

Hans-Georg Ehrhart

Die Europäische Union, die ESVP und das neue Sicherheitsdilemma

Seit dem Ende des Systemkonflikts zwischen Ost und West befindet sich die internationale Sicherheitslandschaft in einem dynamischen Wandel. Hintergrund dieses Wandels sind der Prozess der Globalisierung und die dadurch hervorgerufenen Turbulenzen in der Weltpolitik. Damit verbunden sind Denationalisierungsprozesse, die den Druck auf die Staaten verstärken. Für die Nationalstaaten ist es immer schwieriger, die grenzüberschreitenden sozialen Interaktionen in ihre jeweiligen Handlungsstrategien einzubeziehen. Es geht um das Regieren jenseits des Nationalstaates. Im Bereich der Sicherheit ist eine Antwort darauf die Bildung internationaler Sicherheitsorganisationen. Die Europäische Union (EU) verfolgt seit dem Maastrichter Vertrag das Ziel einer gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) sowie – seit den Europäischen Räten von Köln und Helsinki im Jahre 1999 – einer gemeinsamen europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP). Die militärische Dimension der Sicherheitspolitik ist bereits seit dem Maastrichter Vertrag perspektivisch in den Kompetenzbereich der EU aufgenommen worden. Die ESVP soll das Integrationsprojekt dieser Dekade sein, indem es der EU jene Mittel und Instrumente verleiht, die es ermöglichen werden, „die volle Verantwortung über die gesamte Bandbreite von Aufgaben zur Konfliktprävention und zum Krisenmanagement zu übernehmen“.¹

¹ Solana, Javier: Die Gemeinsame Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik – Das Integrationsprojekt der nächsten Dekade, in: *Integration 1/2000*, S. 2. Vgl. ferner zur ESVP Hans-Georg Ehrhart, *Die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Positionen, Perzeptionen, Probleme, Perspektiven*, Baden-Baden: Nomos, 2002; Reiter, Erich/Rummel, Reinhard/Schmidt, Peter (Hrsg.): *Europas ferne Streitmacht. Chancen und Schwierigkeiten der Europäischen Union beim Aufbau der ESVP*, Hamburg: Mittler, 2002; Hoyer, Werner/Kaldrack, Gern F. (Hrsg.): *Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Der Weg zu integrierten europäischen Streitkräften?* Baden-Baden: Nomos, 2002.

Das neue Sicherheitsdilemma²

Wir sind in eine Phase weltpolitischer Turbulenzen eingetreten. Die bislang bestimmenden Kräfte und Strategien büßen an Leistungskraft ein, ohne dass es bereits einen neuen Ordnungsrahmen gibt. All dies hat Auswirkungen auf unser Verständnis von Sicherheit. Es besteht weitgehend Konsens darüber, dass wir uns nach dem Ende der Bipolarität in einer Phase der Unsicherheit befinden. In dieser ist zwar die direkte militärische Bedrohung durch einen umfassenden Angriff verschwunden, dafür bergen die internationalen Turbulenzen aber schwer einzuschätzende Risiken und Konfliktpotenziale in sich. Einerseits führt die sich daraus ergebende Unsicherheit nicht notwendiger Weise zu Gewalt; denn sonst müsste es viel mehr Kriege geben. Andererseits sind gewaltsame Konflikte oder Kriege mögliche Folgen. Während die Nutzung militärischer Gewalt im außenpolitischen Verkehr zwischen den OECD-Staaten gegenwärtig kaum vorstellbar ist, so ist sie doch Teil der internationalen Realität, wenn wir den Blick darüber hinaus richten.

Allerdings hat militärische Gewalt ihren Charakter verändert. Seit Ende des Zweiten Weltkrieges hat es vergleichsweise wenige zwischenstaatlicher Kriege gegeben. Der mittlerweile vorherrschende Kriegstyp ist der sogenannte *low intensity conflict* (LIC), der vom Nuklearkrieg und vom klassischen konventionellen Krieg unterschieden wird. Dieser etwas irreführende Begriff – die Zahl der Opfer und das Ausmaß der Schäden kann die zerstörerische Wirkung von konventionellen zwischenstaatlichen Kriegen durchaus übertreffen – erfasst alle Kriegstypen, die nicht ausschließlich zwischen Staaten ausgetragen werden.³ Ursachen für solche bewaffneten Konflikte sind hauptsächlich das Ringen um Macht, Identität und/oder Ressourcen. Nach van Creveld sind für diesen LIC-Typ drei Merkmale charakteristisch:

Erstens findet er vornehmlich (aber nicht nur) innerhalb von Gesellschaften der Entwicklungsländer statt.

Zweitens sind öffentliche und private Akteure involviert, d.h. es stehen sich nicht mehr nur reguläre Streitkräfte gegenüber.

² Vgl. Ehrhart, Hans-Georg: Militärische Macht als außenpolitisches Instrument im 21. Jahrhundert, in: Österreichische Militärische Zeitschrift Nr. 6/2002.

³ LIC wird in diesem Beitrag synonym mit dem Begriff der asymmetrischen Kriegführung verwendet. Andere sprechen von „kleinen“, „unkonventionellen“ oder „sub-konventionellen“ Kriegen. Vgl. Daase, Christopher: Kleine Kriege – Große Wirkung. Wie unkonventionelle Kriegführung die internationale Politik verändert, Baden-Baden: Nomos, 1999; Vetschera, Heinz: Die militärische Dimension im „Neuen Terrorismus“, in: Österreichische Militärische Zeitschrift 2/2002, S. 141.

Drittens werden gerade von den irregulären Akteuren in der Regel keine komplexen, hochentwickelten Waffensysteme eingesetzt, sondern die „einfachen“ Mittel des Bürger- und Guerillakrieges, wozu auch Terrorakte gehören.⁴

Seit dem Zweiten Weltkrieg waren drei Viertel aller Kriege LICs, in den 90er Jahren sogar ca. 90 Prozent. Sie sind im Gegensatz zum konventionellen Krieg, der seit dem 17. Jahrhundert zur Konsolidierung des Nationalstaates beigetragen hat, zu einem signifikanten Instrument des politischen Wandels des internationalen Systems geworden. Vor diesem Hintergrund ändert sich auch die Funktion des Militärs. Seine eigentlichen Kernaufgaben bestehen künftig aus Friedensunterstützungsoperationen (PSO) und asymmetrischer Kriegführung. Beide Einsatzformen sind höchst problematisch, komplex und in ihrem Ausgang – schon wegen der unvermeidlichen Friktionen – ungewiss. Sie sind Begleiterscheinung der Sicherheitspolitik im 21. Jahrhundert und Ausdruck eines neuen Sicherheitsdilemmas, dessen Auswirkungen wir bislang nur erahnen können.

Das klassische Sicherheitsdilemma ist Ergebnis einer zwischenstaatlichen Interaktion. Es besteht darin, dass ein Staat seine Sicherheit gegenüber einem anderen Staat durch das Ansammeln von Machtmitteln erhöhen will, damit aber das Gegenteil erreicht, weil es zu entsprechenden Reaktionen führt, die in eine Rüstungsspirale und letztlich in Krieg münden können.

Das neue Sicherheitsdilemma ist Ergebnis einer Interaktion zwischen Staaten- und Gesellschaftswelt. Es ergibt sich zum einen aus der erhöhten Teilbarkeit des Nutzens in einer globalisierten Weltwirtschaft und zum anderen aus der abnehmenden Effizienz des Staatensystems, Abweichungen von den Regeln durch nicht-staatliche Akteure zu verhindern. Für Letztgenannte steigt der Anreiz, sich zwecks Nutzenmaximierung vom Staatensystem überhaupt loszusagen und dadurch Unsicherheit zu produzieren. Versuche, Sicherheit durch Intervention wieder herzustellen, können zu Rückschlägen und, vermittelt über die Wechselwirkungen mit komplexen Globalisierungsprozessen, zu neuer Unsicherheit führen.⁵

Diese Wechselwirkungen können hervorgerufen werden durch transnationale Machtnetzwerke, das Aufbrechen neuer grenzüberschreitender Konflikte, die Berichterstattung internationaler Medien oder die Entstehung von Gewaltmärkten. Diesem Dilemma müsste mit einem entsprechend ausgestalteten System von *international governance* auf regionaler und globaler Ebene begegnet werden. Die gegenwärtige Lage ist jedoch noch weit davon entfernt. Sie ist gekennzeichnet durch eine Vielzahl konkurrierender und sich partiell überlappender Institutionen, durch-

⁴ Vgl. Creveld, Martin van: *On Future War*, London: Brassey's, 1991, p. 20. Vgl. auch Eppler, Erhard: *Vom Gewaltmonopol zum Gewaltmarkt?* Frankfurt a.M.: Suhrkamp, 2002; Kaldor, Mary: *New and Old Wars. Organized Violence in a Global Era*, Cambridge: Polity Press, 1999; Münkler, Herfried: *Die neuen Kriege*, Reinbek: Rowohlt, 2002.

⁵ Vgl. Cerny, Philip G.: *The New Security Dilemma: divisibility, defection and disorder in the global era*, in: *Review of International Studies*, Nr. 26/2000, pp. 623-646.

lässigere Grenzen und erhöhte Mobilität, wachsende Entfremdung zwischen hochentwickelten Zentren und einem fragmentierten, chancenlosen Hinterland, multiple und fragmentierte Loyalitäten und Identitäten, zunehmende internationale Rechtsunsicherheit sowie sich ausbreitende geographische und soziale Grauzonen, in denen die Herrschaft des Rechts durch private Gewalt verdrängt worden ist.⁶

Voraus schauende Politik ließe es erst gar nicht zu einer Lage kommen, in welcher der Einsatz militärischer Zwangsmittel angedroht oder durchgeführt werden müsste.⁷ Wohl wissend, dass Prävention fehlschlagen kann, setzt kluge Machtanwendung vor allem auf eine Strategie des friedlichen Wandels bzw. auf die Prävention gewaltsamer Konflikte durch Kooperation und Entwicklung. Es bedarf keiner besonderen Betonung, dass Armut oder Religion nicht die primären Ursachen für LIC sind. Es ist vielmehr die Unfähigkeit der „*failing/failed states*“, ihren Bürgern ein Minimum an sozialer Sicherheit und politischer Freiheit zu garantieren. Dies kann zu sozialer Fragmentierung, Politisierung ethnischer Zugehörigkeit und übersteigerter Suche nach Gruppenidentität führen, was schließlich in einem pathologischen Prozess von Gewalt und Zerstörung enden kann.⁸ In dieser Lage bietet nur ein umfassender, alle vorhandenen Instrumente integrierender Ansatz die Chance, zumindest zu einem suboptimalen Ergebnis zu kommen.

Zur Entwicklung der ESVP

Das ESVP-Projekt ist der Versuch, den Instrumentenkasten der EU um zivile und militärische Fähigkeiten zur Krisenbearbeitung zu ergänzen. Die Änderung der britischen Position und der Kosovo-Konflikt gaben die entscheidenden Anstöße zu den Entscheidungen des Europäischen Rats von 1999 für den Aufbau einer gemeinsamen europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Diese beinhalten folgende Neuerungen: Einrichtung eines ständigen politischen und sicherheitspolitischen Komitees in Brüssel, das aus nationalen Vertretern auf der Ebene Botschafter/Hohe Beamte besteht; Etablierung eines Militärausschusses, der sich aus den Stabchefs oder militärischen Delegierten zusammensetzt; Einsetzung eines Militärstabes innerhalb der Ratsstruktur; Aufstellung von Krisenreaktionskräften in einer Stärke von 50.000 bis 60.000 Soldaten bis 2003, die innerhalb von sechzig Tagen komplett verlegbar sind und eine Durchhaltefähigkeit von mindestens einem Jahr haben; Ausarbeitung und regelmäßige Überprüfung von militärischen und zivilen Leit- und Fähigkeitszielen durch den Rat; Einrichtung eines Ad-Hoc-Ausschusses der beitragenden Länder im Falle einer EU-geführten Operation; Bildung eines Ausschusses

⁶ Ebenda, p. 642f.

⁷ Vgl. Ernst-Otto Czempel, Ernst-Otto: Kluge Macht. Außenpolitik für das 21. Jahrhundert, München: Beck, 1999.

⁸ Vgl. Debiel, Tobias (Hrsg.): Der zerbrechliche Frieden. Krisenregionen zwischen Staatsversagen, Gewalt und Entwicklung, Bonn: SEF, 2002.

für nichtmilitärische Aspekte der Krisenbewältigung; Einrichtung eines Koordinierungsmechanismus für nichtmilitärische Krisenbewältigung; Bereitstellung von bis zu 5.000 Polizeibeamten für internationale Missionen bis 2003, wovon 1.000 Polizisten innerhalb von dreißig Tagen einsatzbereit sein sollen; Bereitstellung von kurzfristig verfügbaren Experten für die Bereiche Justiz und zivile Verwaltung sowie für den Zivilschutz bis 2003; sowie Verabschiedung eines Programms für Konfliktprävention.⁹

Die ESVP läuft in einer Geschwindigkeit, die für europäische Prozesse ungewöhnlich schnell ist. Das ist einerseits ein Indiz für den dahinter stehenden politischen Willen. Gleichwohl ruft es jenseits des Atlantiks Unbehagen hervor. Die USA haben den europäischen Integrationsprozess eigentlich immer unterstützt. Doch seitdem der wirtschaftliche Riese Europa sich anschickt, eigene sicherheitspolitische Entscheidungsstrukturen und autonome militärische Fähigkeiten aufzubauen, sind die Warnungen unüberhörbar geworden. Die drei weiterhin gültigen Bedingungen Washingtons lauten: *no duplication, no decoupling, no discrimination*. Zudem gibt es in den USA die Sorge, dass die ESVP entweder auf Kosten der NATO gehen oder sich in institutionellen Fragen verfangen könnte.¹⁰ Die US-Initiative vom Oktober 2002, eine 21.000 Soldaten starke, weltweit operationsfähige NATO Response Force aufzustellen, kann sowohl als amerikanischer Test für die Zukunftsfähigkeit der Allianz als auch als intendierter Rückschlag für die europäischen Bemühungen um eine ESVP interpretiert werden.¹¹

Während an einer gewissen Duplizierung der Fähigkeiten und auch an einer gewissen Diskriminierung derjenigen Staaten, die nicht Mitglied der EU sind, wohl kein Weg vorbei führen wird, ist keiner in Europa an einer Abkoppelung von den USA interessiert. Allerdings: Was heißt eigentlich Abkoppelung in einer Welt, die sowohl von wachsender transnationaler Verflechtung als auch von zunehmenden Interessengegensätzen im transatlantischen Verhältnis gekennzeichnet ist? Der „Westen“ als politische Einheit hat mit dem Ende des Ost-West-Konflikts seine Klammer und *raison d'être* verloren. Der Blick der USA richtet sich verstärkt nach Asien, die Europäer haben auf ihrem Kontinent genug zu gestalten. Gleichwohl gibt es – zumindest objektiv – noch genug gemeinsame Interessen, auch und gerade auf dem Felde der Sicherheitspolitik, wie der 11. September gezeigt hat.

⁹ Vgl. die entsprechenden Dokumente in Rutten, Maartje (Ed.): *From St-Malo to Nice. European defence: core documents*, Chaillot Papers 47, Paris: Institute for Security Studies, 2001; Rutten, Maartje (Ed.): *From Nice to Laeken. European defence: core documents*, Chaillot Papers 51, Paris: Institute for Security Studies, 2002.

¹⁰ Vgl. Thränert, Oliver: *Zwischen Hoffnungen und Befürchtungen: Die USA und die europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik*, in: Ehrhart, a.a.O. (Anm.1), S. 216-228.

¹¹ Vgl. „Washington schlägt Nato-Eingreiftruppe vor“, 15. Oktober 2002, http://faz.net/IN/Intemplates/faznet/default.asp?tpl=faz/dossier_s...

Ob die EU analog zur wirtschaftlichen Wettbewerbsfähigkeit langfristig auch ein sicherheitspolitischer Konkurrent werden könnte, ist aus heutiger Sicht höchst unwahrscheinlich. Sie ist weder ein einheitlicher Akteur noch verfügt sie über die entsprechenden Ressourcen. Sie könnte auch nicht gegen den erklärten Willen Washingtons militärisch intervenieren. Aus deutscher und europäischer Sicht geht es vielmehr um zunächst dreierlei: erstens um eine Anbindung der USA durch Übernahme größerer Lasten seitens der Europäer; zweitens um die Handlungsfähigkeit für den Fall, dass die USA sich nicht engagieren wollen; drittens um den Einflussgewinn durch ein reformiertes Bündnis.

Eine eher profane, jedoch mit entscheidende Antriebskraft soll nicht unerwähnt bleiben: der Kostendruck, der auf einer modernen Verteidigung lastet. Er unterstreicht die Notwendigkeit europäischer Zusammenarbeit auf allen sicherheitspolitisch relevanten Ebenen. Streitkräfteplanung hat nur im europäischen Rahmen noch Sinn. Die Reform der Streitkräfte muss künftig zwischen den EU-Staaten abgestimmt werden, und wo immer möglich, sollten gemeinschaftliche Vereinbarungen getroffen werden. Es geht nicht nur um gemeinsame Krisenbewältigung. Gefordert ist vielmehr Kooperation und Konvergenz in den Bereichen Planung, Forschung und Entwicklung, Versorgung, Ausbildung, Beschaffung, Rüstung, Transport, Wartung und Aufklärung.¹²

Der Aufbau einer ESVP, die diesen Namen wirklich verdient, wird noch viel Zeit in Anspruch nehmen. Ein kompetenter amerikanischer Beobachter geht für den Moment von dem Faktum aus, „*that, Europe 'not only cannot protect itself but cannot even police itself'*“.¹³ Doch hat auch er zur Kenntnis genommen, dass sich die EU-Staaten einig vorgenommen haben.¹⁴ Um das ESVP-Projekt voran zu bringen, muss jedes Mitglied der EU seine Hausaufgaben machen. Nach kurzer Debatte in der Öffentlichkeit und in den Parteien hat die deutsche Bundesregierung die Reform der Bundeswehr mehr schlecht als recht auf den Weg gebracht.¹⁵ Einige europäische Partner wie Großbritannien und Frankreich sind bereits weiter, andere stehen auch erst am Anfang.

¹² Vgl. Kommission „Gemeinsame Sicherheit und Zukunft der Bundeswehr“, Bericht der Kommission an die Bundesregierung, 23. Mai 2000, S. 35-40.

¹³ Brzezinski, Zbigniew: Living with a new Europe, in: The National Interest, Summer 2000, p. 26.

¹⁴ Als erste operative Maßnahmen im Rahmen der ESVP seien die Übernahme der bislang UN-geführten internationalen Polizeimission in Bosnien durch die EU Police Mission am 1. Januar 2003 und der ebenfalls für dieses Jahr vorgesehenen Übernahme der bislang NATO-geführten Schutztruppe in Mazedonien erwähnt.

¹⁵ Vgl. Ehrhart, Hans-Georg: Reformkonzepte für die Deutsche Bundeswehr – eine analytische Übersicht, Hamburg 2000 (WIFIS-Aktuell, Nr. 18).

Selbst wenn die neuen Strukturen in einigen Jahren eingenommen worden sind und neue Instrumente zur Verfügung stehen sollten, ist damit noch keine gemeinsame Sicherheitspolitik festgelegt. Doch wird die EU über das gesamte Spektrum an diplomatischen, entwicklungspolitischen, wirtschaftlichen, finanziellen, polizeilichen und militärischen Instrumenten verfügen, das für Krisenverhütung und Krisenbearbeitung geeignet ist. Ob und wie dieses Spektrum die Glaubwürdigkeit und Wirksamkeit der ESVP erhöhen wird, hängt letztlich vom politischen Willen der Mitgliedstaaten und ihrer Fähigkeit ab, die differierenden sicherheitspolitischen Traditionen, Identitäten und Interessen zusammen zu führen. Je handlungsfähiger Europa wird, desto wahrscheinlicher ist es, dass sich die Rolle der NATO auf die Residualfunktion der Verteidigung und auf Kriseneinsätze mit hoher Intensität beschränken wird. Die Frage ist nur: Wie handlungsfähig kann die EU angesichts ihres schwerfälligen Entscheidungsprozesses in Krisenzeiten überhaupt werden? Viele Fragen sind bislang noch nicht geklärt. Solche Fragen sind: Wie kann das Prinzip der Flexibilität mit dem Erfordernis der Einheitlichkeit der Entscheidung der EU-15 oder, nach der Erweiterung, einer 25 und mehr Staaten umfassenden EU in Einklang gebracht werden? Kann das im Bereich der Sicherheits- und Verteidigungspolitik so hoch geschätzte Prinzip der Einstimmigkeit bzw. des nationalen Vetorechts einhergehen mit einer verstärkten Kooperation, die im Krisenfall auf eine „*coalition of the willing*“ hinausläufe? Wie kann die Kohärenz und Effektivität der ESVP in einer Konfliktregion gewährleistet werden, die für die einzelnen EU-Mitglieder von unterschiedlicher Relevanz ist? Wie muss die Beziehung zwischen den vielfältigen Institutionen der EU – Kommission, Rat, Europäischer Rat, Hoher Repräsentant, Ausschuss der Ständigen Vertreter, Politischer und Sicherheitspolitischer Ausschuss, Ausschuss für nicht-militärische Aspekte des Krisenmanagements, Militärausschuss, EP – gestaltet werden, damit die Handlungsfähigkeit in Krisenzeiten gesichert ist? Welche Kontrollrechte sollen dem EP und den nationalen Parlamenten in der ESVP eingeräumt werden, oder anders ausgedrückt: Wie kann das Spannungsverhältnis zwischen erfolgsorientierter Effizienz und demokratischer Legitimität gemildert werden? Wie kann ein gemeinsames Verständnis von „Autonomie“ bzw. „transatlantischer Subsidiarität“ gefunden und umgesetzt werden? Wie lässt sich das Spannungsverhältnis zwischen sicherheitspolitischer Integrationsnotwendigkeit und der Beharrungskraft nationaler Souveränitätsvorstellungen abbauen? Welchen politischen Ansprüchen soll und kann eine ESVP genügen?

Pro und contra ESVP

Wie auch immer die Antworten auf diese Fragen ausfallen werden, fest zu halten bleibt, dass sich die EU-Mitglieder anschicken, in Fragen der äußeren Sicherheit handlungsfähiger zu werden. Gegen dieses Unterfangen werden vor allem vier Argumente angeführt, die allesamt diskussionswürdig sind und darum im Folgenden aufgegriffen werden.

Erstens wird auf die Kosten verwiesen, die mit dem Aufbau einer ESVP verbunden sind. Es ist unstrittig, dass die europäischen Verteidigungshaushalte in der letzten Dekade gesunken sind und auf absehbare Zeit auch nicht signifikant steigen werden. Ebenso unstrittig ist, dass sich die Konfliktszenarien radikal geändert haben. Gleichwohl wird noch immer ungleich mehr in die traditionelle militärische Sicherheitsvorsorge investiert als in zivile und präventive Maßnahmen. Zugleich sind die nationalen Scheuklappen immer noch stark ausgeprägt. Das eigentliche Problem besteht nicht darin, dass zu wenig Geld für die Gewährleistung der europäischen Sicherheit zur Verfügung steht, sondern dass es oftmals falsch ausgegeben wird. Die Zeit der materialintensiven Massenarmeen und überdimensionierten Verteidigungsapparate ist abgelaufen. Die Konflikte der Zukunft erfordern ein breit gefächertes, integriertes ziviles und militärisches Instrumentarium, das am kosteneffizientesten im europäischen Rahmen vorgehalten werden kann.

Das zweite Gegenargument verweist auf die Gefahren für die NATO und die Bindung der USA an Europa. Insbesondere Frankreich wird unterstellt, es wolle die NATO schwächen. Doch das Gegenteil ist der Fall. Die USA sollen durch ein sicherheitspolitisch handlungsfähiges Europa entlastet und das Bündnis insgesamt gestärkt werden. Natürlich geht es auch um mehr europäischen Einfluss. Allerdings setzt dies „Bündnisfähigkeit“ voraus, d.h. die Bündnispartner müssen in der Lage sein, mit den USA operieren zu können. Das erfordert angesichts des Ressourcenmangels eine engere europäische Zusammenarbeit, die zu einer weiteren Verschränkung von Interesse und Macht innerhalb der EU führen würde. Die EU würde deshalb noch lange nicht ein mit den USA vergleichbarer einheitlicher Akteur, doch würde eine institutionelle Eigendynamik gestärkt, die zu mehr gemeinschaftlichem Handeln in der Sicherheitspolitik und auf lange Sicht zu einer friedens- und sicherheitspolitischen Identität Europas führen könnte.

Eine dritte Kritik am ESVP-Projekt setzt an der mangelnden europäischen Kohäsion an. Sie geht davon aus, dass eine ESVP, die diesen Namen auch verdient, aufgrund der nationalen Egoismen und der Schwerfälligkeit der EU eine Schimäre bleiben wird. Die mittel- bis langfristig zu erwartende Erweiterung auf über zwei Dutzend Staaten schwächt das Argument sicherlich nicht ab. Gleichwohl bleibt die Herausforderung bestehen, bei künftigen Krisen vor allem in und um Europa agieren zu können. Die Erfahrung der zurück liegenden Dekade hat jedenfalls gezeigt, dass bloßes Reagieren sehr teuer werden kann. Auch wird sich die EU nicht immer auf die USA verlassen können. Washington könnte sich an frühzeitiger Konfliktbearbeitung desinteressiert zeigen oder zu spät handeln. Schließlich ist die Option des Sich-Heraushaltens angesichts der geographischen Gegebenheiten und der zunehmenden Interdependenzen unrealistisch. Also führt kein Weg daran vorbei, die Kohäsion der GASP durch weitere institutionelle Reformen und durch gemeinsame Praxis weiter zu stärken. Entweder der EU gelingt es, Stabilität an ihre Peripherie zu exportieren, oder sie wird gezwungen sein, Instabilität zu importieren.

Die Aussage führt schließlich zum vierten Argument gegen die ESVP. Insbesondere im linken politischen Spektrum wird vor einer Militarisierung der EU gewarnt. Mit der Herausforderung ethno-nationaler Konflikte konfrontiert, wird auf die Notwendigkeit präventiver ziviler Krisenbearbeitung verwiesen und darauf, dass mit militärischen Mitteln keine politischen Konflikte gelöst werden können. Beides ist zweifellos richtig. Nur darf man die Augen nicht vor der Tatsache verschließen, dass Prävention fehlschlagen kann und militärische Mittel durchaus präventive Funktionen erfüllen können. Natürlich kann das Militär keinen politischen Konflikt lösen; viel mehr ist es bei Krisenoperationen primär dazu da, ein *secure environment* herzustellen und so die sicherheitspolitische Mindestvoraussetzung für die Erarbeitung und Umsetzung einer politischen Konfliktregelung zu schaffen. Es ist offensichtlich, dass darüber hinaus noch andere Instrumente zum Einsatz kommen müssen. Die heutigen Konflikte haben – wie oben dargelegt – einen anderen Charakter als zu Zeiten des Ost-West-Konflikts. Sie sind komplexer und diffuser, wirken eher indirekt und schleichend, haben aber letztlich doch einen zersetzenden Einfluss auf die internationale Ordnung. Die Antwort darauf muss zweifellos differenziert ausfallen und ein neues Kooperationsverhältnis sowohl zwischen Militär, Polizei und zivilen Akteuren umfassen als auch zwischen den internationalen Organisationen.

Welches Leitbild?

Die EU hat alle Chancen, ein neues, moderneres Verständnis von Sicherheitspolitik im Rahmen der GASP und der ESVP zu entwickeln und umzusetzen. Sie sollte ein neues außen- und sicherheitspolitisches Leitbild entwickeln, das die traditionelle Entgegensetzung von Zivilmacht versus Militärmacht überwindet. Das Leitbild einer Zivilmacht ist 1973 von François Dûchene popularisiert worden. Er sah die damalige EG als rein zivile Macht, für das Militärische war die NATO zuständig.¹⁶ Zehn Jahre später legte Hedley Bull einen Gegenentwurf vor, in dem er das Konzept der Zivilmacht als widersprüchlich kritisiert und für eine europäische Militärmacht eintritt, die in der Lage ist, ihre Sicherheit unabhängig von den USA zu gewährleisten.¹⁷

Beide Leitbilder haben eine Reihe von Adepten auf den Plan gerufen, welche die Debatte über das angemessene außen- und sicherheitspolitische Leitbild der EU weiter führten. Die Ergebnisse bleiben aber insgesamt unbefriedigend. Zum einen werden Zivilmacht und Militärmacht entweder als einander ausschließende Gegenpole betrachtet oder das Militär wird als Teil des Zivilmachtmodells interpretiert. Zum an-

¹⁶ Vgl. Dûchene, François: Die Rolle Europas im Weltsystem: Von der regionalen zur planetarischen Interdependenz, in: Kohnstamm, Max (Hrsg.): Zivilmacht Europa. Supermacht oder Partner? Frankfurt a.M.: Suhrkamp, 1973, S. 11-35.

¹⁷ Hedley, Bull: Civilian Power Europe: A Contradiction in Terms, in: Journal of Common Market Studies, 1-2/1982/83, pp. 149-170.

deren wird das Wesen der postinternationalen Beziehungen und der neuen Konflikte nicht ausreichend gewürdigt.

Dem gegenüber möchte ich für das Leitbild einer Friedensmacht plädieren.¹⁸ Diese wäre weder ein ausschließlich auf zivile Mittel setzender Akteur noch würde sie im Stil und mit den Mittel einer klassischen Großmacht militärische Machtpolitik verfolgen. Viel mehr wäre es ein internationaler Akteur, der die ganze Palette seiner Fähigkeiten für die Prävention und konstruktive Bearbeitung von Gewaltkonflikten im Rahmen internationaler *governance*-Strukturen einbringt. Eine Friedensmacht EU müsste deshalb erstens normativ auf Kooperation und Frieden ausgerichtet sein. Zweitens müsste präventiven Strategien eindeutig der Vorrang eingeräumt werden. Drittens müsste sie über die notwendigen zivilen und militärischen Instrumente zur konstruktiven Konfliktbearbeitung verfügen. Viertens wäre eine enge Zusammenarbeit mit gesellschaftlichen Akteuren, insbesondere mit Nichtregierungsorganisationen notwendig. Schließlich müssten intensive kooperative Beziehungen zu den „*lead organizations*“ UNO und OSZE bestehen.

Der konservative amerikanische Autor Robert Kagan hat in einem weithin rezipierten Aufsatz die These vertreten, die eigentliche Ursache für den sich auftuenden transatlantischen Graben liege schlicht und einfach darin, dass die USA stark und Europa schwach seien. Dieses *power gap* führe zu unterschiedlichen Strategien. Zusätzlich existiere ein breites *ideological gap*. Dieses habe zu unterschiedlichen Idealen und Prinzipien hinsichtlich der Nützlichkeit und der Moral von militärisch gestützter Machtpolitik geführt. Während die USA bereit seien, ihre Militärmacht kraftvoll einzusetzen, arbeiteten die Europäer an deren Überwindung und machten dies auch noch zu ihrer globalen „*mission civilisatrice*“. Deshalb werde es auch keine militärische Supermacht EU geben.¹⁹

Dem ist zuzustimmen. Die EU will zwar eine weltpolitische Rolle spielen, aber nicht als Militärmacht. Manches von den oben erwähnten Forderungen, welche eine Friedensmacht EU zu erfüllen hat, ist mittlerweile auf den Weg gebracht. Vieles harrt noch der Umsetzung und gleicht bislang noch eher einem Lippenbekenntnis. Die Herausforderung durch das neue Sicherheitsdilemma und die komplexe Struktur der EU lässt aber eigentlich keine andere Wahl, als den Weg in Richtung einer Friedensmacht fortzusetzen.

¹⁸ Ehrhart, Hans-Georg: What model for CFSP? Chaillot Papers Nr. 55, Paris: EU Institute for Security Studies, 2002.

¹⁹ Kagan, Robert: Power and Weakness, Policy Review, Nr. 113/2002 www.policyreview.org/JUN02/kagan_print.html.