

# Die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik: Eine janusköpfige Entwicklung

von Victor Mauer

## Einleitung

Deutlicher als jede andere weltpolitische Krise seit den tektonischen Verschiebungen des europäischen Revolutionsjahres 1989/90 hat die internationale Auseinandersetzung um den Irak das vielfältige Ringen um eine Neuordnung der Weltpolitik in das Scheinwerferlicht der Weltöffentlichkeit gerückt. Wie unter einem Brennglas, so hat ein Beobachter treffend festgestellt, wurden die weltpolitischen Strukturen, die internationalen Machtbeziehungen und die nationalen Interessenskalküle der unterschiedlichen Akteure sichtbar. Traditionelle Formen der Grossmachtpolitik – von Macht und Gegenmachtbildung, von Realpolitik und *balance of power* – überlagerten die jüngere Schicht multilateraler Krisendiplomatie und internationaler Organisationen.<sup>1</sup> Zwar spricht wenig dafür, dass die vielfach beschworene Wertegemeinschaft des Westens einer geschichtlich vergangenen Epoche angehört. Die Lähmung der Atlantischen Allianz und die weitgehende Selbstblockade der Europäischen Union gehören aber zweifellos zu den hervorstechendsten Merkmalen der vor allem im westlichen Lager erbittert geführten Kontroverse um Krieg und Frieden im Zweistromland.

Vor dem Hintergrund einer subjektiv empfundenen Ohnmacht in internationalen Krisenzeiten und angesichts der allgemeinen Erkenntnis, dass sicherheitspolitische Herausforderungen der internationalen Politik am Ende des 20. Jahrhunderts am besten im Verbund mit anderen Staaten bewältigt werden konnten, hatten sich die Mitgliedstaaten der Europäischen Union im Sommer 1999 darauf verständigt, mit dem Aufbau einer Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) die autonome Handlungsfähigkeit der Union auf der internationalen Bühne sicherzustellen.

Mit «Lichtgeschwindigkeit» – so verkündete der Hohe Vertreter für die Gemeinsame Aussen- und Sicherheitspolitik, der ehemalige Nato-Generalsekretär Javier Solana, angesichts der rasanten Entwicklungen im institutionellen

---

\* Der Autor dankt Andreas Wenger, Daniel Trachsler, Anna Locher und Christian Nünlist für die Durchsicht des Manuskripts.

1 JANNING, Josef. Aussenpolitik im Zeitraffer. In: *Deutschland*, 02/2003. Vgl. auch WEIDENFELD, Werner. Die verhinderte Weltmacht. In: *Die Welt*, 8. März 2003.

Bereich kaum zwei Jahre später – nahm die ESVP Gestalt an.<sup>2</sup> Wiederum nur ein Jahr später und keine vier Jahre nach dem Startschuss für eines der ambitioniertesten Projekte in der Geschichte der europäischen Integration waren die Europäer, so meinte der politische Analyst Robert Kagan in einem aufsehenerregenden Essay feststellen zu können, auf dem Planeten Venus gelandet: «Europa wendet sich ab von der Macht, oder es bewegt sich, anders gesagt, über diese hinaus. Es betritt [...] ein posthistorisches Paradies von Frieden und relativem Wohlstand.»<sup>3</sup>

Die hochgesteckten Erwartungen an das europäische Integrationsprojekt des 21. Jahrhunderts liessen auch in Kagans Fall die nüchterne Wirklichkeit und die für einen absehbaren Zeitraum damit einhergehenden realistischen Entwicklungsmöglichkeiten der ESVP in den Hintergrund treten. Wie viele bewusst zugespitzte Studien zur internationalen Politik hat indes auch Kagans Analyse neben ihren stark vereinfachenden, bisweilen sogar verzerrenden Interpretationsmustern einen wahren Kern. Die Europäische Union vermag ihr herausragendes Potential – mit einer Bevölkerung von bald 450 Millionen bestreitet sie rund 30 Prozent des Welthandels, erwirtschaftet 35 Prozent der Weltproduktion und verfügt über ein Bruttosozialprodukt, das das der USA um rund 15 Prozent übersteigt – nicht in weltpolitische Gestaltungskraft umzusetzen. Das europäische Dilemma zwischen ordnungspolitischem Anspruch und nationalstaatlichen Prärogativen hat der deutsche Aussenminister Joschka Fischer jüngst wie folgt beschrieben: «Die Europäische Union ist für Krieg und Frieden nicht gebaut. Umso wichtiger ist es, dass wir eine Stärkung der europäischen Sicherheits- und Aussenpolitik erreichen. Aber die Nationalstaaten werden in der Aussenpolitik weiter eine grosse Bedeutung haben. Und je mehr es um die Frage von Krieg und Frieden geht, desto mehr werden natürlich die nationalen Entscheidungsträger sich die Entscheidung vorbehalten wollen.»<sup>4</sup>

Um Fortschritte und Versäumnisse und längerfristige Perspektiven der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik zuverlässig beurteilen zu können, erscheint es sinnvoll, den Fortgang der vergangenen Jahre im breiteren Kontext des europäischen Integrationsprozesses zu analysieren. Denn eine ein-

2 Vgl. zu den Entwicklungen der Jahre 1998–2000 MAUER, Victor. Eine Sicherheits- und Verteidigungspolitik für Europa. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 50 (2000), Nr. 47, S. 22–30; WENGER, Andreas. Von Köln bis Nizza: Die Bedeutung der Gemeinsamen Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik für die Schweiz. In: *Bulletin zur schweizerischen Sicherheitspolitik* (2001), S. 99–124.

3 KAGAN, Robert. Power and Weakness. In: *Policy Review* (2002), Nr. 113, S. 3–28, hier S. 3. Vgl. jetzt ausführlicher DERS. *Of Paradise and Power. America and Europe in the New World Order*. New York: Alfred A. Knopf, 2003.

4 «Partnerschaft im Widerspruch» mit Washington. Fischer empfiehlt Entspannungspolitik. Ein Gespräch mit dem Aussenminister. In: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 17. Januar 2003; vgl. auch «Es gibt nicht zu viel Amerika, sondern zu wenig Europa». In: *Neue Zürcher Zeitung am Sonntag*, 13. April 2003.

seitige Konzentration auf die jüngsten Ereignisse verleitet allzu leicht zu dem Gedanken, die gemeinsame Sicherheitspolitik sei bereits gescheitert, bevor sie richtig begonnen habe. Das Gegenteil ist der Fall: Die Europäische Union wächst zunehmend, wenn auch nur sehr langsam, in die Rolle des Sicherheitsgaranten auf dem eigenen Kontinent. Anders als noch im Verlauf des Zerfallsprozesses im ehemaligen Jugoslawien zu Beginn der neunziger Jahre vermögen die Mitgliedstaaten nunmehr in der der Union unmittelbar angrenzenden Nachbarschaft Bedrohungswahrnehmung, Handlungswille und Übereinstimmung über den Einsatz der Mittel zur Deckung zu bringen. Von dem selbstformulierten Anspruch, weltpolitische Ordnungsmacht sein zu wollen, ist die Union hingegen – das hat die Irak-Krise bewiesen – nach wie vor weit entfernt. Beide Entwicklungen haben in ihrer ganz spezifischen, insgesamt janusköpfigen Ausprägung Auswirkungen auf die schweizerische Sicherheitspolitik.

## **1 Drei Phasen europäischer Sicherheitspolitik**

Die Geschichte der europäischen Integration ist stets auch die Geschichte eines regional begrenzten sicherheitspolitischen Ordnungsprozesses gewesen; eines Ordnungsprozesses freilich, der – halb gewollt und halb erzwungen – im Rahmen der europäischen Institutionen über Jahrzehnte auf militär- und verteidigungspolitische Aspekte als klassische Instrumente der Sicherheitspolitik verzichtete. Im wesentlichen lassen sich drei Phasen voneinander unterscheiden: eine erste, sich über den gesamten Zeitraum des Kalten Krieges erstreckende, in der die westeuropäische Integration der Sicherheitslogik und der Logik von Interdependenzen und wirtschaftlichen Notwendigkeiten folgte; eine zweite, die letzte Dekade des 20. Jahrhunderts umfassende Phase einer begrenzten Sicherheitsprojektion; und schliesslich einer dritten, durch den Aufbau autonomer Krisenmanagementkapazitäten gekennzeichneten Periode.

### **1.1 Sicherheit durch Integration**

Der erste, sich von den Römischen Verträgen (1957) bis zum Ende des Kalten Krieges (1989/91) erstreckende Zeitraum ist durch einen nach innen gerichteten Sicherheitsansatz charakterisiert. Aussenpolitisch blieb Europa ein Konsument von Sicherheit auf Kosten der Vereinigten Staaten. Nicht nur förderte Washington den Einigungsprozess; in mancher Hinsicht machte es die integrationspolitischen Fortschritte erst möglich. Zugleich war die westliche Supermacht eine Art Ausgleichsfaktor für die kleineren Staaten in Europa gegenüber den Ambitionen der Grossen.

Unter der amerikanischen Sicherheitsglocke konnte das westliche Europa der Sechs (später Zwölf) in Gestalt der Europäischen Gemeinschaften kräftig gedeihen, konnte es der transatlantischen Gemeinschaft durch den Wiederaufbau demokratischer Gesellschaften und die Vertiefung der internen Integration Substanz verleihen und sich auf diese Weise zu einer ernstzunehmenden Zivilmacht<sup>5</sup> auf der weltpolitischen Bühne entwickeln. Gerade der amerikanische machtpolitische Schutzschirm verleitete zahlreiche Regierungen Europas dazu zu glauben, dass das Zeitalter der Machtpolitik an sein Ende gekommen sei. Für die europäischen Verbündeten garantierte Amerika eine «pseudo-pazifistische Einhegung, die der aus zwei Weltkriegen verwundeten europäischen Seele gut tat»<sup>6</sup>. Die Umsetzung der vertraglich vorgegebenen Zielvorstellungen – der enge Zusammenschluss der europäischen Völker, der wirtschaftliche und soziale Fortschritt der Staaten, die stetige Verbesserung der Lebens- und Beschäftigungsbedingungen – trug entscheidend dazu bei, dass das zentrale Anliegen der Gründerväter und der ihnen nachfolgenden Generationen im europäischen Revolutionsjahr 1989 zur erlebten Realität wurde: die Wahrung von Frieden und Freiheit auf dem europäischen Kontinent. Wenn es die Vorstellung von einem posthistorischen Paradies von Frieden und relativem Wohlstand jemals gegeben hat, dann in der samtigen Übergangsphase vom Fall der Berliner Mauer im November 1989 bis zum Zusammenbruch des sowjetischen Imperiums im Dezember 1991, als man sich keineswegs nur in Europa Gedanken über das «Ende der Geschichte»<sup>7</sup> machte.

## 1.2 Sicherheitsprojektion durch Stabilisierung und Assoziierung

Weit weniger als für das Nordatlantische Bündnis hatte die sowjetische Bedrohung für die Europäischen Gemeinschaften als eiserne Klammer sinnstiftend gewirkt. Konsequenterweise richtete sich nach dem Rückzug des «Roten Bären» die fundamentale Frage nach der Existenzberechtigung auch nicht an die Gemeinschaft der Zwölf. Vielmehr konnte sie ihren nach innen gerichteten ordnungspolitischen Ansatz als Ausgangspunkt für eine sich über den gesamten Zeitraum der neunziger Jahre erstreckende zweite Phase instrumentalisieren, die sich als Sicherheitsprojektion durch Stabilisierungs- und Assoziierungsprozesse in der unmittelbaren Nachbarschaft beschreiben lässt. Die Europäische Union,

5 Zu dem Begriff der Zivilmacht vgl. MAULL, Hanns W. Germany and Japan: The New Civilian Powers. In: *Foreign Affairs* 69 (1990/91), Nr. 1, S. 91–106; HARNISCH, Sebastian/MAULL, Hanns W. (Hrsg.). *Germany as a Civilian Power? The Foreign Policy of the Berlin Republic*. Manchester: Manchester University Press, 2001.

6 WEIDENFELD, Werner. Neue Ordnung, neue Mächte. In: *Die Welt*, 6. April 2003.

7 FUKUYAMA, Francis. The End of History? In: *National Interest* (Sommer 1989), Nr. 16, S. 3–18; DERS. *The End of History and the Last Man*. New York: Free Press, 1992.

die sich mit dem Vertrag von Maastricht (1992) einen neuen rechtlichen Rahmen gegeben hatte, eröffnete den Staaten Ostmittel- und Osteuropas eine Perspektive, die in Gestalt der «Kopenhagener Kriterien» (1993)<sup>8</sup> zwar mit strikten Auflagen verbunden war, letztlich den Kandidaten aber sowohl während des Transformationsprozesses als auch an dessen Ende durch den Beitritt selbst reichliche Belohnung in Aussicht stellte. Auch in dieser Phase blieb die Union mit ihren traditionellen wirtschaftlichen, finanziellen und diplomatischen Mitteln eine weltpolitische Zivilmacht, die ihre geradezu magnetische Stärke im Bereich der Aussenwirtschaftspolitik und der Entwicklungshilfe entfalten konnte.

Das neue zwischenstaatliche Instrument einer Gemeinsamen Aussen- und Sicherheitspolitik (GASP), das die über einen embryonalen Status zu keinem Zeitpunkt hinausgekommene Europäische Politische Zusammenarbeit (EPZ) ablöste, blieb in der Praxis einem politischen und ökonomischen Sicherheitsbegriff verhaftet, der mit Verteidigungsaufgaben nichts zu tun hatte. Zudem gab es unter den europäischen Mächten nie den gemeinsamen Willen, die Westeuropäische Union (WEU), die sich ihrerseits in fast allen Krisen der neunziger Jahre als irrelevant erwiesen hatte, sichtbar und effektiv in den europäischen Entscheidungsprozess einzubinden. Bei allen Erfolgen blieb die EU ein nach aussen nur bedingt handlungsfähiger Akteur, der, wenn auch in einigen Staaten mit wachsendem Widerwillen, amerikanische Führung als Selbstverständlichkeit akzeptierte. Als der im Sommer 1991 von Belgrad initiierte blutige Konflikt um politische Macht und ethnische Vorherrschaft schliesslich im März 1998 an seinen Ausgangspunkt, den Kosovo, zurückkehrte, musste man in den Hauptstädten Europas endgültig erkennen, wie weit man davon entfernt war, in eigener Verantwortung auf die sicherheitspolitischen Herausforderungen einer neuen Epoche reagieren zu können und im Rahmen der transatlantischen Beziehungen eine ausgewogenere Verteilung der Lasten und Verantwortlichkeiten herzustellen.<sup>9</sup> «Der widerwillige Sheriff»<sup>10</sup> der frühen neunziger Jahre, die Vereinigten Staaten, der sich seinen Weg zwischen historisch begründetem Isolationismus und egoistisch-altruistischem Engagement bahnte, kehrte als «europäische Macht»<sup>11</sup>, die er in den Jahren des Kalten Krieges gewesen war, in das Scheinwerferlicht der euro-

8 Vgl. Schlussfolgerungen der Tagung des Europäischen Rates der Staats- und Regierungschefs in Kopenhagen, 21. und 22. Juni 1993. In: *Europa-Archiv* 48 (1993), D 258–276, hier D 263–264.

9 Amerika absolvierte nahezu 75 Prozent der Kampf- und Unterstützungseinsätze und verschoss rund 95 Prozent aller Marschflugkörper. Fast 85 Prozent der abgeworfenen Munition waren amerikanischen Ursprungs; vgl. INTERNATIONAL INSTITUTE FOR STRATEGIC STUDIES (Hrsg.). *The Military Balance 1999/2000*. London: Oxford University Press, 1999, S. 30, 289.

10 HAASS, Richard N. *The Reluctant Sheriff. The United States After the Cold War*. Washington: Brookings Institute Press, 1997.

11 HOLBROOKE, Richard. America, a European Power. In: *Foreign Affairs* 74 (1995), Nr. 2, S. 38–51.

päischen Bühne zurück, ohne in diesem Fall genuin eigene strategische und/oder ökonomische Interessen zu verfolgen.

### 1.3 Sicherheit durch autonome Handlungsfähigkeit

Mit der in der nordwestfranzösischen Hafenstadt Saint-Malo unterzeichneten britisch-französischen Erklärung zur Europäischen Verteidigung vom 4. Dezember 1998<sup>12</sup> begann eine dritte Phase, die rasch eine bemerkenswerte Eigendynamik entwickelte. Mit beispielloser Geschlossenheit und Zielstrebigkeit einigten sich die Staats- und Regierungschefs auf den Gipfeltreffen von Köln, Helsinki (beide 1999) und Feira (2000) und schliesslich mit der Vertragsrevision von Nizza (2000) auf einen ehrgeizigen, institutionelle und operative Elemente verbindenden Stufenplan zur Verwirklichung einer Gemeinsamen Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik, der es ihnen gut zehn Jahre nach der Petersberger Erklärung bis Ende 2003 ermöglichen sollte, Aufgaben von der Konfliktverhütung bis zur Krisenbewältigung in politischer Eigenverantwortung zu übernehmen. Dabei fühlten sie sich einem weitgefassten Sicherheitsbegriff verpflichtet, der unter Berücksichtigung internationaler Friedensmissionen der vergangenen Jahre zivile und militärische Aspekte des Krisenmanagements voneinander unterscheidet und miteinander in Beziehung setzt. Diese neu formulierten Aufgaben des zivilen und militärischen Krisenmanagements sind Teil einer umfassenden Strategie, die von der Krisenvorbeugung bis hin zur Krisenbewältigung reicht. Im richtig verstandenen Sinne stehen die einzelnen Aspekte also nicht in Konkurrenz zueinander. Mit anderen Worten: So sehr die Beschlüsse der zurückliegenden Jahre einen revolutionären Wandel markieren, weil sie eine Transformation von der ausschliesslich zivilen hin zu einer strategischen Kultur demonstrieren, so wenig sind sie Ausdruck einer von manchen Kritikern<sup>13</sup> befürchteten Militarisierung der europäischen Aussen- und Sicherheitspolitik.

Die Mitgliedstaaten der Europäischen Union wollten mit ihrem Einstieg in eine dritte sicherheitspolitische Phase weder die in der ersten Phase so erfolgreich praktizierte Politik der gemeinsamen Sicherheit durch Integration aufgeben noch die darauf aufbauende, die neunziger Jahre bestimmende Politik der Sicherheitsprojektion in den der Union unmittelbar angrenzenden Raum in Frage stellen. Die Kernelemente der ersten und zweiten Phase bestehen in der dritten Phase fort. Ehemalige Nachbarn werden zu integrierten Partnern, die sich gemeinsam

12 Britisch-französische Erklärung zur Verteidigung, Saint-Malo, 4. Dezember 1998. In: *Internationale Politik* 54 (1999), Nr. 2–3, S. 127–128.

13 LAGENDIJK, Joost. Green Views on the European Security and Defense Policy (ESDP). In: HOYER, Werner/KALDRACK, Gerd F. (Hrsg.). *Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP). Der Weg zu integrierten europäischen Streitkräften?* Baden-Baden: Nomos, 2002, S. 145–155.

mit den alten Mitgliedern als regionale Friedensmacht EU um eine Stabilisierung der neuen Nachbarschaft bemühen wollen. Den neuen Nachbarn soll als Gegenleistung für politische und wirtschaftliche Reformen eine enge Kooperation angeboten werden, damit – dem Vorbild der Politik des zurückliegenden Jahrzehnts folgend – auch jenseits der Grenzen der EU eine Zone der Stabilität und des Wohlstands entstehen kann. Das erfolgreichste Instrument der EU zur Herstellung von Stabilität in der unmittelbaren Nachbarschaft, die Aussicht auf Mitgliedschaft in den europäischen Institutionen, wird allerdings auf die dann noch verbleibenden Beitrittskandidaten beschränkt sein.

Neben die fortbestehenden Elemente tritt der Anspruch, gestützt auf ein umfangreiches ziviles und militärisches Arsenal an aussenpolitischen Instrumenten, als zwischenstaatlich organisierte «Supermacht»<sup>14</sup> über den europäischen Kontinent hinaus ordnungspolitische Aufgaben wahrzunehmen, also das politische, wirtschaftliche und militärische Potential der Mitgliedstaaten in weltpolitische Gestaltungskraft umzusetzen und den in strategischer Hinsicht bisweilen insularen, wenn nicht gar isolationistischen Charakter der Union grundlegend zu verändern.

## 2 Strategische Kultur

Voraussetzung für aussen- und sicherheitspolitische Handlungsfähigkeit ist stets ein geeignetes institutionelles Instrumentarium, mit dem Operationen koordiniert und ausgeführt werden können. Darüber hinaus bedarf jedes politische System eines Rahmens, auf den sich die Begründungen für Prioritäten und Positionen beziehen. In keinem politischen System existiert eine «politische Ratio gleichsam als Ding an sich, ohne Bezugnahme auf einen elementaren Konsens, auf gemeinsame Interessen und Perspektiven. Identität bietet den Rahmen, in dem die Politik in Pro und Contra ihre Prioritäten setzen und begründen kann. Ohne einen solchen Kontext der europäischen Selbstverständigung gerät Politik bestenfalls zum situativen Krisenmanagement.»<sup>15</sup>

### 2.1 Strukturelle Verschiebungen im EU-Entscheidungssystem

Auch wenn die Europäische Union, die sich als Werte- und Solidargemeinschaft versteht, bis heute darauf verzichtet hat, ihre gemeinsamen strategischen Interessen sowie Ausmass und Reichweite künftiger gemeinsamer Missionen zu

---

14 BLAIR, Tony. *Europe's Political Future. Speech delivered to the Polish Stock Exchange*. 6 October 2000. URL <http://www.fco.gov.uk>.

15 WEIDENFELD, Werner. Die Bedrohung Europas. In: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 12. Mai 1999.

definieren, so hat es seit dem Kölner Gipfel im Juni 1999 doch das nicht zu übersehende Bestreben gegeben, mit der Einführung neuer, integrationsdynamischer Strukturen in das aussen- und sicherheitspolitische Entscheidungssystem zugleich den Charakter der Union von einer rein zivilen hin zu einer strategischen Kultur zu verändern. Im Mittelpunkt steht dabei die Absicht, der Europäischen Union sowohl nach innen als auch nach aussen den Status eines internationalen Akteurs zu verleihen, der nicht nur über ein umfangreiches ziviles und militärisches Potential verfügt, sondern auch bereit ist, dieses Potential im Rahmen einer verantwortungsbewussten Machtpolitik in die Waagschale zu werfen. Ohne das Bewusstsein einer solchen strategischen Kultur degenerieren weltpolitische Ambitionen zur blossen Rhetorik, die der Gemeinschaft Kohäsionsverluste nach innen und Glaubwürdigkeitsverluste nach aussen beschern. Die kontrovers geführte Debatte um die Stärkung militärischer Fähigkeiten im Rahmen der Europäischen Union ist deshalb in Wirklichkeit auch eine Debatte um die Frage, wie ernsthaft die europäischen Regierungen sich dem selbstformulierten Anspruch, weltpolitische Ordnungsmacht zu sein, stellen wollen und darüber hinaus ob die ausserordentlich heterogenen Gesellschaften Europas bereit sind, die damit verbundenen Risiken zu tragen und Opfer zu erbringen.<sup>16</sup>

Strategische Kultur spiegelt sich auch und gerade in Institutionen wider. Mit der Neustrukturierung des aussen- und sicherheitspolitischen Entscheidungssystems ist die EU zu einem internationalen Akteur mit einem deutlich fragmentierten Profil geworden.<sup>17</sup> Neben souveränitätswahrende und souveränitätsteilende sind semi-vergemeinschaftete und supranationale Elemente getreten, so dass in der Literatur zu Recht von einem «dritte[n] Weg [...] zwischen Intergouvernementalität und Supranationalität»<sup>18</sup> gesprochen wird.

Seit dem 1. März 2000 verfügt die EU – für eine einjährige Übergangszeit noch interimistisch – über ein Politisches und Sicherheitspolitisches Komitee (PSK), in dem die in Brüssel akkreditierten Botschafter der Mitgliedstaaten mehrfach

16 Vgl. HAGMAN, Hans-Christian. European Crisis Management and Defence: The Search for Capabilities. In: *Adelphi Paper* (2002), Nr. 353, S. 11–12; CORNISH, Paul/EDWARDS, Geoffrey. Beyond the EU/NATO dichotomy: the beginnings of a European strategic culture. In: *International Affairs* 77 (2001), Nr. 3, S. 587–603, hier S. 587; ANDRÉANI, Gilles. Why Institutions Matter. In: *Survival* 42 (2000), Nr. 2, S. 81–95; DEIGHTON, Anne. The European Security and Defence Policy. In: *Journal of Common Market Studies* 40 (2002), Nr. 4, S. 719–741, hier S. 727–728.; RISSE-KAPPEN, Thomas. Collective Identity in a Democratic Community: The Case of NATO. In: KATZENSTEIN, Peter (Hrsg.). *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics*. New York: Columbia University Press, 1996, S. 357–398.

17 Vgl. MÜLLER-BRANDECK-BOCQUET, Gisela. Das neue Entscheidungssystem in der Gemeinsamen Aussen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union. In: DIES. (Hrsg.). *Europäische Aussenpolitik*. Baden-Baden: Nomos, 2002, S. 9–27, hier S. 10.

18 REGELSBERGER, Elfriede/WESSELS, Wolfgang. The CFSP Institutions and Procedures: A Third Way for the Second Pillar. In: *European Foreign Affairs Review* 1 (1996), S. 29–54, hier S. 29.



in der Woche zusammenkommen, um über aktuelle aussenpolitische Themen zu beraten. Dem PSK obliegen die politische Kontrolle und die strategische Leitung von Operationen zur Krisenbewältigung. Hinzu treten zum einen ein das PSK beratender Militärausschuss, in dem die Generalstabschefs der Mitgliedstaaten vertreten sind, und zum anderen ein Militärstab, der für die Planung militärischer Operationen zuständig ist. Die neuen Institutionen haben ebenso wie das im Sommer 1999 neu geschaffene Amt des Hohen Vertreters für die GASP und die Strategieplanungs- und Frühwarnereinheit zumindest in Teilen zu einer noch nicht immer erkennbaren Entnationalisierung der europäischen Aussenpolitik beigetragen. Während bislang fast ausschliesslich die nationalen Aussenpolitiken der Mitgliedstaaten die Brüsseler Politik bestimmten, sind inzwischen, wenn auch noch sehr begrenzt, Rückwirkungen von der europäischen Ebene auf die jeweilige nationale Prioritätensetzung zu erkennen.

## **2.2 Erfolgreiche Konfliktregulierung: Mazedonien 2001–2003**

Mazedonien ist der einzige Staat aus dem ehemaligen Jugoslawien, der für seinen selbstbestimmten Weg in die staatliche Unabhängigkeit nicht mit einem Krieg aus Belgrad überzogen wurde. Im Februar 2001 schien sich allerdings ein Bürgerkrieg zwischen Kämpfern der albanischen «Nationalen Befreiungsarmee» (UÇK) und mazedonischen Sicherheitskräften anzubahnen. Anders als in den frühen neunziger Jahren, als die führenden EU-Mitgliedstaaten durch ihre fundamental gegensätzlichen nationalen aussenpolitischen Strategien den blutigen Zerfallsprozess in Jugoslawien noch befördert hatten, und anders als im Winter 1998/99, als sich die EU spät und unzureichend um eine friedliche Konfliktregulierung im Kosovo bemühte, gab es in den europäischen Hauptstädten im Winter 2000/2001 von Beginn an das Bestreben, die mazedonische Krise gemeinsam einer friedlichen Lösung zuzuführen. Schmerzlich hatten die Regierungen Europas in den Balkankriegen erfahren müssen, dass ihre jeweiligen nationalen Positionen im Ergebnis ohne positive Auswirkungen geblieben waren, ja sogar negative Konsequenzen auf ihre eigenen Staatswesen gehabt hatten.

Die Mitgliedstaaten beauftragten den Hohen Repräsentanten, im Zusammenspiel mit der Nato, der OSZE und den Vereinigten Staaten eine friedliche Konfliktregulierung voranzutreiben. Dabei konnte dieser sich auf ein breites Spektrum von zivilen Instrumenten (humanitäre, entwicklungs- und wirtschaftspolitische Hilfe) stützen, während die Atlantische Allianz indirekt mit militärischem Druck die Streitparteien an den Verhandlungstisch zwang. Im August 2001 einigten sich Politiker der albanischen Minderheit und der slawisch-mazedonischen Mehrheit im Abkommen von Ohrid auf Verfassungsänderungen

sowie weitere Massnahmen zur Besserstellung der albanischen Minderheit. Eine 3 500 Soldaten umfassende Nato-Truppe sammelte mehrere Tausend Waffen aus den Beständen der UÇK ein und sorgte darüber hinaus für eine Stabilisierung der Lage. Das Ziel eines sich selbst tragenden Friedensprozesses mag in Mazedonien – ebenso wie in Bosnien und im Kosovo – nach wie vor in weiter Ferne liegen; das entschlossene Handeln der westlichen Staatengemeinschaft unter Federführung der Europäischen Union hat die ehemalige jugoslawische Teilrepublik aber nicht allein vor einer menschlichen Tragödie bewahrt, sondern auch einen Schritt näher an die europäischen Institutionen herangeführt.

Am 31. März 2003 hat die EU die mit inzwischen rund 350 Soldaten relativ kleine Friedensmission in Mazedonien von der Nato übernommen. Dieser erste von der EU geführte Militäreinsatz, an dem sich 27 Staaten beteiligen, ist gewiss von nicht zu unterschätzender symbolischer Bedeutung. Neben aller Symbolkraft wird die Operation *Concordia* allerdings auch als Testfall für ein weit schwierigeres Vorhaben angesehen: die Übernahme der seit 1995 von der Nato geführten internationalen Friedenstruppe SFOR in Bosnien-Herzegowina im kommenden Jahr, die immerhin noch mehr als 12 000 Soldaten zählt.

Entscheidend für den Erfolg des multilateralen Krisenmanagements waren drei Faktoren: erstens das enge Zusammenspiel zwischen der EU, der Nato, der OSZE und den Vereinigten Staaten; zweitens die schreckliche und für alle Beteiligten allzu lebendige Erfahrung der Balkankriege; und drittens schliesslich die der Regierung in Skopje von der Europäischen Union langfristig in Aussicht gestellte Beitrittsperspektive. Das heisst aber auch: So bedeutend der von der Union initiierte politische und wirtschaftliche Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess gegenüber Skopje im Kontext des erfolgreichen Krisenmanagements auch gewesen sein mag, so wenig wäre die Gemeinschaft aufgrund des beträchtlichen Eskalationspotentials in der Lage gewesen, die Krise selbständig beizulegen. Die mazedonische Friedensmission demonstriert also zugleich Möglichkeiten und Grenzen der ESVP am Beginn des 21. Jahrhunderts. Europäische Streitkräfte können und werden mit Operationen unterhalb der Friedenserzwingung einen substantiellen Beitrag zur Friedenssicherung und damit zur gemeinsamen transatlantischen Sicherheit leisten; zur eigenständigen Durchführung komplexer Operationen im oberen Aufgabenspektrum fehlen ihnen jedoch nach wie vor ganze Fähigkeitsbereiche.<sup>19</sup>

---

19 Vgl. EITELHUBER, Norbert. Europäische Streitkräfte unter dem Zwang der Bescheidung. Partner der USA nur bei friedenssichernden Einsätzen. *SWP-Studie* Nr. S 8, März 2003.

### 2.3 Strategische Partnerschaft EU-Nato

Dass die EU die Friedensmission *Concordia* überhaupt übernehmen konnte, ist auf die im Anschluss an das Kopenhagener Gipfeltreffen im Dezember 2002 abgeschlossene Grundlagenvereinbarung zu einer strategischen Zusammenarbeit zwischen der Europäischen Union und der Nato zurückzuführen («Berlin-Plus»)<sup>20</sup> Mehr als zwei Jahre hatten die Türkei und Griechenland eine Vereinbarung blockiert. Erst das im grossen und ganzen für die Türkei positive Ergebnis des Europäischen Rats von Kopenhagen, das Ankara den EU-Kandidatenstatus in Aussicht stellte, brachte den Durchbruch. Die enge Kooperation zwischen EU und Nato und der Rückgriff der Union auf Planungskapazitäten der Allianz lagen stets im Interesse sowohl der Amerikaner als auch der Europäer. Die USA legten Wert darauf, dass erstens die Nato als transatlantisches Sicherheitsbündnis nicht marginalisiert wurde und zweitens ihnen selbst ein Mitspracherecht in europäischen Angelegenheiten blieb.<sup>21</sup> Für die Europäer wiederum hatte der Kostenfaktor eine nicht zu unterschätzende Bedeutung. Die europäischen Nato-Staaten, die nicht der EU angehören, werden an Konsultationen, bei der Bereitstellung von Truppenkontingenten zu EU-geführten Operationen auch am detaillierten militärischen Planungsprozess beteiligt.

## 3 Löcher und Lücken

So wichtig das institutionelle Rückgrat für einen reibungslosen Entscheidungsprozess auch ist, so bedeutend ist die Herausbildung eines sowohl zivilen als auch militärischen Dispositivs, das den sicherheitspolitischen Anforderungen der Gegenwart und der Zukunft gerecht wird. Für viele Regierungen zeichnete sich bereits im Sommer 1999 ein Ziel-Mittel-Konflikt ab, weil autonome politische Handlungsfähigkeit eben nicht allein effizienter Entscheidungsstrukturen und der Bereitschaft zur Übernahme von Führungsaufgaben bedarf, sondern vor allem eines verstärkten militärischen und finanziellen Engagements.

### 3.1 Militärische Löcher

Der Europäische Rat von Helsinki beschloss deshalb im Dezember 1999, dass die EU bis Ende 2003 in der Lage sein sollte, zur internationalen Krisenbewältigung binnen 60 Tagen eine schnelle Eingreiftruppe mit einer Stärke von 60 000 Solda-

20 *EU-NATO Declaration on ESDP*, 16. Dezember 2002, NATO Press Release Nr. 142 (2002). URL <http://www.nato.int/docu/pr/2002/p02-142e.htm>; sowie *NATO-EU security of information agreement*, 14. März 2003, NATO Press Release Nr. 22 (2003). URL <http://www.nato.int/docu/pr/2003/p03-022e.htm>.

21 Vgl. ALBRIGHT, Madeleine. The right balance will secure NATO's future. In: *Financial Times*, 7. Dezember 1998.

ten zu verlegen und mindestens ein Jahr im Einsatz zu halten (*Helsinki Headline Goal*<sup>22</sup>). In der Praxis bedeutet das eine Verfügungstruppe von 150 000–180 000 Mann: eine Gruppe im Einsatz, eine trainierte Reserve in Bereitstellung zur Ablösung und eine in der Erholungsphase nach dem Einsatz.

Auch wenn die Mitgliedstaaten sich auf der *Capabilities Commitment Conference* im November 2000 auf die Bereitstellung eines Pools von 100 000 Bodentruppen, 400 Flugzeugen und 100 Schiffen verständigen konnten,<sup>23</sup> wurde vor allem eines erkennbar: Truppenstärke allein ist für moderne Krisenreaktionskräfte nicht entscheidend. Mit insgesamt 1.8 Millionen Soldatinnen und Soldaten übersteigen die Streitkräfte der EU-Mitgliedstaaten diejenigen der USA um ein Viertel; und doch steht die Truppenstärke in einem unverhältnismässigen Widerspruch zu den mit einer Krisenreaktionsfähigkeit verbundenen Erfordernissen: Flexibilität, Mobilität, Dislozierung, Interoperabilität und Durchhaltevermögen. Zwar liegen die Verteidigungsausgaben der EU-Mitgliedstaaten in Höhe von rund 160 Milliarden Euro mit mittlerweile nicht einmal 50% der US-Verteidigungsausgaben deutlich unter denen der weltweit engagierten Supermacht.<sup>24</sup> Entscheidender ist aber die Tatsache, dass Europa kaum mehr als 10% der operativen Fähigkeiten der US-Einsatzkräfte mobilisieren kann.<sup>25</sup> Diese Diskrepanz macht den ineffizienten Einsatz der ohnehin auf Jahre begrenzten Mittel allzu deutlich. Technologische, nicht truppenspezifische Überlegenheit bestimmt aber heutzutage die Schlagkraft von Streitkräften. Wozu eine kleine, höchst modern ausgerüstete und flexibel geführte Streitmacht – gestützt auf eine enge Vernetzung der einzelnen Waffensysteme und Einheiten, der dazugehörigen Logistik und Führungsstäbe – fähig ist, haben die amerikanischen und britischen Verbände im Verlauf der *Operation Iraqi Freedom* bewiesen. Ohne die längst überfällige Modernisierung der Streitkräfte wird das kontinentale Europa nicht in der Lage sein, weltpolitisch als Krisenmanager in Erscheinung zu treten. Die sich in den vergangenen Jahren dramatisch vergrössernde militärtechnologische Lücke zwischen dem europäischen Kontinent und Amerika, das seinerseits die Transformation seiner Streitkräfte in eine flexibel und global einsatzfähige Truppe vorantreibt, wird die Neigung Washingtons zu einseitigem Vorgehen eher noch verstärken.

22 *Schlussfolgerungen des Vorsitzes des Europäischen Rates (Helsinki)*, 10. und 11. Dezember 1999, Anlage IV. URL [http://www.europa.eu.int/council/off/conclu/dec99/dec99\\_de.htm#annexIV](http://www.europa.eu.int/council/off/conclu/dec99/dec99_de.htm#annexIV).

23 *EU Military Structures: Military Capabilities Commitment Declaration*. URL <http://www.ue.eu.int/pesc/military/en/CCC.htm>, 20. November 2000.

24 Vgl. zu den Zahlenangaben: IISS (Hrsg.) *The Military Balance 2002/2003*. London: Oxford University Press, 2002, S. 16, 35–84, 241, 252–272.

25 Vgl. CLARKE, Michael/CORNISH, Paul. The European defence project and the Prague summit. In: *International Affairs* 78 (2002), Nr. 4, S. 777–788, v.a. S. 778 und 785.

Darüber hinaus gefährden die zersplitterten Märkte im Rüstungssektor, eine geradezu protektionistische Haltung einzelner Mitgliedstaaten, die den jeweils eigenen Rüstungsunternehmen den Vorzug gegenüber europäischen Konkurrenten geben, und das stark fragmentierte Regelungsumfeld die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Rüstungsindustrie im Wettbewerb mit den Vereinigten Staaten. Lediglich im Luft- und Raumfahrtsektor gibt es mit *British Aerospace (BAE Systems)* und der Fusion der deutschen Dasa, der französischen *Aérospatiale Matra* und der spanischen CASA zum drittgrössten Luft- und Raumfahrtunternehmen der Welt, der *European Aeronautic Defence and Space Company (EADS)*, deutliche Fortschritte in Richtung eines europäischen Zusammenschlusses, für die sowohl externe als auch EU-spezifische Faktoren verantwortlich sind.<sup>26</sup> Die Europäische Kommission hat ihrerseits im März 2003 den Aufbau einer Agentur für Rüstung und militärtechnische Forschung auf europäischer Ebene vorgeschlagen, die als zentrale Instanz zur Koordination nationaler Vorhaben fungieren könnte. Die Duplizierung von kostenintensiven Forschungsaufwendungen könnte dadurch beendet und das eingesparte Geld für anderweitige Investitionen verwendet werden.

Die bereits vor Jahren von den Regierungen identifizierten Defizite liegen vor allem in den Bereichen Kommunikation, Führung, strategischer Luft- und Seetransport, Tankflugzeuge, Präzisions- und Abstandswaffen und strategische Aufklärung zur Früherkennung von Krisen. Auf rein deklaratorischer Ebene sind die Anstrengungen, seien sie bi- oder multilateral, zum Teil ganz erheblich. Der politische Wille zur Bereitstellung der benötigten Gelder für die Umsetzung der sowohl terminlich als auch finanziell ambitionierten Programme unterscheidet sich allerdings von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat. Von den drei grossen Mächten Europas ist allein Grossbritannien in der Lage, eine bedeutende militärische Rolle als Partner der Vereinigten Staaten zu spielen. Frankreich, das mit seinen einsetzbaren militärischen Fähigkeiten deutlich hinter Grossbritannien zurückbleibt, wird unter Inkaufnahme einer Verletzung des EU-Stabilitätspaktes seinen Verteidigungshaushalt in den kommenden Jahren deutlich aufstocken.<sup>27</sup>

Deutschland hingegen, das besonders stark in der Friedenssicherung auf dem Balkan und in Afghanistan engagiert ist, investiert in seine Streitkräfte seit Jahren prozentual nicht nur deutlich weniger als die französischen und britischen Partner, sondern liegt damit auch deutlich unter dem Durchschnitt der Nato-Staa-

26 Vgl. GUAY, Terrence/CALLUM, Robert. The transformation and future prospects of Europe's defence industry. In: *International Affairs* 78 (2002), Nr. 4, S. 757–776; SCHMITT, Burkard (Hrsg.), *Between Cooperation and Competition: The Transatlantic Defence Market*. Chaillot Paper 44, January 2001.

27 Vgl. PAYNE, Kenneth, A Certain Idea of France. *Newsbrief RUSI*, 01/2003, S. 5–6.

ten.<sup>28</sup> Hinzu kommt, dass die Kosten des Unterhalts für die Truppe kaum noch Raum für Investitionen lassen. Wegen der Unterfinanzierung der Streitkräfte ist sogar die Einsatzfähigkeit der Elite-Verbände gefährdet, die nur mit massiver US-Unterstützung ihre Fähigkeiten zur Wirkung bringen können.<sup>29</sup> Weil Berlin darüber hinaus im laufenden Jahr mit einem Anstieg des Haushaltsdefizits auf bis zu vier Prozent und einer Neuverschuldung von bis zu 38 Milliarden Euro gegen die Defizitgrenze des Maastricht-Vertrags verstossen wird, kann die Bundesregierung nur in sehr eng begrenztem Rahmen den vor drei Jahren beschlossenen, im Zuge der Anschläge des 11. September 2001 nochmals revidierten und erst jetzt anlaufenden Umbau<sup>30</sup> seiner Streitkräfte vorantreiben. Das hat Auswirkungen nicht nur auf die militärische Substanz und die Beschaffungsplanung, sondern auch auf die von den Partnern immer lauter gestellte Frage nach der Handlungs- und Bündnisfähigkeit der Bundesrepublik – selbst wenn sich manche Schwierigkeiten durch Restrukturierung und Reorganisation, wie zum Beispiel eine engere Zusammenarbeit zwischen den Truppenteilen, überbrücken lassen.

Betroffen von den Einschnitten ist auch das gemeinsame europäische Rüstungsprojekt des neuen Transportflugzeuges A400M mit einer operationalen Zielinie 2008, das nach Einschätzung der Industrie nicht allein wegen des vollständigen Rückzugs Italiens und Portugals von Unsicherheiten überschattet ist. Mit der eingeleiteten Stückzahlreduzierung und den zu erwartenden Auftragsverzögerungen ergeben sich langfristig negative Einflüsse auf die Reformbemühungen und die Schlagkraft der Truppe.

Die im November 2001 abgehaltene *Capability Improvement Conference* musste feststellen, dass im Bereich gemeinsamer europäischer Beschaffungsmassnahmen binnen Jahresfrist so gut wie keine Fortschritte erzielt werden konnten. Dafür lassen sich im wesentlichen drei Gründe nennen. Erstens bedürfen Planung, Finanzierung und Anschaffung grösserer Rüstungsvorhaben eines zeitlichen Rahmens von mehreren Jahren; zweitens sind zahlreiche europäische Regierungen angesichts beträchtlicher Haushaltsdefizite, hoher Arbeitslosigkeit und explodierender Kosten im Gesundheitswesen nicht bereit, die für eine rasche

28 Lediglich Kanada, Spanien, Belgien und Luxemburg weisen geringere Werte auf; vgl. *Defence expenditures as % of gross domestic product* (bezogen auf das Jahr 2001), URL <http://www.nato.int/docu/pr/2001/p01-156e.htm>

29 Elite-Verbände der Bundeswehr nicht mehr richtig einsatzfähig. In: *Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung*, 23. Februar 2003.

30 Am 21. Mai 2003 unterbreitete Verteidigungsminister Struck dem Kabinett seine am selben Tag erlassenen «Verteidigungspolitischen Richtlinien» zur Kenntnisnahme, in denen der Abschied von der reinen Landesverteidigung und der Wandel der Streitkräfte zur Armee im internationalen Einsatz festgeschrieben werden. URL <http://www.bmvg.de/sicherheit/vpr.php>. Bereits im Jahr 2002 hatte Deutschland gemessen am Bruttoinlandprodukt ein Defizit von 3.6 Prozent aufzuweisen.

Restrukturierung und Modernisierung ihrer Streitkräfte erforderlichen Gelder aufzubringen; und drittens geht eine Mehrzahl dieser Regierungen davon aus, dass die sicherheitspolitische Lage die zeitliche Streckung kostenintensiver Rüstungsprojekte erlaubt.<sup>31</sup>

Bereits 1999 hatte sich abgezeichnet, dass EU-geführte Operationen bis auf weiteres schon aufgrund unterfinanzierter Verteidigungshaushalte und des beträchtlichen Modernisierungsbedarfs von Streitkräften und Material im mittleren bis unteren Spektrum der Petersberg-Aufgaben, also im Bereich humanitärer Aufgaben und Rettungseinsätze sowie friedenserhaltender Massnahmen, verharren würden. Eine dramatische Erhöhung der europäischen Verteidigungshaushalte war und ist schon aus innenpolitischen Rücksichtnahmen in keinem Mitgliedstaat zu erwarten.

Die eigentlichen Fortschritte des ESVP-Projekts müssen deshalb an zwei Kriterien gemessen werden: erstens an den laufenden oder geplanten Operationen und zweitens an der fristgerechten Umsetzung der zahlreichen bi- und multilateralen Vereinbarungen zur Stärkung einer gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Gerade hier klaffen zwischen Deklarationen und Taten grosse Löcher, die auch durch die Etablierung des *European Capability Action Plan* (ECAP) im Februar 2002, einer Initiative zur dynamischeren Entwicklung spezifischer Fähigkeiten, nicht zugeschüttet werden konnten.

### 3.2 Zivile Lücken

Noch bevor die Europäische Union mit dem friedenssichernden Einsatz in Mazedonien ihre erste militärische Krisenmanagement-Aufgabe wahrnahm, hatte sie bereits im Januar 2003 mit der Übernahme der *International Police Task Force* (IPTF) von den Vereinten Nationen, der Europäischen Polizeimission in Bosnien-Herzegowina (EUPM), ihren ersten operativen Einsatz im Rahmen der ESVP mit ausschliesslich zivilen Mitteln begonnen. Neben 500 Polizeioffizieren sind rund 300 internationale und lokale Stabsmitarbeiter an der Mission beteiligt. Anders als die IPTF, die vor allem zum Ersatz lokaler Polizeikräfte herangezogen wurde, hat die EUPM in erster Linie Beratungs-, Inspektions- und sonstige Unterstützungsaufgaben übernommen.

Weil die EU sich einem komplementären Sicherheitsansatz verpflichtet fühlt, hat sie bereits im Rahmen des Europäischen Rates von Feira im Juni 2000 beschlossen, die zivilen Aspekte der Krisenbewältigung, die vom personellen und materiellen Volumen her deutlich kleiner angelegt sind als die militärischen, in vier prioritäre Bereiche auszubauen: Polizei und Katastrophenschutz sowie

---

31 Vgl. ausführlich HAGMAN, *European Crisis Management and Defence*.

Stärkung der Rechtsstaatlichkeit und der Zivilverwaltung. Darunter fallen die kurzfristige Bereitstellung von 1 400 Polizeikräften aus einem Pool von insgesamt 5 000 Beamten; von rund 300 Rechtsexperten; von Zivilverwaltungspersonal sowie von Katastrophenschutzkapazitäten. Auch wenn die Mitgliedstaaten in allen Bereichen noch ein gutes Stück von der vollen Einsatzfähigkeit entfernt sind, so sind die Fortschritte doch bedeutender als im kostenintensiveren und – im Hinblick auf nationale Interessen – weit empfindlicheren militärischen Bereich.<sup>32</sup>

#### **4 Die Irak-Krise und die Zukunft der ESVP**

Die Irak-Krise, so befürchten Beobachter der jüngsten Verwerfungen, hat die EU um Jahre in ihren Anstrengungen zurückgeworfen, eine gemeinsame Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik aufzubauen. Dabei ging es zu keinem Zeitpunkt um ein mögliches militärisches Eingreifen der Europäer im Rahmen der EU. Politischer Einfluss – das zeigen die jüngeren Entwicklungen im Rahmen des Nordatlantischen Bündnisses – richtet sich ganz gewiss bisweilen auch nach militärischer Nützlichkeit. Gescheitert ist die Union in der zurückliegenden Kontroverse um Krieg und Frieden aber gerade nicht an ihren mangelnden militärischen Fähigkeiten. Der Schaden ist vielmehr auf der politisch-strategischen Ebene zu verorten. Und deshalb stellt sich nicht nur die Frage nach den Ursachen für die Spaltung Europas, sondern auch nach den Perspektiven der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik nach dem Krieg im Irak.

##### **4.1 Die Spaltung Europas**

Während Washington – anders als in der Vergangenheit – darauf verzichtete, den Nordatlantikrat als transatlantisches Konsultationsforum für die Durchsetzung der eigenen Ziele zu instrumentalisieren, und damit nicht nur die Notwendigkeit, sondern auch den Nutzen des transatlantischen Bündnisses in Frage stellte, missbrauchten Paris, Berlin und Brüssel aus ganz unterschiedlichen nationalen Beweggründen das Gremium rücksichtslos zum politischen Showdown: «Hegemonie oder Gleichgewicht» hiess die fragwürdige Losung, die angesichts mangelnder Machtbasis von vornherein zum Scheitern verurteilt war.

Die Trennlinie verläuft indes keineswegs durch den Atlantik, sondern mitten durch Europa. In den Hauptstädten der Grossen Drei war – anders als noch im Anschluss an die Terroranschläge des 11. September 2001, als sich London, Paris und Berlin, kritisch beäugt von den kleinen und mittleren Staaten, auf dem Gipfeltreffen von Gent anschickten, der Union als sicherheitspolitisches

<sup>32</sup> Vgl. RUMMEL, Reinhart. Wie zivil ist die ESVP?, *SWP-Aktuell* 10, März 2003.



Führungstrio Richtung und Stimme zu geben<sup>33</sup> – zu keinem Zeitpunkt das ernsthafte Bestreben vorhanden, die Europäische Union als international handelnden Akteur in das Krisengeschehen einzubeziehen. Vielmehr verstiesse die Architekten des Nizza-Vertrages mit ihren nationalen Sonderwegen gegen die Vorgabe, «die Aussen- und Sicherheitspolitik der Union aktiv und vorbehaltlos im Geiste der Loyalität und der gegenseitigen Solidarität»<sup>34</sup> zu unterstützen. Mit anderen Worten: Das europäische Schiff, das auf den weltpolitischen Meeren ohnehin nur sehr bedingt hochseetauglich ist, wurde nicht etwa durch rauhe See zum Kentern gebracht, sondern durch den selbsterstörerischen Sabotageakt seiner Führungscrew, die über Jahrzehnte auch in unruhigen Gewässern das Steuer mit Weitblick fest in der Hand behalten und das Schiff in den heimatlichen Hafen geführt hatte.

Das Ausmass der Krise übertrifft deshalb die der *Operation Allied Force* (1999) im Kosovo vorausgehenden Schwierigkeiten um ein Vielfaches, ja erinnert in mancher Hinsicht an die schweren politischen Zerwürfnisse im Zusammenhang mit dem Zerfall Jugoslawiens zu Beginn der neunziger Jahre. Während sich die Europäer im Winter 1998/99 im Vorfeld des Kosovo-Krieges nämlich weitgehend auf eine europäische Linie verständigen konnten und lediglich nicht über das ausreichende militärische Potential verfügten, um ein Ende von Verfolgung, Vertreibung, verbrecherischem Morden und ethnisch motiviertem Krieg herbeizuführen, glaubten sie in den ersten Jahren der letzten Dekade des 20. Jahrhunderts, ihr Beharren auf nationalen Souveränitäten sei gleichbedeutend mit einem Mehrwert an erfolgreicher Interessenvertretung. Die Einsicht in das vollständige Scheitern dieser Strategie führte über das Bewusstsein, dass die europäischen Nationalstaaten nicht mehr oder allenfalls noch sehr begrenzt in der Lage sind, ihre Interessen selbständig durchzusetzen, zu den bahnbrechenden Beschlüssen des Europäischen Rats von Köln.

Nun stellt sich die Frage, warum sich das längst überwunden geglaubte Szenario der frühen neunziger Jahre ungeachtet gar nicht zu übersehender Fortschritte sowohl im Rahmen der GASP als auch im Rahmen der ESVP im Kontext der Irak-Krise wiederholen konnte. Im wesentlichen lassen sich drei Begründungen anführen.

Erstens werden regionale Krisen und Konflikte von staatlichen Akteuren in ihrer Bedrohungsdimension je nach Geographie und geostrategischer Präferenz für die jeweilige nationale Sicherheit unterschiedlich wahrgenommen. Nur selten gibt es eine von allen Staaten einheitlich wahrgenommene Bedrohung. Auch in

---

33 Vgl. STEPHENS, Philip. Europe discovers a single voice. In: *Financial Times*, 5. Oktober 2001.

34 Artikel 11, Absatz 2 EUV.

der Irak-Krise ging es, allen öffentlichen Erklärungen zum Trotz, nicht allein um eine unterschiedliche Beurteilung in der Frage des Einsatzes diplomatischer und militärischer Mittel; vielmehr basierten die unterschiedlichen nationalen Positionen auf stark divergierenden Bedrohungsperceptionen. Der Prozess der Konsensfindung als Grundvoraussetzung für operatives Handeln wurde dadurch deutlich erschwert, wenn nicht sogar unmöglich gemacht. In der Konsequenz suchten einzelne Staaten im Namen des Multilateralismus nach individuellen Wegen, um ihre Sicherheit zu garantieren und ihren nationalen Interessen zum Durchbruch zu verhelfen. Der bestehende multilaterale Bezugsrahmen wird dadurch langfristig gefährdet.

Verschärfend kam zweitens hinzu, dass Grossbritannien und Frankreich den Kurs der «konstruktiven Mehrdeutigkeit»<sup>35</sup>, der den ESVP-Prozess in den vergangenen Jahren so erfolgreich vorangetrieben hat, scheinbar verlassen wollten. Ihr reflexhafter Rückfall in überwunden geglaubte nationale Verhaltensmuster wirft erneut die bis heute nicht abschliessend beantwortete Frage auf, ob ihr Zusammengehen im Winter 1998 als rein taktische Annäherung oder als tragfähige strategische Entente zu verstehen ist.<sup>36</sup> Erst die Kooperation zwischen Grossbritannien und Frankreich, deren Regierungen über Jahre hinweg mit Argumenten an den entgegengesetzten Enden der Skala operiert hatten, ermöglichte vor rund vier Jahren die Entwicklung einer positiven Eigendynamik, die andere europäische Staaten mitziehen konnte. London verzichtete dabei auf seine geschichtsmächtige, historisch indes nur bedingt begründete Auffassung, wonach «besondere Beziehungen» zu Washington ein verstärktes Engagement in Europa ausschlossen; und Paris nahm Abstand von der Idee eines gaullistischen, eines «europäischen Europas», in dem für Amerika kein Platz war.

Im Sommer 2002 setzte relativ plötzlich ein *Déjà-vu*-Erlebnis ein. Die britische Regierung suchte in der Irak-Frage – wie bereits wenige Tage nach der Erklärung von Saint-Malo im Dezember 1998, als amerikanische und britische Kampfjets nach dem überhasteten Abzug der UN-Waffeninspektoren aus dem Irak Stellungen in Bagdad bombardierten – die Nähe zu den Vereinigten Staaten, ohne gleichzeitig den Versuch zu unternehmen, die Europäer auf eine gemeinsame westliche Position einzuschwören und damit selbst sowohl in Europa als auch in Washington politisch an Einfluss zu gewinnen. Deutlich zeitversetzt und verstärkt erst nach dem deutsch-französischen Gipfeltreffen zum 40. Jahrestag der Unterzeichnung des Élysée-Vertrags im Januar 2003 nahm die französische

35 HEISBOURG, François, Europe's Strategic Ambitions: The Limits of Ambiguity. In: *Survival* 42 (2000), Nr. 2, S. 5–15.

36 SHEARER, A. Britain, France and the St Malo Declaration: tactical rapprochement or strategic entente? In: *Cambridge Review of International Affairs* 13 (2000), S. 1–11.

Regierung eine Haltung ein, die sowohl in ihrer Distanz zu London als auch in ihrer Kritik an Washington, dem nicht länger als wohlwollend betrachteten Hegemon, an die Tage Charles de Gaulles erinnerte, in denen das Postulat nach Unabhängigkeit zunehmend zum Selbstzweck degeneriert war.

Drittens schliesslich vollzog die deutsche Bundesregierung im August 2002 einen innenpolitisch motivierten aussenpolitischen Kurswechsel, der in der Geschichte der Republik einzigartig ist und in der Konsequenz durchaus ungewollt dazu geführt hat, dass der einstmals privilegierte Partner der Vereinigten Staaten zum Juniorpartner Frankreichs geworden ist. Gerade weil die Bundesrepublik sich niemals zwischen Washington und Paris hatte entscheiden müssen, ja niemals hatte entscheiden wollen, sondern vielmehr Atlantiker und Gaullisten auch in den eigenen Reihen zu versöhnen verstanden hatte, kam ihr bis zum Ende des 20. Jahrhunderts eine eminent einflussreiche Rolle als Moderator zwischen Paris und Washington zu.

Darüber hinaus hatte sie es im gleichberechtigten Zusammenspiel mit Frankreich stets verstanden, in einer Art kooperativer Hegemonie Motor für den gesamten europäischen Integrationsprozess zu sein. Während Paris und Bonn die EU benutzten, um ihre nationalen Interessen sowohl zu verbergen als auch zu befördern, vermochten sie durch in ihren Augen unbedeutende Konzessionen an kleinere und mittlere Staaten das Aufkommen einer Gegenmacht in dem bestehenden multilateralen Bezugsrahmen zu verhindern.<sup>37</sup> Das Konzept der kooperativen Hegemonie war nur so lange tragfähig, solange die Bundesrepublik ihre balancierende Rolle zwischen Amerika und Frankreich bewahrte, mit anderen Worten: die Beförderung deutsch-französischer Interessen sich nicht gegen die USA richtete, und darüber hinaus den übrigen Mitgliedstaaten nicht den Eindruck eines deutsch-französischen Diktats vermittelte.

Beide Bedingungen waren im Januar nicht mehr erfüllt. Berlin, das seit dem Bundestagswahlkampf 2002 aussenpolitisch weitgehend isoliert war, suchte bei gleichzeitiger Brüskierung Washingtons die Nähe zu Paris. Das deutsche Verhalten wiederum schien Frankreich die unverhoffte Chance zu bieten, für sich die Rolle der Führungsmacht in Europa zu reklamieren, ohne Deutschland als gleichgewichtigen Partner fürchten zu müssen. Beide gemeinsam nahmen für sich in Anspruch, für den Rest der Gemeinschaft zu sprechen. Damit eskalierte die innereuropäische Debatte, in deren Verlauf sich sämtliche Beitrittskandidaten auf die Seite der Vereinigten Staaten schlugen, die hinter den Kulissen in einer für sie existentiellen Frage bereits eine Politik des *divide et impera* eingeleitet hatten.

---

37 Vgl. PEDERSEN, Thomas. *Germany, France and the integration of Europe. A realist interpretation*. London: Pinter, 1998, S. 60, 196.

#### 4.2 «Gang of Four»<sup>38</sup> oder grosser Schritt nach vorn?

Die Spaltung Europas vor Augen sah eine Gruppe von vier Staaten auf Initiative des belgischen Premierministers Guy Verhofstadt den «Zeitpunkt gekommen [...], bei der Schaffung des Europas der Sicherheit und der Verteidigung, das auf verstärkten militärischen Fähigkeiten gründet, eine neue Phase einzuleiten.»<sup>39</sup> Mit der Absicht, eine europäische schnelle Reaktionsfähigkeit, eine europäische ABC-Abwehrfähigkeit, ein europäisches System humanitärer Soforthilfe im Katastrophenfall und europäische Ausbildungszentren schaffen sowie ein europäisches strategisches Lufttransportkommando einrichten zu wollen, greift die «Gemeinsame Erklärung Deutschlands, Frankreichs, Luxemburgs und Belgiens zur Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik»<sup>40</sup> vom 29. April 2003 indes auf Konzepte zurück, die in den vergangenen Jahren bereits in anderweitigen bi- und/oder multilateralen Gremien vereinbart worden sind und unter allen EU-Mitgliedstaaten grossen Anklang finden.

Zwei weitere Vorschläge hingegen machen deutlich, dass es bei der angestossenen Debatte in Wirklichkeit um eine Richtungsdiskussion über den künftigen Kurs der ESVP geht. Zum einen sprechen sich die vier Staats- und Regierungschefs für eine Europäische Sicherheits- und Verteidigungsunion (ESVU) aus und befürworten deshalb die Möglichkeit, eine verstärkte Zusammenarbeit im Verteidigungsbereich zu praktizieren. Diese Idee eines sicherheits- und verteidigungspolitischen Kerneuropas hatten die Aussenminister Fischer und de Villepin dem Europäischen Konvent bereits im November 2002 zur Beratung vorgelegt.<sup>41</sup>

Zum anderen schlagen die Vier die «Schaffung eines Nukleus einer kollektiven Fähigkeit zur Planung und Führung von Einsätzen für die Europäische Union vor». Das historische Projekt ist damit, wenn auch nicht explizit, umrissen: Es geht um eine Europäische Armee, um ein Konzept also, das die Vereinbarungen des Europäischen Rats von Köln und die vertraglichen Vereinbarungen von Nizza weit hinter sich lässt.

Die politische Debatte um ein Kerneuropa – sei es innerhalb oder ausserhalb der bestehenden Strukturen – reicht rund zehn Jahre zurück. Wolfgang Schäuble und Karl Lamers, der damalige Fraktionsvorsitzende und der seinerzeitige aus-

38 EU gang of four agree to form new defence force. In: *The Times*, 30. April 2003.

39 *Gemeinsame Erklärung Deutschlands, Frankreichs, Luxemburgs und Belgiens zur Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik*. 29. April 2003. URL <http://www.bundesregierung.de/Nachrichten/Artikel-434.481770/Gemeinsame-Erklarung-Deutschl.htm>.

40 Ibid.

41 Vgl. *Gemeinsame deutsch-französische Vorschläge für den Europäischen Konvent zum Bereich Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik*, 22. November 2002. URL <http://www.regis-ter.consilium.eu.int/pdf/de/02/cv00/00422d2.pdf>; auch BERTRAM, Christoph/SCHILD, Joachim/HEISBOURG, François/BOYER, Yves. Starting Over. For a Franco-German Initiative in European Defence. *SWP-Studie*, November 2002.

senpolitische Sprecher der CDU/CSU-Bundestagsfraktion, veröffentlichten am 1. September 1994 ihre «Überlegungen zur europäischen Politik»<sup>42</sup>, in denen sie die Intensivierung der deutsch-französischen Beziehungen als Grundlage für die Festigung eines europäischen Kerns bezeichneten. Aussenminister Fischer präsentierte fünf Jahre später seine «Gedanken über die Finalität der europäischen Integration»<sup>43</sup>. Auch in den Verhandlungen zum Vertrag von Nizza unterstützten Paris und Bonn die Einführung einer Klausel zur verstärkten Zusammenarbeit im Rahmen der ESVP, die von London und anderen Staaten jedoch abgelehnt wurde.

Ob der Europäische Konvent den deutsch-französischen Vorschlag einer ESVU in seinen Verfassungsentwurf aufnehmen wird, ist bislang unklar. Weil Erfolg und Misserfolg politischer Initiativen bisweilen auch von den Umständen abhängen, in denen sie präsentiert werden, werden erst die kommenden Wochen und Monate zeigen, ob die Vorschläge die ESVP einen grossen Schritt nach vorn bringen werden oder ob sie ein Spaltpilz für die Union sind. Die Bedeutung des Vierer-Gipfels lag weniger in seinem Inhalt als vielmehr in dem angestrebten Bemühen, sowohl gegenüber Washington als auch gegenüber den europäischen Partnern eine Geste der Unabhängigkeit zu demonstrieren.

Die Gefahren, welche die Erklärung in sich birgt, sind deshalb nicht zu unterschätzen. Erstens: Nur wenn die Initiative in die europäischen Gremien hineingetragen wird wie einst die britisch-französische Initialzündung im Dezember 1998, wird das Vorgehen der Vier ein Gewinn für ganz Europa sein können; alles andere wird zu einer erneuten, dann freilich tieferen Spaltung der Union führen. Ohne Grossbritannien ist eine gemeinsame Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik schlechthin unvorstellbar. Zweitens: Die vor allem in Paris gepflegte Vorstellung, europäische Identität lasse sich am besten in der Konfrontation mit Amerika herbeiführen, hätte fatale Auswirkungen auf die EU. Angesichts der stark transatlantisch ausgerichteten neuen Mitglieder würde einerseits ein innerer Erosionsprozess einsetzen; andererseits würden die USA geradezu ermuntert, ihrerseits eine aktive Politik der Spaltung gegenüber Brüssel zu betreiben. Der militärische Nutzen wäre gering, der politische Schaden umso grösser. Und drittens: Eine relativ kleine Kerngruppe könnte das sicherheitspolitische Gewicht der Union als Ganzes nicht ersetzen, sondern würde vielmehr die

---

42 *Überlegungen zur europäischen Politik*, 1. September 1994. URL <http://www.cducsu.de>.

43 FISCHER, Joschka, *Vom Staatenbund zur Föderation. Gedanken über die Finalität der europäischen Integration*. Frankfurt/M.: Suhrkamp, 2000.

Gefahr einer sicherheits- und verteidigungspolitischen Fragmentierung der Union heraufbeschwören.<sup>44</sup>

## 5 Die Schweiz und die ESVP

Ungeachtet ihres punktuellen Versagens in der Irak-Krise stellt die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik eine unverändert grosse Herausforderung für die Schweiz dar.<sup>45</sup> Sie spiegelt die wachsende Bedeutung der multilateralen Ebene für die Gewährleistung von Frieden, Sicherheit und Stabilität wider und gibt den internationalen Rahmen vor, in dem sich die schweizerische Sicherheitspolitik in den kommenden Jahren bewegen wird. Auch wenn die weitere Ausgestaltung der ESVP bislang nicht abschliessend geklärt ist, so ist doch davon auszugehen, dass die Europäische Union zumindest ihr kurz- bis mittelfristiges Ziel, die Rolle des Sicherheitsgaranten auf dem eigenen Kontinent zu übernehmen, systematisch weiterverfolgen wird. Dazu wird schon die grosse EU-Erweiterungsrunde, die am 1. Mai 2004 mit der Aufnahme zehn neuer Mitgliedstaaten aus Mittel-, Ost- und Südosteuropa<sup>46</sup> abgeschlossen sein wird, einen substantiellen Beitrag leisten. Mit der Erweiterung wird die EU dann von Tallinn bis Lissabon und von Dublin bis Nikosia reichen.

Innerhalb des deutlich vergrösserten europäischen Raums der Freiheit und des Rechts würde die Schweiz, solange sie sich dem Integrationsprozess durch eine reine Kooperationspolitik entzieht, in der Rolle des Sicherheitskonsumenten verharren, der sein zumindest in Teilen vorhandenes Potential zur internationalen Sicherheitsprojektion nicht zur vollen Entfaltung zu bringen vermag.

### 5.1 Die Beteiligung von Drittstaaten

Auf ihrem Gipfeltreffen in Nizza im Dezember 2000 einigten sich die Staats- und Regierungschefs der Europäischen Union auf ein komplexes Programm von Konsultations- und Mitwirkungsrechten für Drittstaaten, um die hinreichende Einbeziehung dieser Staaten in die konzeptionelle Willensbildung, die zu einem Kriseneinsatz der EU führen könnte, und die operative Beteiligung dieser Staaten an EU-geführten Operationen des internationalen Krisenmanagements sicherzustellen. Die regelmässige Zusammenarbeit erfolgt in zwei unterschiedlichen

44 DIEDRICHS, Udo/WESSELS, Wolfgang. Die erweiterte EU als internationaler Akteur. In: *Internationale Politik* 58 (2003), Nr. 1, S. 11–18.

45 Vgl. WENGER, *Von Köln bis Nizza*, S. 118–124.

46 Die neuen Mitglieder sind: Estland, Lettland, Litauen, Polen, Tschechische Republik, Slowenien, Slowakei, Ungarn, Malta und Zypern. Bislang sind Volksabstimmungen zum EU-Beitritt in Malta, Slowenien, Ungarn, Litauen und der Slowakei abgehalten worden. In allen Staaten gab es – mit Ausnahme der in der Frage eines EU-Beitritts stets gespaltenen Mittelmeerinsel – überwältigende Zustimmungswerte bei allerdings jeweils relativ geringer Wahlbeteiligung.

Gruppierungen, deren erste («EU+15») die EU-Mitgliedstaaten, alle Beitrittskandidaten sowie jene zwei europäischen Nato-Mitgliedstaaten umfasst, die keinen Kandidatenstatus haben. In der zweiten Gruppierung («EU+6») versammeln sich neben den EU-Mitgliedstaaten jene sechs Nato-Mitgliedstaaten, die nicht der EU angehören.<sup>47</sup> Alle europäischen Nato-Partner haben in den Fällen ein Recht auf Beteiligung, in denen die EU auf Nato-Planungskapazitäten zurückgreift. In allen anderen EU-geführten Krisenmanagement-Operationen können die europäischen Nato-Verbündeten ebenso wie die EU-Beitrittskandidaten eingeladen werden, sich an der Aktion zu beteiligen. Russland, die Ukraine und Kanada kommen für eine Beteiligungsoption grundsätzlich ebenfalls in Betracht. Das heisst im Umkehrschluss: Da die Schweiz weder zu den privilegierten Gruppierungen noch zu den explizit genannten Staaten gehört, muss sie entweder ihr Interesse zur Teilnahme an EU-geführten *Peace Support Operations* bekunden oder aber auf eine ausdrückliche Anfrage durch die EU warten.

## 5.2 Begrenzter Handlungsspielraum für die Schweiz

Ebenso wie die Mitgliedstaaten der Europäischen Union hat auch die Schweiz auf die fundamentale Veränderung der sicherheitspolitischen Rahmenbedingungen nach dem Ende des Kalten Krieges reagiert. Die grundsätzliche Einschätzung des unmittelbaren sicherheitspolitischen Umfelds unterscheidet sich von der der Europäischen Union allenfalls in Nuancen. Der seit Beginn der neunziger Jahre im grossen und ganzen kontinuierlich verfolgte aussen- und sicherheitspolitische Paradigmenwechsel von einer Strategie der Autonomie zu einer Strategie der Kooperation<sup>48</sup> hat, ohne dabei auf innenpolitisch motivierte, den Prozess jedoch bremsende Ambiguitäten verzichten zu wollen und ohne von Rückschlägen verschont zu bleiben, erst zu Beginn des 21. Jahrhunderts endgültig Fuss gefasst. Die Volksabstimmungen über die bewaffnete Teilnahme von schweizerischen Truppendivisionen an Friedensoperationen im Ausland (2001), über den Uno-Beitritt (2002) und das Militärgesetz/Armee XXI (2003) demonstrieren, dass eine wachsende Mehrheit der Schweizer Bevölkerung mittlerweile die Notwendigkeit

47 Vgl. WEIDENFELD, Werner (Hrsg.). *Nizza in der Analyse*. Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung, 2001; ADAM, Rudolf G., Die Gemeinsame Aussen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union nach dem Europäischen Rat von Nizza. In: MÜLLER-BRANDECK-BOCQUET (Hrsg.), *Europäische Aussenpolitik*, S. 134–148.

48 Vgl. SPILLMANN, Kurt R./WENGER, Andreas/BREITENMOSER, Christoph/GERBER, Marcel. *Schweizer Sicherheitspolitik seit 1945. Zwischen Autonomie und Kooperation*. Zürich: NZZ Verlag, 2001, S. 201–212; GOETSCHEL, Laurent/BERNATH, Magdalena/SCHWARZ, Daniel. *Schweizerische Aussenpolitik. Grundlagen und Möglichkeiten*. Zürich: NZZ Verlag, 2002, S. 133–136; FANZUN, Jon A./LEHMANN, Patrick. *Die Schweiz und die Welt: Aussen- und sicherheitspolitische Beiträge der Schweiz zu Frieden, Sicherheit und Stabilität, 1945–2000*. Zürich, 2000, S. 74–82.

einer aktiveren Rolle der Schweiz im Bereich der internationalen Friedensförderung anerkennt.

Neben der rein deklaratorischen Ebene ist in den zurückliegenden Jahren aber auch in der Praxis ein stärkeres internationales, vor allem jedoch europäisches Engagement der Schweiz für Frieden, Sicherheit und Stabilität erkennbar geworden. Im Rahmen des militärischen Spektrums steht dafür die *Swiss Company* (Swisscoy) zur Unterstützung der Nato-geführten *Kosovo Force* (KFOR), im Bereich der zivilen Friedensförderung die Beteiligung von Polizeikräften an der *International Police Task Force* (IPTF) bzw. der *EU Police Mission* (EUPM) in Bosnien-Herzegowina.

Darüber hinaus hat sich die Schweiz mit dem Aufbau eines Expertenpools für zivile Friedensförderung (SEF)<sup>49</sup> gegenüber den meisten EU-Mitgliedstaaten einen komparativen Vorteil verschafft und auf den ersten Blick ihren aussenpolitischen Handlungsspielraum erweitert. Mit der vorhandenen Personalreserve von zivilen Fachkräften, die das komplette Spektrum des nicht-militärischen Teils der ESVP abdeckt, könnte die Schweiz einen substantiellen Beitrag zur europäischen Sicherheitspolitik leisten.

Während für die meisten Staaten Europas die Integration das Mittel geworden ist, um ihre spezifische Souveränität zu garantieren, beschränkt sich die Schweiz in Kenntnis der Tatsache, «dass praktisch kein Land mehr auf sich allein gestellt handeln kann»<sup>50</sup>, auf eine Strategie der Kooperation, mit der die komparativen Vorteile nur bedingt zum Tragen gebracht werden können und der aussenpolitische Handlungsspielraum in Wirklichkeit eingeschränkt bleibt. Über das Ob und das Wie einer Krisenmanagement-Operation entscheiden die zuständigen EU-Gremien. Und selbst wenn das eigene Personal an EU-geführten Missionen beteiligt wird, sei es aufgrund eines EU-Gesuchs oder eines schweizerischen Angebots, wird die Schweiz lediglich fortan an den Beratungen über den operativen Stand der Mission teilnehmen; ihr Einfluss auf den der Operation vorausgehenden Entscheidungsfindungsprozess ebenso wie auf den einer sich möglicherweise anschliessenden Operation tendiert gegen Null.

Noch gravierender sind die Nachteile im militärischen Bereich. Die Steigerung der Einsatzfähigkeit und Interoperabilität von nationalen Streitkräften durch zielgerichtete Investitionen bei Beschaffungsmassnahmen und Forschungsprojekten ist für eine einzelne Volkswirtschaft – bedingt durch die Komplexität moderner

49 Vgl. TRACHSLER, Daniel. Zivile Friedensförderung: Chance für die Schweiz? In: *Bulletin zur schweizerischen Sicherheitspolitik* (2002), S. 63–96, hier S. 83–84.

50 «Die Armee XXI bleibt eine Milizarmee». Im Gespräch mit dem neuen Generalstabschef Christophe Keckeis. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 4. April 2003.



Waffensysteme – kaum mehr realisierbar.<sup>51</sup> Nicht zuletzt diese Erkenntnis hat sich in den Hauptstädten Europas in den zurückliegenden Jahren Bahn gebrochen und wird das Handeln der Unions-Regierungen in den kommenden Jahren bestimmen. Eine klare Ausrichtung der schweizerischen Armeepolitik auf die EU würde deshalb eine Verbesserung von Aufwand und Ertrag im verteidigungspolitischen Bereich mit sich bringen.<sup>52</sup> Dann aber würde sich recht bald auch die Frage einer Vollmitgliedschaft stellen. Der Mehrwert, den bei allen Ähnlichkeiten so heterogene Staaten wie Schweden, Finnland, Irland und Österreich auch und gerade im sicherheitspolitischen Bereich aus ihrer Mitgliedschaft gezogen haben und ziehen, ist beträchtlich: Als allianzfreie Staaten haben sie ihren ausserpolitischen Handlungsspielraum erweitert, nicht beschränkt, und können darüber hinaus ihre komparativen Vorteile im Rahmen der Europäischen Union und zum Nutzen der gemeinsamen Sicherheit zur Geltung bringen.

## Fazit

Auch nach dem Wegfall der Systemkonkurrenz zwischen Kommunismus und Kapitalismus lässt sich die Sicherheit eines Staates – verstanden als die Fähigkeit einer Nation, ihre inneren Werte vor äusserer Bedrohung zu schützen – nicht eigenständig garantieren. Im Kontext einer grundlegenden Neuordnung der Weltpolitik haben sich die Staaten der Europäischen Union vor vier Jahren auf den Aufbau einer Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik verständigt.

Die Entwicklung der ESVP ist janusköpflich. In der unmittelbaren europäischen Nachbarschaft hat die Europäische Union grosse Fortschritte erzielt. Mit der Erweiterung ergibt sich für alle Mitgliedstaaten ein Gewinn an Sicherheit. In Mazedonien hat die EU die Nato-Mission übernommen und wird voraussichtlich ab dem kommenden Jahr die Friedenstruppe in Bosnien-Herzegowina führen. Während die Gemeinschaft auf dem eigenen Kontinent zunehmend in die Rolle des Sicherheitsgaranten und Stabilisators wächst, ist sie nach wie vor nicht in der Lage, gestützt auf ein umfangreiches Arsenal an zivilen und militärischen Instrumenten als weltpolitische Ordnungsmacht aufzutreten und damit den sicherheitspolitischen Herausforderungen einer neuen Epoche zu begegnen. Ohne die längst überfällige Modernisierung der Streitkräfte wird das kontinentale Europa nicht in der Lage sein, weltpolitisch als Krisenmanager in Erscheinung zu treten. Von weit grösserer Tragweite ist indes die Tatsache, dass die grossen Mitgliedstaaten allzu häufig dazu neigen, in weltpolitischen Krisenzeiten den

---

51 BAUER, THOMAS/TUREK, JÜRGEN. Etablierung eines europäischen Rüstungsmarktes. In: *Frankfurter Rundschau*, 25. April 2003.

52 WENGER, *Von Köln bis Nizza*, S. 119.

multilateralen Bezugsrahmen zu ignorieren, der ihnen Einfluss und Hebelkraft bescheren könnte. Das Bewusstsein einer kollektiven europäischen Identität ist nach wie vor unterentwickelt.

In der gegenwärtigen Lage werden weitere institutionelle Reformen, denen sich der Konvent zur Ausarbeitung eines europäischen Verfassungsentwurfs mit der Ziellinie Juni 2003 seit 15 Monaten widmet, allein nicht weiterhelfen. Auch ein europäischer Aussenminister, der die Aufgaben des Hohen Vertreters für die Gemeinsame Aussen- und Sicherheitspolitik und des Kommissars für Aussenbeziehungen miteinander verbinden soll, wird letztlich auf die Kooperationsbereitschaft der Mitgliedstaaten angewiesen sein. In erster Linie muss die Union bereit sein, ihre Interessen gemeinsam zu definieren und, wie die EU-Aussenminister bei ihrem informellen Treffen auf der griechischen Insel Kastellorizo am 3. Mai 2003 vereinbart haben, eine Sicherheitsstrategie für die Gemeinschaft zu erarbeiten. Auf dieser Grundlage liesse sich künftig in Verbindung mit der Erfüllung des *Helsinki Headline Goal* eine gemeinsame Entscheidung über ein strategisch relevantes Eingreifen treffen, das über rein deklaratorische gemeinsame Positionen hinausreicht.

Die schweizerische Sicherheitspolitik wird sich auch in den kommenden Jahren im Einflussbereich der ESVP bewegen. Die sicherheitspolitischen Interessen der Schweiz und der EU sind, zumindest was den europäischen Raum betrifft, weitgehend deckungsgleich. Ausserhalb der europäischen Institutionen und parallel zu den sicherheitspolitischen Anstrengungen der EU-Mitgliedstaaten hat die Schweiz sich in der zurückliegenden Dekade weit über den deklaratorischen Bereich hinaus verstärkt einer aktiven internationalen Friedensförderungspolitik verschrieben. Vor allem im zivilen Bereich ist es ihr gelungen, einen komparativen Vorteil gegenüber den meisten EU-Mitgliedstaaten zu erzielen. Dieses Potential kann die Schweiz aber nur in Teilen zum Tragen bringen. Eine stärkere Ausrichtung der schweizerischen Aussenpolitik auf die EU würde einen effizienteren Einsatz der begrenzten Mittel erlauben, den aussenpolitischen Handlungsspielraum vergrössern und das Gewicht der Schweiz in Europa erhöhen.