Strategien für eine effektivere europäische Außenpolitik*

Klaus Brummer

1. Europas neue Rolle in der Welt

Europa übernimmt Verantwortung in der Weltpolitik. Ungeachtet erster, gleichwohl eher bescheidener Ansätze wäre diese Feststellung vor zehn oder auch noch vor fünf Jahren mit einem ungläubigen Kopfschütteln abgetan worden. Heute sieht dies anders aus. In der Praxis – man denke vor allem an die Militär- und Polizeimissionen – wie im konzeptionellen Bereich demonstriert die Europäische Union (EU) mehr und mehr ihre Bereitschaft, ihren Worten auch Taten folgen zu lassen.

Ein Meilenstein für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) der EU war die Annahme der Europäischen Sicherheitsstrategie („Ein sicheres Europa in einer besseren Welt“) durch den Europäischen Rat im Dezember 2003. Diese geht davon aus, dass Fragen der inneren und äußeren Sicherheit nicht länger losgelöst voneinander behandelt werden können und dass ferner kein einzelner Staat heute mehr dazu in der Lage ist, den nach dem Ende des Ost-West-Konflikts in den Vordergrund getretenen neuen Bedrohungen unilateral zu begegnen. Vor diesem Hintergrund ist die Sicherheitsstrategie als eine politische Willensbekundung der EU-Mitgliedstaaten zu sehen, den gemeinsamen Herausforderungen auch gemeinsam zu begegnen.

Mit der Europäischen Sicherheitsstrategie hat die EU ein Rahmenkonzept im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik erhalten, in welchem die Mitgliedstaaten ihre Bereitschaft zur Übernahme nicht nur regionaler, sondern auch weltpolitischer Mitverantwortung bekunden. Diesem über den Kontinent hinausgreifenden Vorgehen liegt die Einsicht zugrunde, dass die innere Entwicklung Europas unlösbar mit der Gewährleistung seiner Sicherheit nach innen wie eben auch nach außen verbunden ist. Auf dieser Wechselseitigkeit beruht das Interesse der EU, ihre bereits vorhandene wirtschaftliche Macht um außenpolitische Potentiale einschließlich militärischer Mittel zu ergänzen.

Im Folgenden werden Überlegungen darüber angestellt, wie Europa den vorgelegten Anspruch zur Übernahme einer größeren weltpolitischen Verantwortung in der Praxis mit Leben erfüllen kann, was es also zur weiteren Fortentwicklung der GASP und der diese unterstützende Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) bedarf. Zunächst richtet sich der Blick auf den Verfassungsvertrag und

dessen potentielle Aus-/Wirkungen auf die künftige Ausgestaltung von GASP und ESVP (Punkt 2). Das Argument lautet, dass der Vertrag der europäischen Außen- und Sicherheitspolitik nur teilweise wirklich neuartige Impulse gibt. Aus diesem Grund bedarf es selbst im Falle des Inkrafttretens der Verfassung weiterer Maßnahmen zur Weiterentwicklung von Europas Außen- und Sicherheitspolitik (Punkt 3). Diese haben auf drei unterschiedlichen Ebenen anzusetzen: der politischen Ebene (Punkt 3.1), der militärischen Ebene (Punkt 3.2) sowie der Kooperationsebene (Punkt 3.3).

2. Der Verfassungsvertrag als weiterer Meilenstein für GASP und ESVP?

Der Verfassungsvertrag enthält eine Reihe von Ansatzpunkten, welche GASP und ESVP weiter voranbringen würden. Ohne weitere, überwiegend freilich sehr vage gehaltene Aspekte wie die Beistandspflicht oder die Solidaritätsklausel zu übersehen, lassen sich die Neuerungen größtenteils in zwei Kategorien zusammenfassen: Personalisierung und Differenzierung. Mit der Personalisierung verbindet sich die Einführung zweier an zentralen Stellen innerhalb des europäischen Institutionengefüges angesiedelter neuer Ämter. Dies sind der Europäische Außenminister und der Präsident des Europäischen Rates. Durch diese bekäme die europäische Außenpolitik gleich zwei bislang nicht existente „Gesichter“, was neben einer möglichen stärkeren Koordination und Kooperation im Innern auch für die Außendarstellung Europas von Vorteil wäre.

Zum anderen sieht der Verfassungsvertrag eine merkliche Ausweitung der Optionen für ein differenziertes Vorgehen im Bereich der Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik vor. Dies umfasst sowohl die Einführung neuer Strukturen und Instrumente als auch die Modifizierung bereits vorhandener Bestimmungen. Ersteres bezieht sich auf die ständige strukturierte Zusammenarbeit, die Möglichkeit zur Übertragung von EU-Missionen an eine Gruppe von Mitgliedstaaten sowie auf die Gründung einer Europäischen Verteidigungsagentur; letzteres auf die verstärkte Zusammenarbeit (vgl. Algieri 2005; Algieri/Bauer 2005).

Diese Neuerungen reichen allerdings nicht aus, um den Verfassungsvertrag zu einem weiteren Meilenstein für die europäische Außen- und Sicherheitspolitik werden zu lassen. Anders gewendet: Im Falle des Scheiterns des Verfassungsvertrags würde die Fortentwicklung von GASP und ESVP keineswegs zwangsläufig stagnieren. Zwei Aspekte stehen einem solchen „Stillstandsszenario“ entgegen: Zum einen sind mehrere der im Verfassungsvertrag vorgesehenen Neuerungen als reaktive Anpassungen auf sich bereits vollziehende Entwicklungen zu bewerten. Dies gilt insbesondere für die Ausweitung der Mechanismen für ein differenziertes Vorgehen. Die Möglichkeiten für derlei Maßnahmen würden mit der Verfassung zwar ausgeweitet, jedoch nicht erst geschaffen werden – bereits der Vertrag von Amsterdam führte die verstärkte Zusammenarbeit ein, die im Vertrag von Nizza spezifiziert wurde. Außerdem, und noch gewichtiger, ist ein flexibles Vorgehen in der Praxis der ESVP ohnehin bereits die Regel. Man denke an die stets nur eine „Koalition der Willigen“ umfassenden EU-Missionen.

Zum anderen werden schon zum jetzigen Zeitpunkt Aktivitäten entfaltet, die nicht auf das vorhandene Vertragswerk zurückzuführen sind, sondern die auf der

Einsicht in die Notwendigkeit zur Weiterentwicklung der europäischen Fähigkeiten im Bereich GASP/ESVP beruhen. So wurden einige der im Verfassungsvertrag festgelegten Neuerungen bereits – und somit auch ohne das Inkrafttreten des Vertrags – umgesetzt. Zu nennen sind hier allen voran die Solidaritätsklausel sowie die Europäische Verteidigungsagentur, die durch einen Beschluss des Europäischen Rates (25.3.2004) in Kraft gesetzt beziehungsweise durch eine vom Rat angenommene Gemeinsame Aktion (12.7.2004) geschaffen wurden. Während die Klausel von eher symbolischem Wert ist, ist die Verteidigungsagentur als eine konkrete Maßnahme zur Überwindung der offenkundigen und seit langem bekannten Mängel Europas im Rüstungsbereich zu sehen. Eine weitere Fortentwicklung der Fähigkeiten im Bereich der ESVP sind die im November 2004 bei einem Treffen der EU-Verteidigungsminister vereinbarten schnellen Eingreiftruppen („battle groups“).

Ferner zeigt sich auch die Europäische Kommission bestrebt, ihre bislang geringen Mitsprachemöglichkeiten im Bereich der ESVP zu erweitern. Der Einstieg der Kommission in die Sicherheitspolitik soll über den Umweg der Forschungsförderung geschehen. In diesem Sinne bildet die Raumfahrtspolitik, insbesondere die Optionen zur dualen, d.h. zivilen und militärischen Anwendung von Innovationen, einen der Schwerpunkte bei den Planungen für das 7. EU-Forschungsprogramm (2007-2013). Ebenfalls Teil des Programms sollen Maßnahmen im Bereich der Sicherheitsforschung werden, durch welche man Technologielösungen für Sicherheitsprobleme fördern möchte.¹ Infolge der Losgelöstheit vom Primärrecht und der vorrangig pragmatischen Motivation solcher Handlungen ist deren Fortführung wie auch die Initiierung weiterer Schritte im Falle des Scheiterns des Verfassungsvertrags wahrscheinlich.

Der Wille zur wie auch die Einsicht in die Notwendigkeit der Fortentwicklung von GASP und ESVP scheinen gegenwärtig also vorhanden zu sein und dürften auch im Falle der Nichtratifizierung des Verfassungsvertrags nicht gleich wieder verschwinden. Eher ist zu erwarten, dass sich die Tendenz zum Ausbau von GASP und ESVP unabhängig vom Primärrecht – beziehungsweise in Teilen diesem vorsehend wie im Falle der Verteidigungsagentur – weiter fortsetzen wird. Eine solche Entwicklung wäre ohnehin aus der Sache heraus geboten, schließlich würden mit dem Scheitern der Verfassung nicht gleichsam die Bedrohungen verschwinden, denen sich Europa gegenübersteht. Fazit: Der Verfassungsvertrag ist kein weiterer Meilenstein für die europäische Außen- und Sicherheitspolitik.

3. Wege in die Zukunft

Es stellt sich also die Frage, was es im Falle des Scheiterns des Verfassungsvertrags wie größtenteils angesichts der dem Vertrag immanenten Schwächen auch im Falle von dessen Inkrafttreten zu tun gibt, um die europäische Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik zukunftsfähig zu machen. Die Antwort hierauf lautet, GASP und ESVP auf drei Ebenen voranzutreiben: der politischen, der militärischen und der kooperativen.

3.1 Fortführung der Differenzierung auf der politischen Ebene

Ein differenziertes Vorgehen ist vor allem im Bereich der ESVP bereits zum gegenwärtigen Zeitpunkt dominant. Am offenkundigsten wird dies an den EU-Missionen. An der Militärmission „Concordia“ in Mazedonien etwa beteiligten sich 13 der damals 15 EU-Mitgliedstaaten (nicht: Dänemark, Irland) sowie acht der zehn im Mai 2004 beigetretenen Staaten (nicht: Malta, Zypern). An „Althea“ in Bosnien-Herzegowina wiederum, der im Dezember 2004 gestarteten bislang größten Mission der EU, sind 22 Mitgliedstaaten beteiligt. Das Voranschreiten einiger Staaten zeigt sich jedoch nicht nur bei den Einsätzen. Ein weiteres Beispiel sind die schon angeführten „battle groups“, für die nur gut Dreiviertel der Mitgliedstaaten Truppen bereitstellen wollen. Mit Blick auf diese Eingreiftruppen könnte man freilich grundsätzlich die Frage stellen, inwieweit die Bereitstellung von ca. 20 000 Soldaten durch potentiell 25 Staaten und somit von durchschnittlich nicht einmal 1000 Soldaten pro Land weniger als Leistung, sondern mehr als Verweigerung gewertet werden sollte.

Ein differenziertes, sprich ein – freilich auf deren Wunsch hin – nicht alle Mitgliedstaaten einschließendes Vorgehen ist somit schon heute charakteristisch für die Maßnahmen der EU. Infolge der jüngsten Erweiterung, sowie angesichts der Beibehaltung der Einstimmigkeitsregel in weiten Teilen von GASP und ESVP selbst im Falle der Ratifizierung des Verfassungsvertrags, wird sie es auch künftig sein müssen. Die Chancen zur raschen und zugleich inhaltlich ambitionierten Einigung auf der Grundlage der Einstimmigkeit sind bei 25 Staaten gering. Bei solch zentralen wie möglicherweise auch folgenreichen Entscheidungen wie denjenigen im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik läuft es in der Regel auf Vereinbarungen auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner hinaus – so man überhaupt eine gemeinsame Position findet.

Die Abkehr von der Einstimmigkeit hin zu Entscheidungen mit qualifizierter Mehrheit wäre sicherlich die probatere Option zur Überwindung dieses Problems; die politisch wahrscheinlichste ist sie nicht. Ein Ausweg muss daher gefunden werden, und dieser besteht in der weiteren Forcierung des differenzierten Vorgehens. Gebraucht werden ebenso handlungswillige wie handlungsfähige Staaten, möglicherweise in Form eines außen- und sicherheitspolitischen Direktoriums, welches die Entwicklung der europäischen Kapazitäten weiter vorantreibt (vgl. Bertelsmann Foundation 2004). Dass und wie das geht, demonstrieren die „battle groups“, welche auf eine Initiative Großbritanniens und Frankreichs zurückgehen, der sich dann auch Deutschland anschloss und die nach ihrer Einbringung in den europäischen Rahmen schließlich die Zustimmung aller Staaten erhielt. Eine Gruppe von Mitgliedstaaten eröffnet als Vorreiter innerhalb der EU neue Felder der Integration, denen sich die anderen Staaten sukzessive anschließen.

Zwei Dinge gilt es in diesem Kontext zu beachten: Zum einen müssen solche Arrangements jederzeit für die sich zunächst nicht beteiligenden Staaten offen sein. Ein flexibles Vorgehen darf demnach nicht zur Herausbildung eines geschlossenen Kerns innerhalb der EU führen, der zu einem Spaltpilz mutieren könnte. Durch die offene Anlage flexibler Arrangements ließe sich vielmehr der Ausgangspunkt für ein später dann doch ganzheitliches Auftreten der EU schaffen.

Zum anderen ist es von grundsätzlicher Bedeutung, dass die handlungswilligen Staaten ihr Vorgehen in den institutionellen Rahmen der EU einbetten wollen und

auch können. Hierbei scheint das gegenwärtig vorhandene Spektrum an Instrumentarien allerdings sehr begrenzt. Deshalb sollten sich die EU-Außenminister im Falle des Scheiterns der Verfassung überlegen, ob man nicht die in dieser erstmals vorgesehenen Optionen – oder auch noch zu entwickelnde alternative Mechanismen – für ein differenziertes Vorgehen dennoch in Kraft setzen sollte, dann eben auf einer Ebene unterhalb des Primärrechts. Auf diesem Wege würde man einem von der EU losgelösten Vorgehen Angebote in Form erweiterter Möglichkeiten zu einem flexiblen Voranschreiten innerhalb der Union entgegen stellen. Deren tatsächliche Nutzung hinge freilich einzig und allein vom politischen Willen der Mitgliedstaaten ab, die – mit oder ohne Verfassung – über die Nutzung flexibler Arrangements sowie generell über die Einbettung ihrer Handlungen in den europäischen Kontext weiter frei entscheiden.

3.2 Weiterentwicklung der Fähigkeiten auf der militärischen Ebene

Auf der militärischen Ebene wiederum gilt es zwei Aspekte zu berücksichtigen: zum einen den weiteren Ausbau der europäischen Fähigkeiten im Rüstungsbereich, zum anderen die Frage nach der Verwendung der bereits vorhandenen bzw. noch zu schaffenden Mittel in der Praxis.

Im Bereich der militärischen Fähigkeiten hat die EU in den letzten Jahren fraglos Fortschritte erzielt. Dies bezieht sich sowohl auf greifbare materielle wie auch auf kognitive Verbesserungen im Sinne der zunehmenden Wahrnehmung von Mängeln und dem Bestreben zu deren Überwindung. Schlagwörter in diesem Kontext sind das „Helsinki Headline Goal“, der „European Capabilities Action Plan“ (ECAP), das „Civilian Headline Goal 2008“ sowie das „Headline Goal 2010“ (vgl. Schmitt 2004).

Pläne und Ziele zur Weiterentwicklung der militärischen und zivilmilitärischen Fähigkeiten der EU gibt es somit genug – Defizite allerdings auch, denn es sind gerade die fortbestehenden Unzulänglichkeiten, welche die Auflage immer neuer Prozesse und Programme notwendig machen. Die Fähigkeitslücken wiegen dabei umso schwerer, als sie gerade in den grundlegenden Feldern sicherheitspolitischer Fertigkeiten existieren. Nicht von ungefähr werden im Rahmen des ECAP-Prozesses Verbesserungen etwa in den Bereichen strategischer Luft- und Seetransport, Gefechtsfeldinformationssysteme für die netzwerkzentrierte Kriegsführung und Schutz vor ABC-Waffen diskutiert.

Ein anderer wichtiger Schritt neben ECAP, die gegenwärtigen Schwachstellen im Rüstungsbereich zu überwinden oder wenigstens zu reduzieren, könnte die Einrichtung der Europäischen Verteidigungsagentur im Juli 2004 gewesen sein (vgl. Keohane 2004). Die Agentur ist als Eingeständnis der EU-Mitgliedstaaten über ihre Defizite im rüstungspolitischen Bereich zu werten. Das Grundproblem des Politikfelds besteht darin, dass es bislang nicht integriert ist und zudem von den für den Binnenmarkt geltenden Wettbewerbsregeln befreit ist. Als Folge dessen sind Parallelstrukturen und Dopplungen und als deren Resultat eine geringe Effizienz charakteristisch für den europäischen Rüstungssektor. Auch und vor allem im Vergleich zu den oftmals als Referenz angeführten USA leidet Europa weniger unter zu geringen Rüstungsausgaben, sondern vielmehr darunter, dass die aufgebrauchten Mittel suboptimale Ergebnisse zeitigen.

Diesen Missständen sucht man mit der Verteidigungsagentur zu begegnen. Mit der Agentur geht zwar nicht eine Aufstockung der Mittel für den Rüstungssektor einher. Jedoch soll sie zu dem notwendigen effizienteren Einsatz der vorhandenen, angesichts der angespannten Haushaltslage in der Mehrzahl der Mitgliedstaaten auch in absehbarer Zukunft höchstwahrscheinlich nicht ansteigenden Gelder beitragen. Bestenfalls führt die Verteidigungsagentur tatsächlich dazu, die europäische Kooperation und Forschung im Rüstungssektor zu fördern, die Verteidigungsbasis des Kontinents zu stärken und einen wettbewerbsfähigen Markt für Verteidigungsgüter zu kreieren.

Aufgrund der intergouvernementalen Ausrichtung des Politikfelds ist der Erfolg oder Misserfolg der Agentur jedoch vom Willen der Mitgliedstaaten zur aktiven Einbringung abhängig. So dies nicht geschieht, wird die Verteidigungsagentur nicht mehr als ein Feigenblatt sein. Sollten sich die europäischen Staaten hingegen zu deren Nutzung entschließen, hätte man mit der Agentur tatsächlich einen zumindest in mittel- und langfristiger Hinsicht wegweisenden Schritt zur Steigerung der europäischen Fähigkeiten im Rüstungsbereich getan.

Um in der Weltpolitik agieren zu können, muss die EU fraglos ihre Fähigkeiten ausbauen. Damit jedoch nicht genug, schließlich sind Fähigkeiten kein Selbstzweck, sondern lediglich Mittel zur Erfüllung bestimmter Ziele. Letztere wiederum bestehen vor allem darin, die EU dazu in die Lage zu versetzen, den in der Europäischen Sicherheitsstrategie angeführten fünf Hauptbedrohungen Europas – Terrorismus, Weiterverbreitung von Massenvernichtungswaffen, regionale Konflikte, Staatsscheitern und organisierte Kriminalität – zu begegnen. Neben der angeführten Planung im Rüstungsbereich, bei der es um die Schaffung von Fähigkeiten geht, bedarf es im nächsten Schritt auch einer Operationsplanung, welche sich mit dem tatsächlichen Einsatz der Fähigkeiten auseinandersetzt – und dies stets mit Blick auf die Ziele der der ESVP übergeordneten europäischen Außenpolitik (vgl. European Union Institute for Security Studies 2004). Eine solche Planung kann an dieser Stelle nicht geleistet werden; auf ihre Notwendigkeit sei dennoch hingewiesen.

3.3 Entwicklung strategischer Verbindungen auf der Kooperationsebene

So notwendig die Handlungsbereitschaft auf der politischen und die Handlungsfähigkeiten auf der militärischen Ebene auch sind, für ein erfolgreiches Vorgehen der EU auf der Bühne der Weltpolitik reichen sie nicht aus. Sie müssen vielmehr ergänzt werden um eine dritte Dimension, die im Sprachgebrauch der EU unter dem Schlagwort „effektiver Multilateralismus“ firmiert. Wie beispielsweise in der Europäischen Sicherheitsstrategie angeführt, bedarf es zu deren Verwirklichung sowohl enger Verbindungen zu internationalen Organisationen und Foren als auch zu den maßgeblichen staatlichen Akteuren.

Von zentraler Bedeutung sind in diesem Zusammenhang die Vereinten Nationen (UNO), deren Sicherheitsrat in der Europäischen Sicherheitsstrategie (2003: 9) die „Hauptverantwortung für die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit“ zugewiesen wird. Eingedenk dessen kommt eine global aktive EU schon allein aus legitimatorischen Gründen nicht umhin, enge Bindungen zur UNO zu suchen. Dass dies nicht nur in ihrem Interesse steht, sondern auf der Grundlage gemeinsamer Bedrohungsanalysen und Strategien zu deren Begegnung auch mög-

lich ist, zeigt der unlängst im Auftrag des UNO-Generalsekretärs Kofi Annan erstellte Bericht zur Frage der Bedrohungen des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit (vgl. UN-Dokument A/59/565). Dieser ähnelt nicht nur in seinem Titel der Europäischen Sicherheitsstrategie („Eine sicherere Welt: Unsere gemeinsame Verantwortung“). Viel bedeutsamer ist, dass sich auch die als zentral angesehenen Sicherheitsbedrohungen weitestgehend entsprechen. So führt auch der Bericht der Sachverständigengruppe zwischenstaatliche sowie innerstaatliche Konflikte, Massenvernichtungswaffen, Terrorismus und organisierte Kriminalität an, nur ergänzt um wirtschaftliche und soziale Bedrohungen.

Eine weitestgehend kongruente Problemwahrnehmung ist somit vorhanden, ein Interesse, den Bedrohungen gemeinsam – und zwar auf multilateraler Basis unter Wahrung des bestehenden Völkerrechts – zu begegnen auch. Allerdings existiert beim Zusammenspiel der EU mit der UNO wie auch mit anderen internationalen Organisationen vor allem regionaler Provenienz (u.a. Europarat, OSZE, Mercosur, ASEAN) ein grundsätzliches Problem. Dies ist die aus zwei Gründen merklich eingeschränkte Handlungsfähigkeit dieser potentiellen Partner. Zum einen verfügen andere internationale Organisationen in der Regel nicht über nennenswerte Ressourcen, etwa im militärischen oder im wirtschaftlichen Bereich. Zum anderen gibt es in anderen Regionen kaum Integration und Vergemeinschaftung, weshalb ein einheitliches Auftreten der Staaten über die regionalen Organisationen noch schwerer zu erreichen sein dürfte, als es bereits in der EU der Fall ist.

So wichtig enge Beziehungen der EU zu anderen internationalen Organisationen auch sind – sei es aus reiner Symbolik, sei es aus tatsächlichen inhaltlichen Notwendigkeiten –, ein nennenswerter Einflusszuwachs ergibt sich daraus kaum. Zentraler als die Herstellung von Verbindungen zu anderen Organisationen sollten für die EU bei ihrem Streben nach einem effektiven multilateralen Vorgehen deshalb Kontakte zu den in der Regel weitaus mächtigeren staatlichen Akteuren sein, genauer zur USA als der einzig verbliebenen Supermacht sowie zu den verschiedenen regionalen Vormächten.

Die Beziehungen zu den USA erleben derzeit sicher keine Hochphase und sind doch unverzichtbar für die EU – wie umgekehrt auch für die USA. Divergenzen gibt es viele, man denke an den Irakkrieg, das Kyoto-Protokoll, den Internationalen Strafgerichtshof oder den Disput um staatliche Zuschüsse für Boeing und Airbus. Streitigkeiten entbrennen oftmals an konkreten Sachfragen; sie werden zugleich auch auf einer abstrakteren Ebene offenbar, beispielsweise in den Sicherheitsstrategien beider Seiten. Die Strategien geben vor allem verschiedene Antworten auf die Frage, wie man mit gemeinsamen – möglicherweise hinsichtlich ihrer Virulenz jedoch unterschiedlich wahrgenommenen – Bedrohungen umzugehen hat, etwa dem Terrorismus oder der Weiterverbreitung von Massenvernichtungswaffen. Während sich die USA, verkürzt gesprochen, das Recht vorbehalten, notfalls auch präemptiv und unilateral für ihre Sicherheit zu sorgen, spricht sich die EU für die Wahrung des Völkerrechts sowie für ein multilaterales Vorgehen aus.

Auch wenn unterschiedliche Positionen existieren, die in manchen Fällen nur schwer überbrückbar scheinen: Sie können und sie müssen überwunden werden. Auf beiden Seiten hat sich die Einsicht durchzusetzen, dass sich ein gemeinsames Handeln in der Regel als die beste, weil erfolgversprechendste Lösung erweisen wird. „Anwendungsgebiete“ für ein konzertiertes Vorgehen gibt es viele, man den-

ke an den Konflikt zwischen Israel und den Palästinensern, den Irak, den Iran oder an Nordkorea.

Das Verhalten beider Seiten im Nachgang zu den schließlich wiederholten Präsidentschaftswahlen in der Ukraine ist als positives Zeichen zu werten. Es sollte als Beleg für die aus einem gemeinsamen – im mindesten jedoch aus einem nicht gegensätzlichen – Vorgehen für beide Seiten zu ziehenden Gewinne gesehen werden. Ebenso zu begrüßen sind die von der neuen amerikanischen Außenministern Condoleezza Rice und von George W. Bush ausgesandten Signale während ihrer Besuche in Europa im Februar dieses Jahres, deren konkreteste praktische Folge das nunmehr stärker koordinierte Vorgehen von EU und USA gegenüber dem Iran ist. Bemerkenswert ist ferner das zumindest partielle Entgegenkommen der USA im Falle des Internationalen Strafgerichtshofs. Nach Verabschiedung einer entsprechenden Resolution des Sicherheitsrats der UNO – bei Enthaltung unter anderem der USA – darf sich der Gerichtshof nun mit den Menschenrechtsverletzungen im Sudan auseinandersetzen. Ein – nach anfänglichem Schock dann doch zügiges – Einlenken der Europäer wiederum war mit Blick auf die Nominierung des früheren stellvertretenden US-Verteidigungsministers Paul Wolfowitz zum Chef der Weltbank zu beobachten. Motiviert war dieses freilich nicht zuletzt durch die erhoffte Unterstützung des europäischen Kandidaten für den Chefposten der Welthandelsorganisation (WTO) durch die USA.²

Wie fragil das neue transatlantische Wohlbefinden noch ist, zeigt sich jedoch an anderen Stellen. So verschärfte sich Anfang April die Tonart in der Boeing-Airbus-Frage merklich, illustriert durch über die Medien ausgetragene Wortgefechte zwischen dem stellvertretenden US-Außenminister Robert Zoellick und EU-Handelskommissar Peter Mandelson (vgl. *International Herald Tribune*, 8. April 2005). Ebenfalls Zoellick war es, der unlängst weitaus deutlicher als zuvor Rice und Bush auf die negativen Konsequenzen verwies, welche die Aufhebung des europäischen Waffenembargos gegenüber China auf die amerikanisch-europäischen Beziehungen haben könnte. Ein drittes Problem stellt die von den USA geforderte Einführung so genannter „biometrischer Pässe“ dar. Da dies von europäischer Seite zu der vorgesehenen Frist nicht zu leisten ist, und da die amerikanische Seite nicht zu einer abermaligen Verlängerung dieser Frist bereit zu sein scheint, könnten europäische Bürger demnächst nur noch mit Visum in die USA einreisen dürfen.

Auch wenn der neue europäisch-amerikanische Frühling somit durch mehrere dunkle Wolken getrübt wird: Es liegt im genuinen Interesse beider Seiten, diese zu vertreiben. Nicht nur, dass die Europäer eine größere Legitimation haben als zumindest gegenwärtig die USA, deren Ruf infolge des Irakkrieges erheblichen Schaden nahm. Zudem können die USA auch von der früher noch eher belächelten europäischen „soft power“ (vgl. Kagan 2003) profitieren, mit der man, soweit dies überhaupt möglich ist, auch den Frieden und nicht nur Kriege gewinnen kann. Überlegenswert für die USA wäre es dabei, ihr bislang präferiertes Instrument zur Einflussnahme auf und in Europa, die NATO, zu umgehen und stattdessen direkte Verbindungen zur EU aufzubauen (vgl. Grant/Leonard 2005).

Für die EU wiederum gilt, dass ein effektives multilaterales Vorgehen in den allermeisten Fällen nicht ohne und schon gar nicht gegen den mächtigsten Staat der Welt möglich sein wird. Außerdem darf man nicht die gemeinsamen Werte und Interessen vergessen, die zwischen Europa und USA in einem weitaus stärkeren Ma-

ße geteilt werden als zwischen Europa und den regionalen Vormächten. Aus den genannten Gründen ist es für beide Seiten unabdingbar, die vorhandenen Streitigkeiten hinter sich zu lassen und wieder zu einer konstruktiven Zusammenarbeit zu gelangen (vgl. Cameron 2004).

Neben den USA gibt es eine Reihe weiterer Staaten, mit denen die EU aufgrund ihrer regionalen Bedeutung „strategische Partnerschaften“ entwickeln möchte (vgl. Stratenschulte/Tkocz 2005). Jenseits des Deklaratorischen tun sich hierbei jedoch oftmals erhebliche Gräben auf. Man denke an die Beziehungen der EU zu Russland und China, die alles andere als reibungslos verlaufen. Im Falle EU-Russland etwa zeigte man sich auf dem Gipfeltreffen Ende November 2004 weiterhin nicht in der Lage, zwei der vier im Mai 2003 vereinbarten „Gemeinsamen Räume“, in denen die bilaterale Zusammenarbeit vertieft werden soll, mit konkreten Inhalten und Zielen zu füllen. Dass dies nicht für Fragen der Wirtschaft sowie Forschung, Bildung und Kultur, sehr wohl jedoch für die Bereiche Freiheit, Sicherheit und Justiz sowie äußere Sicherheit gilt, ist bezeichnend.

Ebenfalls eher oberflächlich harmonisch entwickeln sich die Beziehungen zu China. Zwar wurden auf dem Anfang Dezember 2004 abgehaltenen 7. EU-China-Gipfeltreffen nicht nur Freundschaftsbekundungen ausgetauscht, sondern auch mehrere Vereinbarungen unterzeichnet, unter anderem eine gemeinsame Erklärung zur Non-Proliferation und Waffenkontrolle. Überlagert wurde das Treffen allerdings von der Frage des europäischen Waffenembargos gegenüber China. Zwar tendiert man innerhalb der EU – begleitet von einer vernehmlichen Kritik seitens der USA – zu dessen Beendigung. Zu einer Entscheidung kam man allerdings noch nicht³, was von chinesischer Seite mit Hinweisen versehen wurde, die chinesisch-europäischen Beziehungen könnten deswegen Schaden nehmen. Ob auf einem solchen Fundament eine tragfähige Beziehung entstehen kann, sei dahingestellt. Kurzum: Die oftmals beschworenen gemeinsamen Werte und Interessen beschränken sich vorrangig auf politisch wenig kontroverse Bereiche; in zentralen außen- und sicherheitspolitischen Fragen enden dann die Gemeinsamkeiten.

Es ist unbestritten, dass die EU enge Verbindungen zu Russland und China wie auch zu anderen regionalen Vormächten (u.a. Indien, Japan, Brasilien, Ägypten und Südafrika) aufzubauen hat. Durch tragfähige Beziehungen zu diesen könnte man gleichsam als Nebenprodukt die in der Regel von den regionalen Vormächten dominierten Regionalorganisationen ebenfalls für sich gewinnen. Meint man es auf Seiten der EU allerdings ernst mit dem Streben nach einem effektiven beziehungsweise effektiveren Multilateralismus, muss man sich hierfür „echte“ Partner schaffen. Wie weit die vermeintlich bereits vorhandenen strategischen Partnerschaften tragen, die eher auf oberflächlichen Gemeinsamkeiten als auf gemeinsam geteilten Interessen oder gar Werten beruhen, ist demnach zu hinterfragen.

Aus diesem Grund sollte für die EU die Überwindung der oftmals inhaltsleeren Deklarationen bei ihren Kontakten mit anderen Mächten künftig Priorität haben. Im Mittelpunkt müsste die Abgleichung und, wo möglich, Harmonisierung der jeweiligen Interessen stehen. Auf einer solchen Grundlage wäre es anschließend möglich, im Falle globalen Handlungsbedarfs, etwa zur Abwehr gemeinsamer Bedrohungen, auch zu einem abgestimmten Vorgehen zu gelangen.

4. Fazit

Die Militär- bzw. Polizeimissionen innerhalb und außerhalb Europas deuten es an: Die EU verfügt heute zumindest zu einem gewissen Grad über Fähigkeiten, ihren Deklarationen zur Übernahme weltpolitischer Verantwortung auch Taten folgen zu lassen. Diese würden durch den Verfassungsvertrag zusätzlich ausgebaut werden, allen voran aufgrund der Bestimmungen zur weiteren Personalisierung von GASP/ESVP sowie zur Einführung weiterer Optionen für eine differenzierte Zusammenarbeit. Allerdings würde auch die Verfassung, deren Ratifizierung ohnehin nicht garantiert ist, die EU nicht über Nacht zu einem ausgereiften weltpolitischen Akteur aufwerten. Mit oder ohne Verfassungsvertrag sind deshalb Gedanken darüber anzustellen, wie die europäische Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik zukunftsfähig gemacht werden kann.

In diesem Beitrag wurde argumentiert, dass Verbesserungen auf drei Ebenen anzusetzen haben: Auf der politischen Ebene gilt es, das differenzierte Vorgehen weiter voranzutreiben, da sich dieses als die einzig gangbare Form der Weiterentwicklung von GASP/ESVP innerhalb des in außen- und sicherheitspolitischen Fragen auch mit der Verfassung weiterhin größtenteils einstimmig entscheidenden „Europas der 25+“ erweisen wird. Deshalb sollte man bei einem Scheitern des Vertrags die in diesem vorgesehenen Optionen oder auch noch zu schaffende alternative Mechanismen für ein differenziertes Vorgehen auf einer niedrigeren Ebene als dem Primärrecht in Kraft setzen. Zentral wird hierbei sein, die flexiblen Kooperationsforen für die zunächst nicht beteiligten Staaten offen sowie generell innerhalb des institutionellen Rahmens der EU zu halten.

Auf der militärischen Ebene sind weitere Maßnahmen zur Überwindung oder zumindest Reduzierung der Mängel der Europäer im Rüstungsbereich erforderlich, die unter anderem noch im Bereich des strategischen Luft- und Seetransports und bei Gefechtsfeldinformationssystemen existieren. Da militärische Fähigkeiten kein Selbstzweck sind, sollte man sich zudem Gedanken darüber machen, wie man diese Fähigkeiten einsetzen will, also von der Fähigkeiten- zur Einsatzplanung gelangen – und dies stets mit Blick auf die der ESVP übergeordneten Ziele europäischer Außenpolitik. Einer verstärkten Beachtung bedürfen außerdem die zivilen Fähigkeiten der ESVP (u.a. Polizei, Zivilschutz, Rechtsfragen), deren Bedarf nicht zuletzt die Flutkatastrophe in Asien überdeutlich vor Augen führte.

Auf der Kooperationsebene schließlich erweist sich der Aufbau von „wirklich“ strategischen Verbindungen zu anderen internationalen Organisationen und vor allem zu den USA als globaler Supermacht und zu anderen regionalen Vormächten als unerlässlich. Angesichts der Machtlosigkeit vieler internationaler Organisationen sollte die EU dabei – mit Ausnahme der UNO – der Kooperation mit Staaten Vorrang einräumen. Hier gilt es mit Blick auf die USA, die vorhandenen Probleme hinter sich zu lassen, da beide Seiten von einer Zusammenarbeit profitieren können. Die Kooperation mit regionalen Vormächten wiederum sollte weg vom Deklaratorischen hin zu interessengeleiteten Überlegungen und Absprachen geführt werden. Nur auf einer solchen Grundlage wird ein gemeinsames strategisches Vorgehen zur Lösung gemeinsamer Herausforderungen jenseits der bisher dominanten Gipfelrhetorik möglich sein.

Anmerkungen

- * Dieser Artikel entstand im Kontext des Projekts „Europas weltpolitische Mitverantwortung“ der Bertelsmann Stiftung.
- 1 Zu den Tätigkeits- und somit Zielbereichen der Sicherheitsforschung gehören: Schutz vor Terrorismus und Kriminalität, Sicherheit von Infrastrukturen und Versorgungseinrichtungen, Grenzschutz sowie Wiederherstellung der Sicherheit in Krisensituationen. Für die Sicherheits- und Weltraumforschung sieht das 7. EU-Forschungsprogramm für den Zeitraum 2007-2013 jährlich € 500 Millionen vor. Vgl. <http://www.eu-kommission.de/html/presse/pressemeldung.asp?meldung=5594> (7.4.2005).
- 2 Dies ist der frühere Handelskommissar Pascal Lamy.
- 3 Eine Entscheidung wird vor dem Hintergrund des unlängst angenommenen chinesischen „Antisessionsgesetzes“ gegenüber Taiwan sowie der in der zweiten Jahreshälfte anstehenden britischen Ratspräsidentschaft möglicherweise erst 2006 erfolgen.

Literatur

- Algieri, Franco (2005): Von der Macht der Zeitumstände und der Fortführung eines integrationspolitischen Projekts: Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik im Verfassungsvertrag, in: Weidenfeld, Werner (Hrsg.): Die Europäische Verfassung in der Analyse, Gütersloh, S. 205-227.
- Algieri, Franco/Bauer, Thomas (2005): Eine Frage der Macht: Die EU auf dem Weg zum sicherheits- und verteidigungspolitischen Akteur mit globaler Reichweite, in: Weidenfeld, Werner (Hrsg.): Die Europäische Verfassung in der Analyse, Gütersloh, S. 228-249.
- Bertelsmann Foundation (2004): A European Defence Strategy, Gütersloh.
- Cameron, Fraser (2004): How Europe views America. European Policy Centre Issue Paper No. 15, Brüssel.
- European Union Institute for Security Studies (2004): European defence. A proposal for a White Paper. Report of an independent Task Force, Paris.
- Europäische Sicherheitsstrategie (2003): Ein sicheres Europa in einer besseren Welt, Brüssel.
- Grant, Charles/Leonard, Mark (2005): What new transatlantic institutions? CER Bulletin, Issue 41, London.
- Kagan, Robert (2003): Macht und Ohnmacht. Amerika und Europa in der neuen Weltordnung, Berlin.
- Keohane, Daniel (2004): Europe's new defence agency. Centre for European Reform Policy Brief, London.
- Schmitt, Burkard (2004): Europas Fähigkeiten – wie viele Dimensionen?, in: Gnesotto, Nicole (Hrsg.): Die Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU. Die ersten fünf Jahre (1999-2004), Paris, S. 105-130.
- Stratenschulte, Eckart D./Tkocz, Weronika (2005): Strategien, keine Pflaster. Die Europäische Union muss ihre Ziele genauer definieren, in: Internationale Politik 60:2, S. 115-119.
- UN-Dokument A/59/565 (2004): Eine sicherere Welt: Unsere gemeinsame Verantwortung. Bericht der Hocharrangigen Gruppe für Bedrohungen, Herausforderungen und Wandel, New York.