

# Zwischen Konfliktverhütung und Krisenmanagement

## Die ESVP nach dem 11. September

von Antonio Missiroli

**D**as Jahr 2001 war kein gutes Jahr für die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP), besonders im Vergleich zu den vorherigen zwei Jahren. Ziemlich wenig ist auf der operativen Seite getan worden, trotz der Übung zur Verbesserung der Fähigkeiten Ende November.

Bei der Formulierung der Politiken ist immerhin etwas erreicht worden, insbesondere was die Konfliktverhütung und das Management nicht-militärischer Krisen angeht. Die schwedische EU-Ratspräsidentschaft hat dabei eine große Rolle gespielt, zusammen mit der Kommission und dem Hohen Vertreter für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP). Dennoch enthält der Bericht der Präsidentschaft vom Gipfel in Göteborg im Juni 2001 kaum Details und Richtlinien für die Umsetzung. Hinzu kommt, dass der Ausschuss für Zivile Aspekte des Krisenmanagements (CIVCOM), der bereits Mitte 2000 eingesetzt wurde, immer noch ein rein beratendes Gremium ist. Der gesamte institutionelle und praktische Rahmen für das Krisenmanagement ist immer noch ein kompliziertes Puzzle.

Dr. Antonio Missiroli,  
Wissenschaftler am Institut d'Etudes de  
Sécurité de l'Union Européenne, Paris.

Und dann kam der 11. September. Er hatte zweierlei zur Folge: Zum einen eine der unmittelbare Solidaritätsreflex mit den Vereinigten Staaten, mit Großbritannien an der Spitze, das gesamte Europa (weit über die Grenzen der Union hinaus) und trug dazu bei, wichtige Maßnahmen in Bezug auf Justiz und Inneres auf den Weg zu bringen. Zum anderen führte das Rennen um die Umsetzung dieser Solidarität in direkte militärische Kooperation, wiederum mit Großbritannien an der Spitze, zu einer klaren Verletzung der Rangordnung unter den EU-Mitgliedern. Die unerfreulichen Episoden in Gent (zu dritt) und in London (zu acht) im Oktober 2001 sprechen für sich. Dass diese Treffen überhaupt stattfinden konnten, war sicherlich auch der schwachen Präsidentschaft und der mangelnden institutionellen Macht des Hohen Vertreters zuzuschreiben – ein Grund mehr, das Rotationsprinzip der Union zumindest im Hinblick auf die GASP/ESVP zu überdenken und bessere Wege zu finden, um die notwendige außenpolitische Führung der Union sicherzustellen.

Zu guter Letzt versetzte die Anrufung von Artikel 5 des NATO-Vertrags und seine nachfolgende, eher bescheidene Umsetzung dem Atlantischen Bündnis einen Schlag: Die NATO, die wahrscheinlich im nächsten Jahr wei-

tere Kandidaten aufnehmen wird, wird nicht mehr das sein, was sie war (und was von ihr erwartet wird) – dies um so weniger nach der jüngsten Abmachung mit Russland vom 28. Mai 2002 in Rom. Paradoxaerweise wird vielleicht die operative Zukunft des Bündnisses immer enger mit der der ESVP verwoben sein, insbesondere, wenn die Vereinbarung über die Nutzung von NATO-Einrichtungen und -Material für EU-geführte Operationen, die so kräftezehrend zuerst mit der Türkei und anschließend mit Griechenland ausgehandelt worden war, abgeschlossen ist.<sup>1</sup>

In der Tat könnte die ESVP sich nützlicherweise militärische Glaubwürdigkeit vom NATO-Hauptquartier SHAPE „ausleihen“ (das sowohl als eine Art Planungs- und Standardsetzungsorganisation als auch als „Abschrecker der letzten Instanz“ fungieren könnte), während sich das Bündnis durch das paneuropäische militärische Krisenmanagement neu erfinden könnte. Darüber hinaus könnte der mit hoher Wahrscheinlichkeit Ende 2002 eintretende „Big Bang“ – der Beitritt von weiteren zehn Kandidaten gleichzeitig – das Auseinanderklaffen von EU- und NATO-Mitgliedschaft deutlich verringern, während gleichzeitig der europäischen „Pfeiler“ im Bündnis und die „atlantische“ Orientierung innerhalb der Union gestärkt werden würden.<sup>2</sup> Die Aus- und Nachbewertung der Operation „Amber Fox“ wird in diesem Sinne ein wichtiger Test sein.

Auf lange Sicht wird der 11. September wahrscheinlich auch Auswirkungen auf die ESVP haben, weil:

- er dem traditionellen Argument der „Zivilmacht“ ein und für allemal den Boden entzogen hat (die Entwicklungen in Deutschland zeigen dies am deutlichsten), während
- er gleichzeitig die Vorstellung gestärkt hat, dass Krisenmanagement nicht nur eine rein militärische Angelegenheit ist;
- er die Grenzen zwischen innen- und außenpolitischen Maßnahmen weiter verwischt hat, zwischen Sicherheit und Unversehrtheit, zwischen Schutz und Projektion, und damit riesige Probleme aufwirft sowohl im Hinblick auf die Konsistenz von Institutionen und Maßnahmen als auch auf die Koordinierung;
- er die Notwendigkeit unterstrichen hat, instabile Staaten zu stabilisieren und die Peripherie zu sichern, womit er das Tempo von EU- und NATO-Erweiterung erhöht;
- er schließlich deutlich gemacht hat, dass, nur wenn die Ressourcen gebündelt und sie interoperabel sowie sich gegenseitig stärkend gemacht werden, die Europäer in der Lage sein werden, eine angemessene und wirksame Rolle auf der internationalen Bühne zu spielen.

## Herausforderungen

Die ESVP wird daher drei großen Herausforderungen gegenüberstehen:

1. Das operative Debüt. Ab Januar 2003 wird die Europäische Union formell die Mission in Bosnien von den UN übernehmen, den ersten Einsatz

vor Ort. Die Operation soll zwar von begrenztem Umfang und relativ einfach durchzuführen sein, aber sie könnte der Ausgangspunkt für eine größere militärische Rolle der EU in der gesamten Balkan-Region sein.

2. Die institutionelle Herausforderung. Von den mehr als 50 Fragen über die Zukunft Europas, die in der Erklärung von Laeken angeführt werden,<sup>3</sup> widmet sich eine ganze Gruppe dem Thema GASP/ESVP und dabei besonders der Suche nach der „Kohärenz“.<sup>4</sup> Die ersten Schritte des Europäischen Konvents zeigen bereits, dass dies möglicherweise zu einem der bestimmenden Themen der kontinentalen Debatte werden könnte, die zur nächsten Regierungskonferenz führen wird – von den jeweiligen Rollen des Hohen Vertreters und der Kommission bis hin zur grundsätzlichen Reform des Rates und der EU-Präsidenschaft.

3. Die Herausforderung, die notwendigen Mittel zur Verfügung zu stellen. Dies wird wahrscheinlich die entscheidende Frage für die ESVP in den nächsten Jahren sein. Es geht darum, wie die Ressourcen mobilisiert werden können, die notwendig sind, um die europäischen Erwartungen und Ambitionen zu erfüllen. Anders als noch wie vor ein paar Jahren ist der politische Wille, etwas zu tun (und als Europäer gemeinsam zu handeln), jetzt da. Wie verbesserungswürdig auch immer, die Grundstrukturen für ein Handeln sind ebenfalls vorhanden. Dennoch müssen beidem angemessene Mittel zur Verfügung stehen.

Unsere amerikanischen Verbündeten und Freunde üben auf Europa

einen enormen Druck aus – insbesondere seit dem 11. September –, die Verteidigungsausgaben zu erhöhen und die so genannte „Fähigkeitslücke“ aufzufüllen. Doch eine Debatte, die sich ausschließlich auf die nationalen Verteidigungshaushalte konzentriert, ist zu eng und vor allem nicht geeignet, um die wirklichen Bedürfnisse und Mängel einer effektiven EU-Krisenmanagementfähigkeit anzugehen.

In der Tat kann es beim Teilen von Lasten nicht in erster Linie um einen Vergleich von Verteidigungshaushalten über den Atlantik gehen. Verteidigungshaushalte wiederum decken nicht nur die Verteidigungsfunktion ab. Manchmal scheinen sie rein quantitativ betrachtet angemessen zu sein, und doch sind sie dies oft aus falschen Gründen (zum Beispiel Griechenland und die Türkei). Schließlich sind entscheidende sicherheitspolitische Instrumente oft in anderen Bereichen des nationalen Haushalts enthalten. In Anbetracht dessen sind die Verbesserung und Erhöhung der Verteidigungsausgaben in Europa von entscheidender Bedeutung, um die ESVP nicht nur offiziell „operativ“, sondern auch um sie mittelfristig glaubwürdig und effektiv zu machen und somit dazu beizutragen, den anderen beiden Herausforderungen zu begegnen.

In der Frage „wofür?“ bei den Verteidigungsausgaben gehen die Meinungen und Vorstellungen in der EU immer noch auseinander. Ein Diskussionspapier, das vom Centre for Defence Studies des King's College, London, veröffentlicht wurde und auf einem gemeinsamen Forschungsvor-

haben mit fünf anderen europäischen Instituten beruht,<sup>5</sup> zeigt, dass die Reichweite der Petersberg-Aufgaben innerhalb der EU nicht gleich interpretiert wird. Sicherlich gibt es einen breiten Konsens über die einfachen Aufgaben, für die die meisten Ressourcen – einschließlich derjenigen, die zum nichtmilitärischen Krisenmanagement gebraucht werden – bereits vorhanden sind sowohl in der Union (Mitgliedstaaten) als auch in Brüssel (der schnelle Krisenreaktionsmechanismus der Kommission, ECHO, Europe-Aid und das Sekretariat des Rates).

Anspruchsvolle Missionen dagegen sind eher umstritten, und was darunter verstanden wird, scheint selbst unter den sechs großen militärischen Akteuren in der EU unterschiedlich interpretiert zu werden. Für Schweden und Deutschland zum Beispiel fällt das obere Limit einer Operation nach Artikel 17 mit IFOR/SFOR oder KFOR (also der eigentlichen Friedenswahrung) zusammen; für Frankreich und Italien mit der Operation „Wüstensturm“ von 1991 (Ordnung wiederherstellen), Italien kann sich dies jedoch nur im NATO-Rahmen vorstellen; für Großbritannien und die Niederlande mit der Operation „Alliierte Streitkräfte“ von 1999 (also dem eigentlichen Krisenmanagement).

Die Unterschiede liegen nicht notwendigerweise in der Anzahl der Streitkräfte, die vor Ort involviert sind – obwohl die Luftmacht deutlich variiert –, sondern vielmehr in der Beschreibung und im Mandat der vorgesehenen Mission. Derartige Nuancen würden sich noch viel weiter auf-

fächern, wenn alle 15 Mitglieder (ganz zu schweigen von den Beitrittskandidaten) in die Betrachtung einbezogen würden. Sie würden eben die Leitziele, die im Dezember 1999 aufgestellt wurden und offiziell im November 2000 „erreicht“ wurden, entweder als zu anspruchsvoll erscheinen lassen oder als zu bescheiden (oder beides zugleich). Es erübrigt sich zu sagen, dass angesichts der geringen europäischen Fähigkeiten für anspruchsvolle Operationen eine militärische Kooperation mit der NATO zu einem entscheidenden Faktor wird.

Wie nun mit all diesen Beschränkungen umgehen? Die Frage, wie man die Verteidigungsausgaben für das europäische Krisenmanagement erhöht, wurde zum ersten Mal öffentlich zur Sprache gebracht im Nachgang zum Französisch-Britischen Gipfeltreffen in St. Malo<sup>6</sup> im Dezember 1998 und dem Kölner EU-Gipfel<sup>7</sup> im Juni 1999. Damals drehte sich die Debatte um die Anwendbarkeit der politischen und funktionalen Logik der EWU auf die im Entstehen begriffene ESVP, d.h. eine Wiederholung dessen, was gemeinhin als eine Erfolgsstory angesehen wurde.

So wurde tatsächlich für mögliche „Konvergenzkriterien“ geworben, wie erwünschte Mindestziele für die aktuellen nationalen Verteidigungsausgaben (2 bis 2,5 Prozent des Bruttosozialprodukts) oder für neue Investitionen (0,7 Prozent). Ein solcher „nachfragegeleiteter“ Ansatz zielte darauf ab, quantitative Indikatoren festzulegen, die zum Teil willkürlich waren (ähnlich der EWU-Kriterien in diesem Zusammenhang) und frag-

würdig (einfach die Verteidigungshaushalte aufzublähen ist im Prinzip nicht so schwer, aber es produziert nicht notwendigerweise die geforderten Fähigkeiten), während keine wirklichen Beschränkungen auferlegt wurden: anders als bei der EWU sind bei Nichteinhaltung keine Sanktionen vorgesehen.

## Konvergenzkriterien

Im Übrigen war das tiefer liegende Paradoxe an der ganzen Diskussion, dass die Konvergenzkriterien für den Euro von den Finanzministern festgelegt wurden, um die öffentlichen Ausgaben insgesamt zu zügeln, während jene von den Außen- und/oder Verteidigungsministern für die ESVP festgelegt darauf ausgelegt sind, die öffentlichen Ausgaben in nur einem Sektor zu erhöhen – mit all den Risiken einer Kettenreaktion in den anderen Ministerien, was dazu geführt hätte, die EWU zu gefährden.<sup>8</sup>

Diese Aussicht, dazu die britische Abneigung gegenüber der EWU-Terminologie, und die Auswirkungen des Kosovo-Krieges trugen dazu bei, die Debatte in Richtung eines „angebotsgeleiteten“ Ansatzes zu lenken, beruhend auf freiwilligen Beiträgen und Verpflichtungen, Gruppenüberprüfung und bester Praxis. Das war die Logik hinter dem Leitziel, das im Dezember 1999 auf dem Europäischen Ratstreffen in Helsinki beschlossen wurde, ebenso bei seiner anschließenden Umsetzung und Nachbereitung.

Auch wenn diese Übung viel dazu beigetragen hat, innerstaatliche Re-

formen im militärischen Bereich zu beschleunigen (besonders in Italien und in Deutschland), sind nur begrenzte Ergebnisse im finanziellen wie funktionalen/operativen Sinne erreicht worden. Sowohl die Kosteneinsparungen als auch die Ausgaben-erhöhungen bei den nationalen Verteidigungsbudgets waren in der gesamten Europäischen Union minimal. Der Zusammenlegung von Streitkräften lag hauptsächlich ein politischer und/oder symbolischer Zweck zugrunde.

Ist es möglich, die beiden oben beschriebenen Ansätze miteinander zu verbinden und ein gewisses Momentum und zusätzliche Anreize daraus zu gewinnen, um erstens mehr Gegenwert für unser Geld zu bekommen (besser ausgeben) und zweitens mehr Ressourcen für die Verteidigung freizusetzen (mehr ausgeben)?

Der einzige realistische und gangbare Weg scheint der zu sein, Verteidigungsausgaben ernsthaft zu bündeln:

- indirekt und auf lange Sicht durch eine gewisse Rollenspezialisierung sowohl was die Fähigkeiten/Streitkräfte als auch was die Ausrüstung und das Material angeht;
- mittelfristig durch eine gemeinsame (nicht notwendigerweise eine einzige) Beschaffungspolitik und einen weniger geschützten Markt für die Rüstungsindustrie;
- kurzfristig, durch die Schaffung einzelner EU-finanzierter supranationaler Streitkräfteelemente.<sup>9</sup> Ein interessantes Modell in diesem Bereich ist das von der NATO für ihre AWACS-Flugzeuge ins Leben gerufene: seine Methode der Kosten-,

Risiken- und Gewinnteilung bei gleichzeitiger Ausbildung multinationaler Mannschaften könnte genauso gut auch auf einige der existierenden, aber noch nicht richtig funktionierenden und insbesondere auf eventuelle der neuen strategischen Gemeinschaftsprojekte angewendet werden;

- schließlich könnte man sich auf gemeinsame Grundsätze einigen, wie die nationalen Beiträge zur ESVP zu bemessen sind: Geld, Ausrüstung, Stärke der Streitkräfte, Know-how oder auch eine Kombination von allem. Dies könnte auch das Auftreten einer „Lastenteilungsdebatte“ in der EU und unter den Europäern generell verhindern und dem gesamten Prozess Legitimität und Transparenz verleihen.

All dies heißt natürlich nicht, dass unmittelbarere Herausforderungen – wie die Übernahme der Mission in Bosnien oder das Aufstellen einer gemeinsamen NATO-EU-Operation in Mazedonien – nicht die nahe Zukunft der ESVP beeinflussen werden. Das Gegenteil ist der Fall, auch weil diese Herausforderungen vielleicht Präzedenzfälle schaffen und einen Erfahrungsschatz sammeln helfen, auf dem man aufbauen kann. Sie könnten auch dabei hilfreich sein, Konsens und Glaubwürdigkeit für die ESVP insgesamt herzustellen und es damit den Politikern leichter machen, die strukturellen und institutionellen Fragen, die immer noch die Wirksamkeit der Europäischen Union als internationalem Akteur einschränken, anzugehen.

## Anmerkungen

- <sup>1</sup> Vgl. *Missiroli*, Sicherheitspolitische Kooperation zwischen EU und NATO: Der türkische Verdross über die ESVP, in: *Integration*, Jg. 26, 2001, Nr. 4, S. 340–355; *ders.*, EU-NATO Cooperation in Crisis Management: No Turkish Delight for ESDP, in: *Security Dialogue*, Jg. 33, 2002, Nr. 1, S. 9–26.
- <sup>2</sup> Vgl. *ders.* (Hrsg.), *Bigger EU, Wider CFSP, Stronger ESDP? The View from Central Europe*, Occasional Paper 34, EU ISS, Paris, April 2002.
- <sup>3</sup> Die Erklärung ist abgedruckt in: *Internationale Politik (IP)*, 1/2002, S. 123 ff.
- <sup>4</sup> Für einen Überblick zu den Hintergründen siehe *Missiroli*, *European Security Policy: The Challenge of Coherence*, in: *European*

*Foreign Affairs Review*, Jg. 6, 2001, Nr. 2, S.177–196.

- <sup>5</sup> *Making Sense of the Helsinki Headline Goal*, Diskussionspapier, November 2001.
- <sup>6</sup> Abgedruckt in: *IP*, 1–2/1999, S. 127 ff.
- <sup>7</sup> Anhang III der Schlussfolgerungen des Vorsitzes des Europäischen Rates zur Stärkung der ESVP, in: *IP*, 10/1999, S. 133. ff.
- <sup>8</sup> Vgl. *Missiroli*, *European Security and Defence: The Case for Setting Convergence Criteria*, in: *European Foreign Affairs Review*, Jg. 4, 1999, Nr. 4, S. 485–500.
- <sup>9</sup> Vgl. dazu *Stefano Silvestri*, *Défense européenne: De quels critères de convergence peut-on parler?*, in: *Défense*, Nr. 97, Januar/Februar 2002, S. 58–59.