPL), Bundesministerium der Verteidigung, Berlin, Juni 2000.

Vom Ausgang der Bundeswehrreform hängt ab, ob Deutschland seine Bündnis- und Europafähigkeit zurückgewinnt und den gegenüber der Allianz und der Union eingegangenen Verpflichtungen für Sicherheit und Stabilität in und für Europa gerecht wird. Vom Ausgang der Reform hängt aber auch ganz entscheidend die erfolgreiche Umsetzung der neuen NATO-Strategie und der "Defense Capabilities"-Initiative vom April 1999 und die Stärkung des sicherheits- und verteidigungspolitischen Profils der EU ab. Wie der amerikanische Verteidigungsminister William Cohen seinem deutschen Kollegen auf der Kommanderstagung Anfang Dezember 1999 in Hamburg hinwies: „die Entscheidungen, die Deutschland in den nächsten Monaten und Jahren trifft, werden dauerhafte Wirkungen und Folgen nicht nur für die Fähigkeiten dieser Nation sondern auch für die Allianz als Ganzes haben.“⁹⁰ Es geht um nichts weniger als die außen- und sicherheitspolitische Verlässlichkeit und Kooperationsfähigkeit Deutschlands in der neuen NATO und der EU mit einem sicherheits- und verteidigungspolitischen Profil.

Fazit: Europäische Sicherheit und Verteidigung zwischen NATO und EU

Mit dem am 1. Mai 1999 in Kraft getretenen Amsterdamer Vertrag, der und seiner materiellen Ausgestaltung in den Beschlüssen von Köln und Helsinki wird die EU zu einem „neuen politischen Partner“⁹¹ der NATO. Der Nordatlantikat wird auf Dauer seine Vormachtstellung verlieren, die einzige beschlußfassende Institution zu Fragen der europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik zu sein. Die zentrale Rolle des Bündnisses im Bereich der kollektiven Verteidigung (Artikel 5) bleibt zwar unangefochten, aber im Bereich der Nicht-Artikel-5-Operationen bzw. der

90 Siehe ebenso Gilles Andreani, Why Institutions Matter, S. 94.

91 So der französische Verteidigungsminister Alain Richard. Craig R. Whitney, Europe's Mobile Force: An Uncertain Factor for U.S. Strategists, International Herald Tribune, 13. Dezember 1999.

Petersberg-Aufgaben wird neben der Allianz auch die EU zu einem mitentscheidenden Akteur.

Eine Formalisierung der Beziehungen 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 vier ad hoc-Arbeitsgruppen im Frühjahr 2000 eingesetzt. Sie sollen Vereinbarungen zu vier Themen ausarbeiten:

- Sicherheitsprobleme: Es soll ein gemeinsamer Rahmen für die Bearbeitung der neuen sicherheitspolitischen Risiken und Herausforderungen für den euro-atlantischen Raum abgesteckt werden.
- Fähigkeitsziele: Das europäische Leitziel und die kollektiven Fähigkeitsziele der EU sollen mit der DCI der NATO abgestimmt werden.
- „Berlin Plus“: Die politischen Rahmenbedingungen für einen gesicherten und schnellen Zugriff der EU auf NATO-Mittel und Fähigkeiten einschließlich der Beteiligung von nicht der EU angehörenden europäischen NATO-Mitgliedstaaten an EU-geführten Krisenmanagementoperationen abgesteckt werden.
- NATO-EU: Es sollen institutionelle Arrangements für die Konsultation zwischen EU und NATO bestimmt werden.⁹²

Auch wenn die EU bei der Ausarbeitung gemeinsamer Arrangements für diese vier Bereiche nach wie vor auf ihrer "Entscheidungsautonomie" besteht, setzte sie mit dem Abschlußbericht des EU-Ratsgipfels von Feira im Juni 2000 ein positives Signal gegenüber den USA. Die EU wird sich mit dem D-SACEUR und NATO-Experten treffen, um auf die militärische

92 Siehe Annex D: Presidency Conclusions, Santa Maria da Feira European Council, 19 and 20 June 2000, Annex I: Presidency Report on Strengthening the Common European Security and Defense Policy, über <http://ue.eu.int>.

ESVI oder GESVP?

Expertise des Bündnisses bei der Bestimmung des europäischen Leitzieles und der kollektiven Fähigkeitsziele zurückzugreifen. Es werden die Fähigkeiten der sechs nicht der EU-angehörenden europäischen NATO-Mitgliedstaaten miteinbezogen und angemessene Arrangements für deren Einbeziehung in das militärische Krisenmanagement der EU angestrebt. Die Kohärenz mit dem NATO-Verteidigungsplanungsprozeß und dem „Planning and Review Process“ soll sichergestellt werden. Schließlich betont die EU die Prinzipien der „Transparenz“ und des „Dialogs“ in der Zusammenarbeit mit dem Bündnis. Auch wenn Vereinbarungen in den vier Bereichen bis zum EU-Gipfel in Nizza nicht getroffen werden konnten, kann bereits an dieser Stelle festgehalten werden, daß diese vier Arbeitsgruppen den Rahmen für die Arbeitsbeziehungen zwischen beiden Organisationen in sicherheits- und verteidigungspolitischen Fragen abstecken werden.

Die erfolgreiche Ausgestaltung der Arbeitsbeziehungen zwischen Allianz und Union hängt nicht von einer Klärung der von den USA und Frankreich hochgespielten Grundsatzfrage der Finalität von ESVI (Primat der NATO) und GESVP (Autonomie) ab. Es geht darum, institutionelle und militärisch-operative Rahmenbedingungen für eine resultatsorientierte gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik zu schaffen. Zwischen beiden Institutionen müssen Verfahrensweisen entwickelt werden, Probleme „pragmatisch“ zu lösen, wenn sie sich konkret stellen.⁹³

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, wie der deutsche Außenminister Joschka Fischer feststellte.⁹⁴ 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

93 Daniel Vernet, OLTAN-UE: Clarifier Les Relations, Le Monde, 22. November 2000.

94 Siehe die Rede von Bundesaußenminister Fischer auf der 36. Münchener Konferenz für Sicherheitspolitik am 5. Februar 2000.

werden nicht autonom handeln, wenn es sich um eine ernste Krise handelt. Wenn sie dies tun, ist die Krise nicht ernst, wie Zbigniew Brzezinski es treffend auf den Punkt brachte.⁹⁵ In die gleiche Richtung kritisierte der Economist: "It is hard to imagine which mission, if any, the European might take on that are small enough not to need the United States alongside, yet big enough to justify expending so much high-level political and military attention."⁹⁶

Die Operation Allied Force unterstreicht nachdrücklich, daß die NATO das Rückgrat der europäischen Sicherheit unter Einschluß der USA in den meisten denkbaren Fällen bleibt. „Europe’s security remains tied to America’s security. When it is threatened, as it was in Bosnia and Kosovo, we, too, respond,” wie Präsident Bill Clinton bei der Verleihung des Karls-Preises in Aachen am 2. Juni 2000 bekräftigte.⁹⁷

Bis auf weiteres geht von der kollektiven Verteidigung bis hin zu militärisch anspruchsvollen Nicht-Artikel-5-/Petersberg-Operationen nichts ohne die NATO. Die Planungen für die EU-Eingreiftruppe zeigen, daß die Union auf absehbare Zeit nur am untersten Ende der Petersberger Aufgabenspektrums handlungsfähig sein wird. Im Zusammenhang mit der EU-Beitrags-konferenz in Brüssel am 20. November 2000 wies der Hohe Vertreter der EU für die GASP, Javier Solana, darauf hin, daß die Europäer „an einem Defizit strategischer Fähigkeiten leiden“. Die gegenwärtigen Kapazitäten erlaubten es nicht, die anspruchvollsten Missionen autonom durchzuführen. Für einige Zeit bleibe Europa auf „die Kapazitäten der NATO“ angewiesen.⁹⁸ Unter günstigsten Umständen wird es mindestens fünf bis zehn Jahre dauern, bis die Europäer über die

95 Zbigniew Brzezinski, Living with a New Europe, The National Interest, Nr. 60 (Sommer 2000).

96 Defending Europe, The Economist, 4. Dezember 1999, S. 16.

97 Über www.pub.whitehouse.gov/uri-res/I2R?urn:pdi://oma.eop.gov.us/2000/6/2/3.text.

98 Laurent Zecchini, Le corps européen de réaction rapide devrait compter 100 000 soldats, Le Monde, 22. November 2000.

notwendigen autonomen Kapazitäten verfügen, um das gesamte Petersberger Aufgabenspektrum abzudecken.⁹⁹

Die auf viele Jahre angelegten Friedensmissionen in Bosnien-Herzegowina und im Kosovo werden zur eigentlichen Bewährungsprobe für eine wirksame europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik, auch ohne amerikanische Beteiligung in Krisengebieten handeln zu können, die die Sicherheit Europas berühren. Die Übernahme der militärische Führung der KFOR-Truppe im Kosovo durch das Eurokorps vom NATO Kommando Europa-Mitte (LANDCENT)¹⁰⁰ 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.¹⁰¹

Angesichts der strukturellen Defizite und Mängel im militärischen Dispositiv der Europäer ist das eigentliche Problem, die amerikanische Regierung und 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 USA ständig geforderte Beseitigung der „ungesunden Asymmetrie“ macht jedoch eine „kleine Duplizierung“ (Richard) in den strategischen Bereichen Luft- und

99 Siehe Francois de Rose, An Unnecessary Quarrel, Letters to the Editor, International Herald Tribune, 30. November 1999; und Long Wait Seen for an EU Crisis Force, International Herald Tribune, 30. März 2000.

100 Vgl. Jacques Isnard, L'état-major de l'Eurocorps pourrait prendre le commandement de la KFOR, Le Monde, 24. November 1999.

101 Alexander Nicoll, European force "ready for Bosnia peacekeeping role", Financial Times, 30. November 2000.

Seetransport, satellitengestützter Aufklärung und Streitkräfteführung unausweichlich.¹⁰²

Die eigentliche Gefahr für den euro-atlantischen Sicherheitsverbund sind nicht die langfristigen Autonomiebestrebungen der europäischen Partner sondern ihre Unfähigkeit, 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 schnellen europäischen Eingreiftruppe notwendige Umstrukturierung der Streitkräfte wird einige Mitgliedstaaten zwingen, ihren Sparkurs bei den Verteidigungsausgaben zu überdenken. „Es ist gut möglich, daß manche Länder neues Geld benötigen werden“, erklärte der Hohe Vertreter für die GASP, Javier Solana, vor dem Europäischen Parlament in Strasbourg am 17. November 1999.¹⁰³ 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 Verbund mit der NATO erreichen können.¹⁰⁴ 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

102 Vgl. Francois Heisbourg (Hg), European Defence: Making it work, Chaillot Papers 42, WEU Institute for Security Studies, Paris, September 2000.

103 Solana verlangt größere Anstrengungen, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 18. Oktober 1999.

ESVI oder GESVP?

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 ESVI und 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.

104 Vgl. Dominique Moisi, *The right argument, but the wrong tone*, Financial Times, 22. November 1999.

ISSN 1435-3288

ISBN 3-933307-79-1



Zentrum für Europäische Integrationsforschung
Center for European Integration Studies
Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn

Walter-Flex-Straße 3
D-53113 Bonn
Germany

Tel.: +49-228-73-1880
Fax: +49-228-73-1788
<http://www.zei.de>