

Heise, Volker

Research Report

Die ESVP in den transatlantischen Beziehungen

SWP-Studie, No. S 23/2007

Provided in Cooperation with:

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), German Institute for International and Security Affairs, Berlin

Suggested Citation: Heise, Volker (2007) : Die ESVP in den transatlantischen Beziehungen, SWP-Studie, No. S 23/2007, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/252647>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

SWP-Studie

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale
Politik und Sicherheit

Volker Heise

Die ESVP in den trans- atlantischen Beziehungen

S 23
August 2007
Berlin

Alle Rechte vorbehalten.

Abdruck oder vergleichbare
Verwendung von Arbeiten
der Stiftung Wissenschaft
und Politik ist auch in Aus-
zügen nur mit vorheriger
schriftlicher Genehmigung
gestattet.

© Stiftung Wissenschaft und
Politik, 2007

SWP

Stiftung Wissenschaft und
Politik
Deutsches Institut für
Internationale Politik und
Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6372

Inhalt

5	Problemstellung und Schlussfolgerungen
7	Gemeinsamkeiten und Unterschiede
7	Politisch-strategische Handlungsmaximen
7	Krieg und Frieden
10	Unilateralismus und Multilateralismus
12	Zivile und militärische Fähigkeiten
16	Sicherheitspolitische Zusammenarbeit EU-USA
20	Schlussfolgerungen
23	Abkürzungen

Die ESVP in den transatlantischen Beziehungen

Das Attribut »euroatlantisch« weckt in sicherheitspolitischen Zusammenhängen automatisch Assoziationen zur NATO. Die sicherheitspolitischen Beziehungen zwischen der USA und der EU sind dagegen nur spärlich entwickelt und beschränkten sich bisher vorwiegend auf die Aktivitäten der EU im Atomstreit mit dem Iran und im Nahost-Quartett. Im Bereich der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) gibt es keine direkte transatlantische Verbindung. Aus amerikanischer Sicht besteht dafür auch keine Veranlassung. In Washington herrscht die Auffassung vor, dass sicherheitspolitische Belange, die eine Zusammenarbeit mit den Europäern notwendig machen, über die Allianz geregelt werden können.

Auch für die Europäer ist die NATO das maßgebliche Forum der sicherheitspolitischen Kooperation mit den USA. Die ESVP dagegen sollte die Europäische Union auch autonom handlungsfähig machen, das heißt auch unabhängig von der NATO und den USA. Da aber die EU für militärisch anspruchsvolle Operationen auch weiterhin auf die Unterstützung der NATO angewiesen ist und diese wiederum auf die USA, ist immerhin eine indirekte Kooperationsmöglichkeit vorhanden.

Die Grundlage dafür bilden die EU–NATO-Vereinbarungen. Nur sind deren Mechanismen und Prozeduren reichlich bürokratisch, kompliziert und zeitraubend. Außerdem sind die Konsultationen zwischen den beiden Organisationen schon seit längerem durch den Streit über die türkisch-zyprische Frage blockiert. Für ein umfassendes Krisenmanagement greift eine Konzentration auf die NATO ohnehin zu kurz. Bekanntermaßen erfordert die Lösung von Konflikten und die Stabilisierung einer Krisenregion einen integralen Ansatz, der sowohl militärische als auch vielfältige zivile Ressourcen einschließt. Die Rolle der NATO ist jedoch fast ausschließlich auf die militärischen Aspekte begrenzt. Darüber hinaus ist die Allianz auch nicht überall einsetzbar, da ihr Engagement in manchen Krisenregionen auf zu große politische und emotionale Widerstände stoßen würde.

Eine direkte Zusammenarbeit zwischen den USA und der EU wäre daher eine zusätzliche Handlungsoption für internationales Krisenmanagement. Dazu müssten aber die gegenwärtigen Vorbehalte überwunden werden, die beiderseits des Atlantiks dagegen

bestehen. Auch verfolgen die beiden Akteure in diesem Politikfeld teilweise sehr unterschiedliche Ansätze. Ziel der Studie ist es daher, zunächst einmal diese wesentlichen Unterschiede in den relevanten Bereichen des internationalen Krisenmanagements zu beleuchten und daran anschließend Anknüpfungspunkte für eine intensivere transatlantische Kooperation zu finden. Drei Gesichtspunkte sind dabei von besonderer Bedeutung, nämlich

- ▶ die politisch-strategischen Handlungsmaximen,
- ▶ die zivilen und militärischen Fähigkeiten und
- ▶ die Bereitschaft zur beiderseitigen Kooperation und die Mechanismen, über die diese stattfindet.

Die politisch-strategischen Leitlinien für die gegenwärtige US-Administration bzw. für die EU sind zuallererst in den jeweiligen Sicherheitsstrategien zusammengefasst. Darin gibt es zwar eine Reihe von Gemeinsamkeiten, vor allem in den Wertvorstellungen, Zielen und Bedrohungswahrnehmungen. Die Unterschiede zeigen sich insbesondere an dem Stellenwert, der dem Einsatz militärischer Mittel zugemessen wird. Militärische Stärke ist seit jeher ein Eckpfeiler der amerikanischen Sicherheitspolitik. Im Krieg gegen den Terrorismus wird auch der präemptive Einsatz von Streitkräften legitimiert, um Bedrohungen vom amerikanischen Territorium abzuwenden. Die EU ist nicht im Kriegszustand. In der Europäischen Sicherheitsstrategie (ESS) wird betont, dass zur Schaffung von Sicherheit alle Politikbereiche einbezogen werden müssen. Militärische Mittel sind – auch bei der Bekämpfung des Terrorismus – eher nachrangig. Präemption kommt in EU-Dokumenten gar nicht vor. Die Union setzt vielmehr auf *Prävention*, das heißt auf vorbeugendes Handeln, das sich insbesondere auf die Ursachen von Konflikten und Bedrohungen richtet.

Unterschiede gibt es ebenso bei der Gewichtung des multilateralen Handelns. Zwar bekennt sich auch die US-Administration im Prinzip zum Multilateralismus, sie versteht darunter aber vorwiegend eine Zusammenarbeit mit solchen Staaten, die bereit sind, dem Führungsanspruch und den Zielen Washingtons zu folgen. Internationale Organisationen werden im Wesentlichen daran gemessen, ob sie für die Durchsetzung amerikanischer Interessen hilfreich sind. Für die EU ist Multilateralismus dagegen ein Kernelement ihrer Außenpolitik, das sich schon aus ihrer Konstruktion als multinationale Organisation ergibt.

Eine Annäherung im politisch-konzeptionellen Bereich könnte sich insbesondere dadurch ergeben, dass sich die US-Administration zunehmend der Überdehnung ihrer Kräfte und Mittel bewusst wird und die

Vorteile einer Lastenteilung durch multilaterale Zusammenarbeit erkennt. Dieser Prozess wird durch die derzeitige demokratische Mehrheit im US-Kongress befördert und wird wohl auch die künftige US-Administration erfassen. Für die EU und ihre Mitgliedstaaten wird es daher wichtig sein, die Diskussion mit amerikanischen Meinungsführern zu suchen und insbesondere für konkrete Krisensituationen gemeinsame Handlungsgrundlagen zu identifizieren.

Die Unterschiede in den zivilen und militärischen Fähigkeiten zum Krisenmanagement sind offensichtlich. Die USA als stärkste Militärmacht der Welt können jeden militärischen Konflikt dominieren. Sie haben aber Defizite, wenn es darum geht, die notwendigen zivilen Mittel zur Stabilisierung und Konfliktnachsorge zur Geltung zu bringen. Umgekehrt ist die Stärke der EU gerade auf dem zivilen Gebiet anerkannt, während ihre militärischen Kapazitäten nach wie vor begrenzt sind. Die unterschiedlichen Fähigkeiten wären aber eine gute Voraussetzung für eine enge Kooperation, denn beide Akteure könnten sich mit ihren Potentialen nicht nur ergänzen, sondern die Wirksamkeit ihres Engagements auf der Basis eines gemeinsamen oder zumindest eines konsequent abgestimmten Konzepts durchaus erhöhen. Nur bedarf es dazu der Bereitschaft und Fähigkeit beider Akteure zu einer effektiven bilateralen Zusammenarbeit im Krisenmanagement.

Die Kooperation im sicherheitspolitischen Bereich beschränkt sich derzeit aber hauptsächlich auf wenige formalisierte Konsultationen. Dies liegt auch daran, dass die NATO-zentrierte US-Administration die EU sicherheitspolitisch bisher kaum wahrgenommen hat und auch nicht besonders ernst nimmt. Darüber hinaus wird die bilaterale Kommunikation durch die häufig undurchsichtige Strukturvielfalt innerhalb der EU und die Kompetenzüberschneidungen zwischen Generalsekretariat und Kommission erschwert. Mit den Zuständigkeiten, die der Hohe Repräsentant der Union für die Außen- und Sicherheitspolitik in der Kommission künftig hat, kann immerhin eine größere Kohärenz zwischen den Strukturen der EU gewährleistet werden. Auch ein gemeinsamer Auswärtiger Dienst wird die Ansprechbarkeit und Außenwirkung der EU verbessern. Nur reichen strukturelle Maßnahmen nicht aus. Wesentlich ist, dass beide Organe mit weitergehenden Kompetenzen ausgestattet werden, um überzeugender für die EU sprechen und handeln zu können. Damit sind die Mitgliedstaaten gefordert, ihre nationale Außen- und Sicherheitspolitik stärker in den europäischen Rahmen einzuordnen. Der jetzige Stand des Reformvertrags besagt aber eher das Gegenteil.

Gemeinsamkeiten und Unterschiede

Politisch-strategische Handlungsmaximen

In den Sicherheitsstrategien sowohl der USA als auch der EU schlägt sich zweifellos nur ein Ausschnitt der sicherheitspolitischen Diskussion diesseits und jenseits des Atlantiks nieder. Auch in den USA wird die Kritik insbesondere an der Vorgehensweise der US-Administration im Irak inzwischen nachdrücklicher und pointierter vorgetragen.¹ Nichtsdestotrotz bleibt die Nationale Sicherheitsstrategie (NSS)² für die Regierung die Grundlage und erklärte Handlungsleitlinie.

Die 27 EU-Staaten haben ihre eigenen nationalen Strategien und Sicherheitskonzepte. Diese stimmen zwar zu einem hohen Grad überein, sie setzen aber zum Teil unterschiedliche Akzente. Das Spektrum reicht dabei von den neutralen Staaten bis zu den beiden europäischen Nuklearmächten.³ Die Europäische Sicherheitsstrategie (ESS) stellt somit einen Kompromiss dar, auf den sich die damals noch 15 EU-Mitglieder im Dezember 2003 geeinigt hatten.⁴ Mit der

Erweiterung auf 27 Mitgliedstaaten wurde diese Strategie zusammen mit dem *Acquis communautaire* von den 12 neuen Mitgliedern übernommen. Damit ist die ESS weiterhin unverändert gültig und stellt die Grundlage für gemeinsames europäisches Handeln im Bereich der Sicherheitspolitik dar.

Vergleicht man die ESS mit der NSS, so zeigen sich eine Fülle von Gemeinsamkeiten, insbesondere was die grundsätzlichen Ausführungen über Werte und Ziele betrifft, aber auch in Bezug auf Herausforderungen und Bedrohungen. Unterschiede werden vor allem bei der Frage deutlich, wie diese Strategien umgesetzt (und instrumentalisiert) werden sollen.⁵ Dies gilt speziell für den Stellenwert, der militärischen Mitteln für das Erreichen der genannten Ziele zuerkannt wird, und für das Verhältnis zum Multilateralismus.

Krieg und Frieden

Die USA befinden sich im Krieg. Das hat Präsident Bush in seiner Einführung zur NSS 2006 unmissverständlich festgestellt und diese Strategie konsequenterweise als Kriegsstrategie bezeichnet.⁶ Auch in der Rede zum »State of the Union« im Januar 2007 wird diese Sichtweise noch einmal bekräftigt.⁷ Die amerikanische Kriegserklärung, die sich gegen den internationalen Terrorismus richtet, erfolgte bereits kurz nach dem 11. September 2001. Anfänglich hatte Präsident Bush sogar von einem Kreuzzug gesprochen, der gegen den Terrorismus unternommen werden müsse.⁸

1 So sagte der frühere US-Präsident Jimmy Carter: »Bush Is ›the Worst in History‹ in Foreign Relations«, in: *The Washington Post*, 20.5.2007, S. A07, <www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2007/05/19/AR2007051900212.html>.

Zbigniew Brzezinski riet, endlich der amerikanischen Kriegspsychose ein Ende zu setzen, vgl. »Terrorized by ›War on Terror‹«, in: ebd., 25.3.2007, S. B01, <www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2007/03/23/AR2007032301613.html>. Strobe Talbott, Präsident der Brookings Institution, bezeichnete den US-Unilateralismus als ein »Foreign Policy Disaster«, vgl. *International Herald Tribune*, 21.2.2007, <www.brookings.edu/views/op-ed/talbott/20070221.htm>.

2 Die Nationale Sicherheitsstrategie (NSS) der gegenwärtigen US-Administration wurde 2002 formuliert und im März 2006 aktualisiert und ergänzt, siehe *The National Security Strategy of the United States of America*, September 2002, <www.whitehouse.gov/nsc/nss.html>, und *The National Security Strategy of the United States of America*, März 2006, <www.whitehouse.gov/nsc/nss/2006/nss2006.pdf>.

3 Für eine Synopsis der nationalen Sicherheitsstrategien europäischer EU- und NATO-Staaten siehe Zachary Ritter/Peter Schmidt, *Strategy Synopsis. An Overview of the National Security Strategies of EU and NATO Countries*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Mai 2006 (Working Paper FG2, 2/06), <www.swp-berlin.org/de/common/get_document.php?asset_id=2994>.

4 *Ein sicheres Europa in einer besseren Welt. Europäische Sicherheitsstrategie*, Dezember 2003, <<http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIDE.pdf>>.

5 Siehe hierzu Peter Schmidt, »Die weltpolitischen Herausforderungen für die Europäische Union und die Vereinigten Staaten von Amerika: Gemeinsamkeiten und Unterschiede«, in: Peter-Christian Möller-Graff (Hg.), *Die Rolle der erweiterten Europäischen Union in der Welt*, Baden-Baden 2006, S. 255–281.

6 Wörtlich heißt es darin: »America is at war. This is a war-time strategy«.

7 Vgl. The White House, Office of the Press Secretary, *President Bush Delivers State of the Union Address*, 23.1.2007, <www.whitehouse.gov/news/releases/2007/01/print/20070123-2.html>.

8 Siehe »Bush Pledges Crusade against ›Evil-doers‹«, *The Associated Press*, 17.11.2001, <<http://archive.recordonline.com/archive/2001/09/17/rdp16.htm>>.

In den Ausführungen der NSS wird kein Zweifel daran gelassen, dass die USA alle verfügbaren Mittel in diesem Krieg einsetzen werden, allen voran ihre militärische Stärke. Der präemptive Einsatz auch militärischer Gewalt wird ausdrücklich gerechtfertigt, um akute Bedrohungen auszuschalten. In den USA ist Präemption allerdings kein besonderes Reizwort. Für die Mehrheit der US-Bürger gehört es zu den elementarsten Aufgaben eines jeden US-Präsidenten, alles zu tun, um Bedrohungen vom amerikanischen Territorium fernzuhalten und für die physische Sicherheit der Bevölkerung zu sorgen.⁹ »We must take the battle to the enemy«, ist daher auch der Leitgedanke der *National Strategy for Combating Terrorism*, der zufolge vor allem Rückzugsgebiete (sanctuaries), Führungs-, Kommunikations- und Logistikeinrichtungen der Terroristen bekämpft werden sollen.¹⁰

Der Krieg gegen den Terrorismus soll durch einen Sieg der USA beendet werden. Dieser soll erst dann als erreicht gelten, wenn die Welt von Terroristen befreit ist. In Washington ist man sich darüber im Klaren, dass dies eine langfristige Anstrengung erfordert. In seiner »State of the Union«-Rede vom Januar 2007 bereitete Präsident Bush die Amerikaner darauf vor, dass dieser Krieg noch weit in die nächste Generation hinein andauern werde.¹¹ Der Sieg im Irak soll dann errungen sein, wenn dort eine gut funktionierende Demokratie errichtet ist, die mithilft, »eine friedliche und sichere Zukunft für unsere Kinder und Enkel herbeizuführen«. ¹² Eine zeitliche Perspektive dafür gibt es nicht. Das Wort »Niederlage« kommt in der amerikanischen Kriegsrhetorik nicht vor, jedoch die

Warnung, dass ein Misserfolg eine Katastrophe für die USA bedeuten würde.

Die Kriegsrhetorik hat offensichtlich zwei Zielrichtungen. Zum einen soll sie dem terroristischen Netzwerk die Entschlossenheit der USA verdeutlichen, diesen Krieg bis zum siegreichen Ende zu führen. Zum anderen soll die amerikanische Öffentlichkeit mobilisiert und hinter dem Präsidenten geschart werden. Darüber hinaus werden aus dem Kriegszustand auch juristische Legitimationen abgeleitet, die zum Beispiel den Patriot Act oder den besonderen Status von Guantanamo decken sollen.¹³

Die spezielle Wortwahl der Rhetorik hat aber auch andere, nicht beabsichtigte Wirkungen. Soweit dies nicht bereits durch Osama bin Laden in den 1990er Jahren erreicht wurde, hat die amerikanische Kriegserklärung auch die Folge, dass sich bisher unabhängige terroristische Gruppen zu einem Netzwerk gegen den zentralen Gegner USA verbinden.¹⁴ Darüber hinaus liefert diese Diktion manchen Muslimen die entscheidende Motivation, sich den Terroristen anzuschließen und an diesem Krieg teilzunehmen.¹⁵ Insbesondere der Begriff »Kreuzzug« (bei den christlichen Kreuzzügen des Mittelalters wurden Hunderttausende von Muslimen getötet) weckt in der islamischen Welt vielfach den Affekt, dass es nahezu die Pflicht eines rechtgläubigen Muslimen sei, sich in diesem neuen Glaubenskrieg zur Wehr zu setzen. Jedenfalls ist dies die zentrale Botschaft, die Osama bin Laden und sein

⁹ Vgl. Coit D. Blacker, *U.S.-European Relations after the Iraq War. An American Perspective*, Stanford: Freeman Spogli Institute, Stanford University, 7.2.2007, <http://iis-db.stanford.edu/evnts/4805/U.S.-European_Relations_After_Iraq.pdf>.

¹⁰ *National Strategy for Combating Terrorism*, Februar 2003, S. 11f, <www.whitehouse.gov/news/releases/2003/02/counter_terrorism/counter_terrorism_strategy.pdf>.

¹¹ Wörtlich sagte Bush: »The war on terror we fight today is a generational struggle that will continue long after you and I have turned our duties over to others«, vgl. *President Bush Delivers State of the Union Address* [wie Fn. 7].

¹² Wörtlich: »Victory in Iraq will bring something new in the Arab world – a functioning democracy that polices its territory, upholds the rule of law, respects fundamental human liberties, and answers to its people. A democratic Iraq will not be perfect. But it will be a country that fights terrorists instead of harboring them – and it will help bring a future of peace and security for our children and our grandchildren«, vgl. The White House, Office of the Press Secretary, *President's Address to the Nation*, 10.1.2007, <www.whitehouse.gov/news/releases/2007/01/20070110-7.html>.

¹³ Gemäß der sicherheitspolitischen Erklärung des EU-US-Gipfels vom 30.4.2007 soll ein Dialog über juristisch relevante Prinzipien zu einem besseren gegenseitigen Verständnis der divergierenden rechtlichen Auffassungen im Kampf gegen den Terrorismus führen, vgl. *2007 EU-U.S. Summit: Promoting Peace, Human Rights and Democracy Worldwide*, 30.4.2007, S. 6, <www.eurunion.org/partner/summit/Summit20070430/Pol&SecurIssues.pdf>.

¹⁴ Vgl. Jeremy Shapiro/Daniel Byman, »Bridging the Transatlantic Counterterrorism Gap«, in: *The Washington Quarterly*, (Herbst 2006), S. 33–50.

¹⁵ Nach Ansicht des britischen MI5 wird die Formulierung »War on Terror« von islamisch-militanten Kreisen benutzt, um Rekruten zu gewinnen, vgl. Jason Burke, »Britain Stops Talk of »War on Terror««, in: *The Observer*, 10.12.2006, <<http://observer.guardian.co.uk/politics/story/0,,1968668,00.html>>.

Stellvertreter Ayman al-Zawahiri in regelmäßigen Abständen per Video aussenden.¹⁶

Zumindest in der Folge des Irak-Krieges ist auch in den USA die Einsicht gewachsen, dass allein die Fähigkeit, einen Krieg zu gewinnen, nicht ausreicht, um Stabilität und Frieden wiederherzustellen. Die neueste Umfrage zur amerikanischen Außenpolitik, die vom Institut Public Agenda und der Zeitschrift *Foreign Affairs* im Februar 2007 in Auftrag gegeben wurde, offenbart eine deutliche Veränderung im Meinungsbild der amerikanischen Öffentlichkeit. 70 Prozent der Befragten sprachen sich für einen Rückzug der Streitkräfte aus dem Irak entweder sofort oder innerhalb eines Jahres aus. 60 Prozent sind der Auffassung, dass das Ziel, Sicherheit vor Terrorismus zu erreichen, nicht von einem Erfolg im Irak abhängig ist. 67 Prozent halten inzwischen diplomatische Maßnahmen in der Außenpolitik für erfolgsversprechender als militärische.¹⁷

Die EU befindet sich nicht im Krieg. Auch wenn die Europäische Sicherheitsstrategie noch unter dem Eindruck des 11. September 2001 entstand, stellt sie den Kampf gegen den Terrorismus nicht in den Mittelpunkt und enthält auch keine entsprechende Kriegserklärung.¹⁸ Ihr grundsätzliches Ziel ist bereits dem Titel zu entnehmen, nämlich »Ein sicheres Europa in einer besseren Welt«. Im Vergleich zur NSS der USA sind ihre Schwerpunkte nahezu umgekehrt gesetzt. Die Mittel der ersten Wahl sind Diplomatie und präventive Maßnahmen. Präemptives Handeln sieht die ESS nicht vor. Zwar enthielt der erste Textvorschlag des Generalsekretariats noch einen solchen Terminus, nach der Diskussion mit den Mitgliedsstaaten hatte er

aber keinen Bestand.¹⁹ Prävention dagegen wird als ein umfassender Politikansatz verstanden, der sich nicht allein gegen die Symptome, sondern gegen die Ursachen von Gewalt im Sinne eines »preventive engagement« richtet. Militärischen Mitteln kommt in der ESS eher eine nachrangige Bedeutung zu.

Dies gilt auch für die Anti-Terror-Strategie der EU. In der europäischen Wahrnehmung ist der Terrorismus ein Problem, das sich nicht durch den Einsatz von Streitkräften lösen lässt. Die konzeptionellen Ansätze der Anti-Terror-Strategie richten sich daher vor allem auf die Bekämpfung der Wurzeln des Terrorismus, insbesondere durch polizeiliche, rechtliche und finanzielle Maßnahmen bis hin zu Vorkehrungen, um die Folgen eines Terroranschlags zu minimieren.²⁰ Militärische Mittel dienen dazu, zivile Schutzmaßnahmen zu unterstützen und EU-Operationen gegen Terrorattacken abzusichern.²¹

Aus amerikanischer Sicht gibt es bei den Europäern eine deutliche Abneigung, zum Schutz ihrer Sicherheitsinteressen Gewalt anzuwenden. Als Grund dafür werden meist die leidvollen Erfahrungen vergangener Kriege in Europa genannt. So stellte zum Beispiel William W. Boyer bei dem Wiener Symposium zu transatlantischen Differenzen 2003 fest, dass die Europäer nach zwei Weltkriegen und nach 50 Jahren, in denen sie durch die europäische Integration frühere Feindseligkeiten überwunden hätten, sehr viel mehr Zuversicht in friedliche Verständigung und Verhandlungen legen würden.²² Sehr viel drastischer sieht es Robert Kagan. Ihm zufolge hat die Gewöhnung an den amerikanischen Schutzschirm dazu geführt, dass die

16 Vgl. Videotranskript Ayman al-Zawahiri, »Realities of the Conflict – Between Islam and Unbelief«, 20.12.2006, in: <www.instituteforcounterterrorism.org/>. Beim Online-Videoportal YouTube wurde Ende 2006 ein Videoclip mit dem Titel »Bush's Crusade« eingestellt, der in Bild und Ton den Kreuzzugsaufruf von Präsident Bush zur islamistischen Propaganda benutzt, <www.youtube.com/watch?v=bYMG10_Y2qk>.

17 Vgl. Public Agenda, *Confidence in US Foreign Policy Index: Anxious Public Pulling Back from Use of Force*, New York, Frühjahr 2007 (Public Agenda, Volume 4), <http://publicagenda.org/foreignpolicy/pdfs/foreign_policy_index_spring07.pdf>.

18 Das britische Außenministerium hat den Gebrauch der Formel »War on Terror« grundsätzlich untersagt, um zusätzliche Spannungen in der islamischen Welt zu vermeiden.

19 Die französische nationale Sicherheitsstrategie sieht allerdings auch die Möglichkeit präemptiven Handelns mit militärischen Mitteln vor, vgl. Ministère de la Défense, *Projet de loi de programmation 2003–2008, Chapitre 3, Les fonctions stratégiques*, <www.defense.gouv.fr/defense/enjeux_defense/politique_de_defense/programmation_2003_2008/loi_de_programmation_militaire>.

20 Council of the European Union, *The European Union Counter-Terrorism Strategy*, Brüssel, 30.11.2005, <<http://register.consilium.eu.int/pdf/en/05/st14/st14469-re04.en05.pdf>>.

21 *Conceptual Framework on the ESDP Dimension of the Fight Against Terrorism*, <<http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/ESDPdimension.pdf>>.

22 William W. Boyer, »Confronting Transatlantic Discord. Major Policy Differences between the United States and Europe«, Symposium on »Transatlantic Differences«, Austrian Academy of Sciences, Wien, 22.–24.5.2003, S. 7, <www.usembassy.at/en/download/pdf/boyer_lecture.pdf>.

Europäer zur Sicherung des Friedens heute lieber auf ein internationales Rechtssystem vertrauen.²³

Diese Analysen mögen zum Teil zutreffen. Natürlich haben die Erfahrungen vor allem des Zweiten Weltkriegs das europäische Denken beeinflusst. Ebenso hat auch die 50 Jahre währende Abschreckungsstrategie, die im Falle ihres Versagens Europa zum zentralen Schlachtfeld eines globalen Krieges gemacht hätte, das Bewusstsein der Europäer dahingehend verändert, den Einsatz militärischer Gewalt als »letztes Mittel« zu betrachten. Andererseits gibt es in Europa eine breite Unterstützung für militärische *Peace Support Operations* im Rahmen der UNO, der NATO und EU, selbst wenn dies im frühen Stadium einer Krise geschieht. Nach Angaben der Europäischen Verteidigungsagentur waren im Jahr 2005 durchschnittlich etwa 73 000 europäische Soldaten aus 24 EU-Staaten weltweit im Einsatz.²⁴

Unilateralismus und Multilateralismus

Eine Neigung zum unilateralen Vorgehen wurde der US-Administration bereits seit Ende des Kalten Krieges unterstellt, als die USA nicht mehr auf die Unterstützung ihrer Alliierten angewiesen waren, um die andere Supermacht in Schach zu halten.²⁵ Während es unter den Präsidenten George H.W. Bush und Clinton hier und da auch Ansätze zu einer multilateralen Politik gab, wurde vor allem in der ersten Regierungsperiode der jetzigen US-Administration der Hang zum Unilateralismus überdeutlich. Regierungssprecher Ari Fleischer brachte dies in einer Pressekonferenz im Juli 2001, also noch vor den Anschlägen vom 11. September, auf den Punkt, als er ausführte: »Der Präsident wird sich nicht vor seiner Pflicht drücken, das amerikanische Volk vor jedem internationalen Abkommen zu beschützen, das aus der Sicht des Präsidenten nicht im amerikanischen Interesse ist [...] Der Präsident wird Amerika in unseren weltweiten Beziehungen weiter-

hin auf der Basis dessen führen, was für Amerika richtig und am besten ist.«²⁶ Das Signal, das Präsident Bush nach den Septemberereignissen bei der gemeinsamen Pressekonferenz mit Präsident Chirac im November 2001 an die Welt sandte, war ebenso eindeutig: »You are either with us or against us.«²⁷

Die US-Politik auch der jetzigen Administration als ausschließlich unilateral zu bezeichnen, ist allerdings auch nicht ganz zutreffend. Grundsätzlich sind die USA bereit, mit anderen Staaten zusammenzuarbeiten. Maßgeblich dafür ist jedoch, ob diese Staaten bereit und in der Lage sind, bei der Durchsetzung amerikanischer Ziele mitzuhelfen und den amerikanischen Führungsanspruch zu akzeptieren.²⁸ So heißt es in der NSS in dem Abschnitt »Strengthen Alliances to Defeat Global Terrorism«: »Amerika wird diesen Kampf anführen und wir werden weiterhin mit Alliierten zusammenarbeiten und neue Freunde rekrutieren, die sich an dieser Schlacht beteiligen.«²⁹ Auch internationale Organisationen müssen sich von der Bush-Administration daran messen lassen, inwieweit sie zur Erfüllung der sicherheitspolitischen Interessen der USA beitragen können. Grundsätzlich überwiegt in Washington aber eine Skepsis gegenüber der Wirksamkeit dieser Institutionen. In der NSS wird dies eher indirekt erkennbar, nämlich dort, wo die US-Anstrengungen zur Reform der UN oder der Internationalen Atomenergie-Organisation (IAEA) beschrieben wer-

²³ Vgl. Robert Kagan, *Of Paradise and Power: America and Europe in the New World Order*, New York 2003, S. 37.

²⁴ Die Berechnung bezieht sich nur auf die an der EDA beteiligten Staaten. Von den damals 25 EU-Mitgliedern wirkte nur Dänemark aufgrund seines ESVP-Vorbehalts nicht an der EDA mit, siehe European Defence Agency (EDA), *European – United States Defence Expenditure in 2005*, Brüssel, 19.12.2006, <www.eda.europa.eu/documents.aspx>.

²⁵ Vgl. Charles William Maynes, »US Unilateralism and Its Dangers«; in: *Review of International Studies*, 25 (1999) 3, S. 515–518.

²⁶ »The President will not shirk from his duties to protect the American people from any international agreements that the President does not think are in America's interest [...] The President is going to continue to lead America into our relations around the world on the basis of what is right and what is best for America« (The White House, Office of the Press Secretary, *Press Briefing*, 27.7.2001, <www.whitehouse.gov/news/briefings/20010727.html>).

²⁷ Siehe The White House, Office of the Press Secretary, *President Welcomes President Chirac to White House*, 6.11.2001, <www.whitehouse.gov/news/releases/2001/11/20011106-4.html>.

²⁸ Vgl. Jochen Hippler, »Unilateralismus der USA als Problem der internationalen Politik«, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 28.7.2003, <www.bpb.de/files/AFV/BF5.pdf>. Hippler stellt fest, dass es durchaus ein Nebeneinander von unilateralen und multilateralen Vorgehensweisen gibt, je nach dem, welcher Weg der Durchsetzung amerikanischer Interessen besser dient.

²⁹ »America will lead in this fight, and we will continue to partner with allies and will recruit new friends to join the battle« (*The National Security Strategy of the United States of America*, März 2006 [wie Fn. 2], S. 12).

den.³⁰ Die NATO wird in der NSS zwar als wichtiger Partner gelobt, aber auch gemahnt, in ihren Transformationsanstrengungen nicht nachzulassen. Die EU kommt dort, wo von gemeinsamem Vorgehen mit anderen Akteuren die Rede ist, nicht vor.

Auch europäische Staaten sind nicht immer frei von unilateralen Vorgehensweisen. Allerdings ist deren Wirksamkeit für die meisten EU-Staaten von vornherein dadurch begrenzt, dass sie kaum über genügend Machtmittel verfügen, um unabhängig agieren zu können. So haben sich nur Frankreich und Großbritannien die Fähigkeit bewahrt, größere militärische Operationen auch im nationalen Alleingang durchzuführen.³¹

Für die EU ist ein »wirksamer Multilateralismus«, wie es in einer Kapitelüberschrift der ESS heißt, die Grundlage einer wünschenswerten Weltordnung. Die EU hat auch keine Alternative zum multilateralen Vorgehen. Eine multinationale Organisation, die auf dem Prinzip der kollektiven Entscheidung und des kollektiven Handelns gründet, ist auf die grundsätzliche Bereitschaft ihrer Mitglieder zum Kompromiss und zur Kooperation angewiesen, um funktionieren zu können, auch wenn hierfür bisweilen nur ein Minimumkonsens erreicht wird. Selbst für autonome Krisenmanagement-Operationen sucht die EU die Zusammenarbeit mit Staaten, die nicht der Union angehören, ebenso wie mit anderen Organisationen. Ausschlaggebend dafür ist die Erkenntnis, dass es kaum ein Problem gibt, das die EU allein bewältigen könnte.³² Das Bewusstsein, auf eine Kooperation mit Drittstaaten und internationalen Organisationen angewiesen zu sein, durchzieht alle Aktionsfelder sowohl in der ESS und als auch in deren nachgeordneten Konzepten. An erster Stelle der internationalen Organisationen stehen die Vereinten Nationen, bei denen die ESS die Hauptverantwortung für die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit ansiedelt und deren Stärkung daher ein vorrangiges Ziel der

Strategie ist.³³ Ebenso bedeutsam sind die UN in ihrer Funktion als Mandatsgeber für ESVP-Missionen und -Operationen.

Die häufige Betonung der Notwendigkeit und Wirksamkeit multilateraler Zusammenarbeit in der ESS und den ergänzenden Konzepten der EU ist schon sehr auffällig. In der Entstehungsphase der ESS war dieses Bekenntnis zum wirksamen Multilateralismus und zur zentralen Rolle der UN zweifellos auch als eine demonstrative Antwort auf das unilaterale Vorgehen der Bush-Administration in der Vorbereitung des Irak-Kriegs gemeint.

³⁰ Die National Security Strategy (NSS) enthält keine Ausführungen zur Bedeutung der Zusammenarbeit mit den UN, jedoch unter der Rubrik »Promoting meaningful reform of the U.N.« eine Aufzählung der aus US-Sicht notwendigen Schritte zur Reform der UN. Zur IAEA führt die NSS aus: »We have led the effort to strengthen the ability of the International Atomic Energy Agency (IAEA) to detect and respond to nuclear proliferation«, ebd., S. 45 und S. 19.

³¹ Von den militärischen Fähigkeiten her wäre auch die Bundesrepublik dazu in der Lage. Allerdings ist die multinationale Vorgehensweise ein wesentliches Prinzip der deutschen Politik.

³² Vgl. *Europäische Sicherheitsstrategie (ESS)* [wie Fn. 4], S. 13.

³³ Vgl. ebd., S. 9.

Zivile und militärische Fähigkeiten

Der Status der USA als einzige militärische Supermacht ist unstrittig. Dies drückt sich allerdings nicht in der Personalstärke aus. Die US-Streitkräfte zählen zurzeit 1,5 Millionen Angehörige. Nimmt man die US-National Guard dazu, so kommt man auf fast genau 2 Millionen. Die EU-Staaten verfügen mit 1,91 Millionen über nahezu das gleiche Truppenpotential.³⁴ Aussagekräftiger ist der Vergleich der Verteidigungsausgaben. In einer Zusammenstellung der Europäischen Verteidigungsagentur (EDA) des Jahres 2005 liegen diese für die USA bei 406 Milliarden Euro, die der 24 an der EDA beteiligten EU-Staaten bei 193 Milliarden Euro. Gemessen am jeweiligen Bruttoinlandsprodukt (BIP) sind dies 4,06 Prozent in den USA und 1,81 Prozent in der EU. Das heißt, die EU-Staaten geben prozentual weniger als die Hälfte des US-Budgets aus, pro Kopf der Bevölkerung gerechnet sogar nur ein Drittel, nämlich 425 Euro in der EU und 1363 Euro in den USA.³⁵

Allerdings sind auch die Planungsziele der EU und der USA unterschiedlich. Während es für die USA wesentlich ist, jede Form eines militärischen Konflikts dominieren zu können, sind die ESVP-Planungsziele auf die Petersberg-Aufgaben begrenzt, die von humanitärer Hilfe bis zu *Peace Enforcement* in einem regionalen Konflikt reichen.³⁶ Das anspruchsvollste Szenario, das in der EU den militärischen Bedarfsplanungen zugrunde gelegt wurde, entspricht in etwa dem des Kosovo-Konflikts von 1999. Ein Szenario, das mit dem Einsatz des US-Militärs im Irak-Krieg vergleichbar wäre, ist aus den Petersberg-Aufgaben nicht abzuleiten. Ebenso ist, anders als in der NATO, kollektive Verteidigung in der EU nicht vorgesehen und damit auch nicht Teil der Planung.

³⁴ Vgl. The International Institute for Strategic Studies (IISS), *The Military Balance 2006*, London 2006.

³⁵ Vgl. EDA, *European – United States Defence Expenditure in 2005* [wie Fn. 24].

³⁶ Gemäß EU-Vertrag (EUV) Art. 17(2) umfassen die Petersberg-Aufgaben humanitäre Einsätze und Rettungsmaßnahmen, friedenserhaltende Aufgaben sowie Kampfeinsätze bei der Krisenbewältigung, einschließlich friedensschaffender Maßnahmen. In der englischen Version wird für friedensschaffende Maßnahmen der Begriff *peacemaking* gebraucht. Im internationalen Sprachgebrauch ist dafür die Bezeichnung *peace enforcement* üblich.

Ursprünglich wollte die EU alle erforderlichen Fähigkeiten im Jahre 2003 erreicht haben. Tatsächlich wurde im Mai 2003 verkündet, dass nunmehr die notwendigen operationellen Fähigkeiten verfügbar seien, um das gesamte Petersberg-Spektrum abzudecken. Diese Erklärung wurde aber mit deutlichen Einschränkungen versehen, vor allem wurde hervorgehoben, dass Einsätze im oberen Spektrum der Petersberg-Aufgaben nach wie vor mit hohen Risiken behaftet seien, ein Vorbehalt, der auch heute noch gilt.³⁷

Die Anstrengungen zur Überwindung der Fähigkeitslücken der EU sind zahlreich. Insbesondere in den Projektgruppen im Rahmen des European Capabilities Action Plan (ECAP) und der neuen European Defence Agency werden Lösungen gesucht und teilweise auch gefunden. Das Fortschritts-tempo ist allerdings äußerst langsam. Die derzeit gültige *Capabilities Improvement Chart I/2006* listet immer noch 57 Defizitbereiche auf (von ursprünglich 65), von denen 24 als signifikant eingestuft werden.³⁸ Der Unterschied zu den Charts der Jahre 2004 und 2005 besteht nur in einem Feld: Beim »Strategischen Transport« zeigt ein Aufwärtspfeil eine Verbesserung an. Doch selbst das bedeutet nicht, dass die Europäer zusätzliche Transportkapazitäten erworben hätten. Vielmehr wurde durch die »Strategic Airlift Interim Solution« (SALIS) eine Zwischenlösung geschaffen, durch die vorhandene und geleaste Transportflugzeuge (z.B. der Ukraine) schneller und wirtschaftlicher genutzt werden

³⁷ »The current military assessment of EU military capabilities is that the EU now has operational capability across the full range of Petersberg tasks, limited and constrained by recognised shortfalls [...] on deployment time and high risk may arise at the upper end of the spectrum of scale and intensity, in particular when conducting concurrent operations«, vgl. General Affairs and External Relations Committee, *Declaration on EU Military Capabilities*, Brüssel, 19.5.2003, <<http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/Declaration%20on%20EU%20Military%20Capabilities%20-%20May%202003.pdf>>.

³⁸ Council of the European Union, *Capability Improvement Chart I/2006*, <www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/esdp/89603.pdf>.

können.³⁹ Der Zeitpunkt, an dem das Headline Goal vollständig erfüllt sein wird, ist weiterhin nicht abzusehen. Die jetzigen Fähigkeitslücken können auch durch europäische NATO-Staaten, die nicht der EU angehören, nicht ausgeglichen werden, denn der Defizitkatalog der EU und der europäischen Allianzmitglieder ist nahezu identisch. Kurzum, die Europäer werden bei militärisch sehr anspruchsvollen Operationen noch lange Zeit auf US-Unterstützung angewiesen sein.

Die einfache Lösung, deutlich mehr Geld für Verteidigung auszugeben – wie des Öfteren von den USA angeregt –, ist in den meisten europäischen Ländern nicht realistisch.⁴⁰ Die wenigen Erhöhungen von Verteidigungshaushalten werden größtenteils durch die steigenden nationalen Kosten für militärische Einsätze aufgezehrt. Entscheidend wäre es daher, das verfügbare Geld effizienter auszugeben, und dies wird in europäischen Erklärungen auch häufig vorgeschlagen. Jedoch konzentrieren sich die gegenwärtigen Lösungsansätze hauptsächlich auf Koordination und Pooling von vorhandenen nationalen Fähigkeiten, was das Einsparpotential von vornherein begrenzt. Ansätze, die deutlich kostengünstiger wären, wie Aufgabenteilung und Spezialisierung scheitern daran, dass die europäischen Staaten ein Maximum an nationaler Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit bewahren wollen, obwohl für sie – mit Ausnahme von Frankreich und Großbritannien – nur multinationale militärische Operationen denkbar sind.⁴¹ Folglich leisten sich die 27 EU-Staaten weiterhin den verschwenderischen Luxus, 27 nationale Streitkräfte zu unterhalten – mit 27 Heeren, Luftwaffen und 22 Marinen (5 EU-Staaten haben keine Küste) sowie 27 nationalen Stabs- und Hauptquartiersstrukturen. Diese kost-

spielige Struktur kann nur überwunden werden, wenn sich die Einzelstaaten endlich von den Vorteilen einer stärkeren politischen Integration überzeugen lassen. Die EU bietet – anders als die NATO – den Rahmen hierzu. Nur besteht zu einem solchen Mentalitätswandel unter den Europäern offensichtlich keine tiefere Neigung, wie auch die jüngste Debatte um den Reformvertrag zeigt.

Aber die Europäer haben im Vergleich zu den USA auch spezielle Stärken in ihren militärischen Fähigkeiten aufzuweisen. Selbst aus Sicht einiger amerikanischer Kommentatoren sind europäische Streitkräfte besser ausgebildet und eher geeignet, Post-Konflikt- und Stabilisierungsaufgaben zu übernehmen. Die Erfahrungen und Erfolge europäischer Peacekeeping-Einsätze nicht nur auf dem Balkan sprechen für sich.⁴² Betrachtet man die Friedensmissionen außerhalb des UN-Peacekeeping (und ohne die militärische Beteiligung im Irak) im Zeitraum 2002 bis 2004, so waren deutlich mehr Streitkräfte der EU-Staaten als der USA im Einsatz (EU: 33 261; USA: 20 966).⁴³ Noch signifikanter ist der Unterschied bei UN-Operationen: Von der gegenwärtigen UN-Mission im Libanon (UNIFIL) abgesehen, an der die Europäer mit etwa 7000 Soldaten beteiligt sind, bewegen sich die Beiträge der EU-Staaten mit militärischem Personal über die Jahre in der Größenordnung von etwa 3000, die der USA von etwa 25.⁴⁴

Eine besondere Stärke des EU-Krisenmanagements sind die zivilen Mittel und Mechanismen, die der Union die Klassifizierung als *soft power*⁴⁵ eingebracht haben. Neben den vor allem finanziellen Ressourcen der Kommission sind die Mitgliedstaaten in der Lage, eine beeindruckende Zahl von zivilen Personen bereit-

39 Vgl. Xavier Solana, »Reaktionsfähigkeit bei Naturkatastrophen oder vom Menschen verursachten Katastrophen: ESVP-Mittel«, Vortrag, gehalten in Innsbruck, 6.3.2006, <www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/DE/reports/88647.pdf>.

40 In einer Umfrage von 2004, die im Auftrag des German Marshall Fund in neun EU-Staaten durchgeführt wurde, befürworteten 64% eine Stärkung der europäischen militärischen Fähigkeiten, aber nur 22% eine Erhöhung der Verteidigungsausgaben, vgl. *Transatlantic Trends 2004*, S. 7, <www.transatlantictrends.org/trends/doc/2004_german_key.pdf>.

41 Zu neuen Ansätzen vgl. Volker Heise, *Militärische Integration in Europa. Erfahrungen und neue Ansätze*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, September 2005 (SWP-Studie S 26/05), und Center for Strategic and International Studies (CSIS), *European Defense Integration: Bridging the Gap between Strategy and Capabilities*, Washington, D.C., Oktober 2005, <www.csis.org/media/csis/pubs/0510_eurodefensereport.pdf>.

42 Vgl. Louis R. Golino, »Military Skills Key to European Influence in US«, in: *The Washington Times*, 18.7.2004.

43 Vgl. Gustav Lindstrom, *EU-US Burdensharing. Who Does What*, Paris: EU Institute for Security Studies, September 2005 (Chaillot Paper 82), Tab. 43.

44 Vgl. United Nations – Peacekeeping, *Monthly Summary of Contributors of Military and Civilian Police Personnel*, <www.un.org/Depts/dpko/dpko/contributors/>.

45 Das Begriffspaar *hard power* – *soft power* wird häufig dazu benutzt, um die vorwiegend militärische Stärke der USA und die zivilen Fähigkeiten der EU einander entgegenzusetzen. Dies entspricht allerdings nicht der ursprünglichen Definition von Joseph S. Nye, der unter *hard power* alle Ressourcen und Maßnahmen versteht, mit denen vor allem Zwangsmaßnahmen durchgeführt werden können, während er mit *soft power* die Fähigkeit umschreiben will, durch kulturelle und ideologische Ausstrahlung die Agenden anderer im eigenen Sinne zu beeinflussen, vgl. Joseph S. Nye, *Soft Power: The Means to Success in World Politics*, New York 2004.

zustellen und innerhalb kurzer Zeit in ein Krisen- oder Katastrophengebiet zu entsenden. Auf der Civilian Capabilities Commitment Conference 2004 wurden im Einzelnen folgende Verfügbarkeiten genannt: 5761 Polizeikräfte, 631 Experten für den Bereich »Rechtsstaat«, 562 Verwaltungsexperten und 4988 Experten für Katastrophenschutz.⁴⁶ Zurzeit führt die EU acht zivile ESVP-Missionen durch, in denen insgesamt fast 900 Personen eingesetzt sind.⁴⁷

Die Einsatzmöglichkeiten von militärischen und nicht-militärischen Mitteln entsprechen dem Konzept der ESVP, das sowohl Konfliktprävention, Krisenmanagement als auch Krisennachsorge umfasst. Es ist inzwischen allgemein anerkannt, dass der längerfristige Erfolg von Krisenmanagement-Operationen wesentlich von der Ausbildung von Polizeikräften, der Hilfe beim Aufbau eines Rechtsstaats, der Förderung der Zivilgesellschaft und nicht zuletzt von der wirtschaftlichen Entwicklung des betreffenden Landes abhängt. In diesem Zusammenhang setzt sich zunehmend auch die Erkenntnis durch, dass zur Krisenprävention und insbesondere zur Konfliktnachsorge auch der Entwicklungshilfe eine besondere Bedeutung zukommt. Vergleicht man den Beitrag der EU und der USA zur weltweiten Entwicklungshilfe (Official Development Assistance, ODA), so zeigt sich, dass die Zahlen in einer umgekehrten Relation zu den jeweiligen Verteidigungsausgaben stehen, das heißt, die Aufwendungen der EU-Europäer waren doppelt so groß wie die der USA. Nach den Statistiken der OECD betrug der gemeinsame Anteil der EU-Staaten im Jahr 2005 mit 56,2 Milliarden US-Dollar etwa 53 Prozent der weltweiten Wirtschaftshilfe, der der USA dagegen mit 27,6 Milliarden US-Dollar nur 24 Prozent. Im gleichen Verhältnis liegen auch die Anteile am jeweiligen Bruttonationaleinkommen (EU 0,44%, USA 0,22%).⁴⁸ Allerdings wird der Vergleich zwischen Entwicklungs- und Verteidigungsausgaben dadurch teilweise relativiert, dass nicht alle bilateralen Finanzhilfen sowohl

der USA als auch der EU-Staaten in die Statistik der OECD eingehen, insbesondere wenn diese Gelder zum Aufbau von Streitkräften in den Empfängerländern dienen. In diesem Bereich sind die Aufwendungen der USA sicherlich höher als die der Europäer.⁴⁹

Der transatlantische Unterschied bei den militärischen Fähigkeiten liegt auf der Hand. Aber gibt es diesen auch bei den zivilen? Theoretisch nicht, denn die USA verfügen zweifellos über alle notwendigen Ressourcen. Nur haben sie gerade erst begonnen, aufbauend auf den Erfahrungen des Irak-Krieges entsprechende Fähigkeiten und Konzepte zu entwickeln. So wurde im Dezember 2005 auf eine Presidential Directive hin im State Department ein Koordinator für Wiederaufbau und Stabilisierung berufen. Unter seiner Leitung hat man begonnen, ein diplomatisches Response-Corps aufzubauen sowie Teams von technischen Experten für den schnellen Einsatz.⁵⁰ 2006 waren 200 amerikanische juristische Experten im Irak stationiert, um die dortigen Justiz- und Polizeibehörden zu beraten und auszubilden.⁵¹ Allerdings war ein Teil davon zur juristischen und logistischen Unterstützung des Prozesses gegen Saddam Hussein eingesetzt.⁵² In den Haushaltsjahren 2006 und 2007 sollen vom State Department für den Irak Finanzhilfen in Höhe von insgesamt 4,023 Milliarden US-Dollar bereitgestellt werden, von denen ein Großteil für die Ausbildung und Ausrüstung irakischer Polizei- und Sicherheitskräfte bestimmt ist.⁵³ Darüber hinaus wurden in 10

⁴⁶ *Civilian Capabilities Commitment Conference: Ministerial Declaration*, Brüssel, 22.11.2004, <[http://www.intermin.fi/intermin/hankkeet/skh/home.nsf/files/CivilianCapabilitiesConference2004/\\$file/CivilianCapabilitiesConference2004.pdf](http://www.intermin.fi/intermin/hankkeet/skh/home.nsf/files/CivilianCapabilitiesConference2004/$file/CivilianCapabilitiesConference2004.pdf)>, und Council of the European Union, *Civilian Capabilities Improvement Conference 2006 – Ministerial Declaration*, Brüssel, 13.11.2006, <www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/esdp/91628.pdf>.

⁴⁷ Vgl. The Council of the European Union, *European Security and Defence Policy: Operations*, <www.consilium.europa.eu/cms3_/showPage.asp?id=268&lang=EN&mode=g>.

⁴⁸ Vgl. OECD, *Final Oda Data for 2005*, <www.oecd.org/dataoecd/52/18/37790990.pdf>.

⁴⁹ Zum Zusammenhang zwischen ODA und US-Foreign Assistance siehe Larry Nowels, *Foreign Aid: Understanding Data Used to Compare Donors*, CRS Report for Congress, Updated June 7, 2006, <<http://fpc.state.gov/documents/organization/68816.pdf>>.

⁵⁰ Siehe: U.S. Department of State, *Fact Sheet: President Issues Directive to Improve the United States' Capacity to Manage Reconstruction and Stabilization Efforts*, Washington, D.C., 14.12.2005, <www.state.gov/r/pa/prs/ps/2005/58067.htm>. Allerdings kommen Analysten weiterhin zu dem Schluss, dass die Maßnahmen der einzelnen US-Ministerien immer noch zu wenig koordiniert werden, vgl. Austin Long, »Coordination Could Breed Control in Iraq«, in: *washingtonpost.com*, 24.01.2007, <www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2007/01/23/AR2007012301218.html>.

⁵¹ Vgl. USInfo.State.Gov, *U.S. Attorney General Lauds Rebuilding of Iraqi Legal Institutions*, 29.8.2006, <<http://usinfo.state.gov/xarchives/display.html?p=washfile-english&y=2006&m=August&x=20060829141824mlenuhret0.4365198>>.

⁵² Vgl: Farah Stockman, »U.S. Role Tainted Trial«, in: *International Herald Tribune*, 30/31.12.2006, S. 1.

⁵³ Siehe U.S. Department of State, *Advancing the President's National Strategy for Victory in Iraq: Funding Iraq's Transition to Self-Reliance in 2006 and 2007*, Washington, D.C., Februar 2006, <www.state.gov/documents/organization/62352.pdf>.

der 18 irakischen Provinzen Provincial Reconstruction Teams (PRTs) eingerichtet, davon 6 unter amerikanischer Führung. Die gemischt zivil-militärischen PRTs sollen die Provinzregierungen bei der Verbesserung der regionalen Administration und der Sicherheit unterstützen. Allerdings liegen keine Zahlen über den Umfang des US-Personals in diesen PRTs vor.⁵⁴

Auch im Pentagon macht der Lernprozess Fortschritte. In der neuesten Ausgabe des *Field-Manual 3-24* vom Dezember 2006, das Anweisungen für Counter Insurgency Operations gibt, wird auch die Bedeutung von kooperativen Maßnahmen hervorgehoben.⁵⁵ In der militärischen Eliteakademie Fort Leavenworth werden inzwischen Kurzlehrgänge zu »Cultural Awareness« abgehalten, in denen Führungsoffiziere lernen sollen, dass sich mit militärischer Gewalt allein kein Krieg mehr gewinnen lässt und Saatgut manchmal wichtiger sein kann als Munition.⁵⁶ Neben den PRTs ist das US-Verteidigungsministerium auch an dem Civilian Police Assistance Training Team (CPATT), das von den Koalitionstreitkräften im Irak zusammengestellt wird, mit 60 Beratern beteiligt.⁵⁷

Die Höhe der US-Finanzhilfen ist im Vergleich zu ähnlichen Beiträgen der EU, die nach Millionen gezahlt werden, zweifellos beeindruckend. Im Verhältnis zu den Kosten, die der militärische Einsatz im Irak verursacht und die eine Analyse des US-Kongresses auf annähernd 2,6 Milliarden US-Dollar pro Woche beziffert, sind diese Mittel indes weniger eindrucksvoll.⁵⁸ Die Ressourcen an zivilem US-Personal nehmen sich gegenüber denen der EU dagegen eher bescheiden aus. Betrachtet man den Einsatz von Polizeikräften in internationalen Operationen, so nehmen seitens der EU-Staaten zurzeit etwa 1500 Personen an Missionen

der EU und UN teil, der Beitrag der USA zu entsprechenden UN-Missionen beschränkt sich auf 298 Kräfte.⁵⁹

⁵⁴ Vgl. U.S. Embassy Baghdad, *Fact Sheet on Provincial Reconstruction Teams*, 14.11.2006, <http://iraq.usembassy.gov/iraq/20060223_prt_fact_sheet.html>.

⁵⁵ Headquarters Department of the Army, *Fm 3-24, Counterinsurgency*, Dezember 2006, <www.fas.org/jirp/doddir/army/fm3-24.pdf>.

⁵⁶ Vgl. Ullrich Fichtner, »Die zivilisierten Kriege«, in: *Der Spiegel*, 51/2006, S. 50ff. General David Petraeus, von dem diese Worte stammen, ist inzwischen der neue Oberbefehlshaber der US-Truppen im Irak.

⁵⁷ Vgl. *Post-War Iraq: Foreign Contributions to Training, Peacekeeping, and Reconstruction*, CRS Report for Congress, Updated March 21, 2007, <<http://italy.usembassy.gov/pdf/other/RL32105.pdf>>.

⁵⁸ Für das Jahr 2007 werden die Gesamtkosten des Krieges im Irak mit 135,2 Mrd. US-Dollar angegeben, vgl. *The Cost of Iraq, Afghanistan, and Other Global War on Terror Operations Since 9/11*, CRS Report for Congress, Updated July 16, 2007, S. 3, <www.fas.org/srgp/crs/natsec/RL33110.pdf>.

⁵⁹ Für den Beitrag der EU siehe Fn. 47, für den der UN Fn. 44.

Sicherheitspolitische Zusammenarbeit EU–USA

Die sicherheitspolitische Zusammenarbeit mit den USA hat in Europa eine lange Tradition. Selbst Frankreich, das stets das Ziel verfolgte, Europa stärker von der amerikanischen Abhängigkeit zu emanzipieren, hat die grundsätzliche Bedeutung der transatlantischen Zusammenarbeit nie in Frage gestellt. Auch als die amerikanische Vorgehensweise im Irak-Krieg in manchen europäischen Staaten zu einer deutlichen Verstimmung führte, änderte dies nichts an der in Europa fest verankerten Überzeugung, dass die größten Probleme in dieser Welt nicht ohne und schon gar nicht gegen die USA gelöst werden können. Die EU-Sicherheitsstrategie, die während dieser Irritationsphase formuliert wurde, stellt dazu fest: »Die transatlantischen Beziehungen sind unersetzlich. In gemeinsamem Handeln können die Europäische Union und die Vereinigten Staaten eine mächtige Kraft zum Wohl der Welt sein. Unser Ziel sollte eine wirkungsvolle, ausgewogene Partnerschaft mit den USA sein.« Allerdings stellt diese Formulierung eben auch einen Appell an die US-Administration dar, »eine wirkungsvolle, ausgewogene Partnerschaft« zu akzeptieren.

In der amerikanischen Wahrnehmung dagegen ist die NATO der fast ausschließliche Kristallisationspunkt der sicherheitspolitischen Zusammenarbeit mit Europa. In der NSS von 2002 sind im Kapitel über internationale Zusammenarbeit lange Ausführungen über die NATO, Russland, China und pazifische Partnerländer zu lesen. Auf die EU wird dagegen nur zweimal kurz Bezug genommen. Einmal wird sie als Partner bei der Öffnung des Welthandels genannt. Die ESVP als solche wird nicht erwähnt. Aber immerhin werden die Anstrengungen der europäischen Alliierten begrüßt, eine größere außen- und verteidigungspolitische Identität mit der EU zu entwickeln. Damit dies sich aber nicht schädigend auf die Allianz auswirke, müsse in engen Konsultationen mit den USA sichergestellt werden, dass dies im Einklang mit der NATO geschieht.⁶⁰ Ähnlich ist es im *Quadrennial Defense Review Report* des US-Verteidigungsministeriums von 2006 formuliert. Im Kapitel über internationale Zu-

sammenarbeit wird hier erwartungsgemäß die NATO als maßgebliche Organisation genannt. Die EU oder die ESVP finden keine Erwähnung. Zwar lobt der Bericht die Aufstellung einer europäischen Polizeitruppe, das Kürzel »EU« aber wird geflissentlich unterschlagen.⁶¹

Für das geringe Profil der EU in der amerikanischen Politik nennt eine unabhängige Studie über die Beziehungen EU–USA, die von der Europäischen Kommission 2005 in Auftrag gegeben wurde, vor allem zwei Gründe: Zum einen leide der Dialog zwischen der EU und den USA unter mangelndem politischem Engagement sowohl auf höchster politischer Ebene als auch auf Arbeitsebene, zum anderen werde die EU als Organisation in Washington und in der amerikanischen Öffentlichkeit nur unzureichend verstanden.⁶² Zumindest im sicherheitspolitischen Bereich hat sich daran seither nicht viel geändert. Wenn Daniel Fried, der Assistant Secretary for European and Eurasian Affairs, in seiner Rede vor dem Center for National Policy transatlantische Prioritäten auflistet, so werden fast ausschließlich die Aktivitäten der USA zusammen mit der NATO und der Wert der Zusammenarbeit mit Russland gewürdigt. Die EU kommt auch hier nicht vor.⁶³

Die ESVP als wenig relevant oder gar als schädliche Konkurrenz zur NATO anzusehen, hat in den USA einige Tradition. Ihre Einführung im Jahre 1999 wurde von der damaligen Clinton-Administration zunächst mit ziemlichem Misstrauen begleitet. Anfangs hatte man vor allem die Befürchtung, dass bei einer militärischen Aktion der EU ein beteiligter EU-Staat, der auch Mitglied der Allianz ist, in solche Bedrängnis geraten

⁶⁰ Wörtlich: »[...] and commit ourselves to close consultations to ensure that these developments work with NATO«, siehe NSS (2002) [wie Fn. 2], S. 25f.

⁶¹ *Quadrennial Defense Review Report*, 6.2.2006, S. 87f, <www.defenselink.mil/qdr/report/Report20060203.pdf>.

⁶² Siehe: John Peterson u.a., *Review of the Framework for Relations between the European Union and the United States. An Independent Study commissioned by the European Commission, Directorate General External Relations, Unit C1: Relations with the United States and Canada*, Brüssel o.J [2005], S. 4, <http://ec.europa.eu/external_relations/us/revamping/final_report_260405.pdf>.

⁶³ Immerhin ist das Kürzel »EU« zweimal zu finden, einmal im Zusammenhang mit den Erweiterungen der EU und der NATO und zum anderen als eine »great institution« neben der NATO, vgl. Daniel Fried, *Transatlantic Priorities: The Short List. Remarks Before the Center for National Policy*, Washington, D.C., 18.4.2007, <www.state.gov/p/eur/rls/rm/83389.htm>.

könnte, dass die USA über die NATO-Verpflichtung zur kollektiven Verteidigung gegen ihren Willen in diesen Konflikt hineingezogen würde. Im Wesentlichen aber sah man in einer eigenständigen ESVP eine überflüssige Duplizierung der sicherheitspolitischen Funktion der NATO, die längerfristig die Allianz und damit auch den sicherheitspolitischen Einfluss der USA in Europa beschädigen könnte. In dieser Phase wurde seitens der EU ständig versichert, dass die ESVP nicht in Konkurrenz zur NATO stehen solle, sondern als Ergänzung zu ihr gedacht sei, und sie den transatlantischen Zusammenhalt sogar stärken werde. Ohnehin würde die EU militärisch nur dann in Aktion treten, wenn dies die NATO als Ganzes (also ohne die USA) nicht tut. Schließlich erklärten sich die USA auf dem NATO-Gipfel im April 1999 bereit, die bisherigen Möglichkeiten des Rückgriffs auf die integrierte Kommandostruktur und die kollektiven Fähigkeiten der NATO, die 1996 der WEU zugebilligt wurden, auf die EU zu übertragen und diese Befugnisse vor allem prozedural noch zu erweitern.⁶⁴ Damit sollte aber auch eventuellen französischen Initiativen vorgebeugt werden, in der EU eine eigene permanente Kommandostruktur aufzubauen. Die integrierte Kommandostruktur der NATO mit ihren 16 Hauptquartieren und einem Personalumfang von über 10 000 gilt nicht nur als Herzstück der militärischen Integration der NATO, sondern ist auch das Fundament der militärischen Handlungsfähigkeit der Allianz. Diese zu duplizieren würde die EU in der Tat in ein Konkurrenzverhältnis zur NATO stellen mit allen Konsequenzen, die dies für das transatlantische Bündnis hätte.⁶⁵

Positiv aufgenommen wurde in Washington dagegen das Ziel der ESVP, die europäischen militärischen Fähigkeiten weiterzuentwickeln. Die USA hatten im

Rahmen der NATO seit jeher darauf gedrängt, dass die Europäer auf diesem Gebiet größere Anstrengungen unternehmen, ohne dass es bisher zu wesentlichen Fortschritten gekommen wäre.

Mit dem Wechsel zur Bush-Administration geriet die ESVP zunächst erneut ins kritische Visier der USA. Erst durch die beruhigenden Erläuterungen von Premierminister Blair gelangte man in Washington zu dem Schluss, dass die ESVP durchaus wohlwollend betrachtet werden könne, solange die NATO durch sie nicht beschädigt werde.⁶⁶ Größte Verstimmung verursachte daher der Brüsseler Vierergipfel im April 2003, meist als »Pralinengipfel« bezeichnet, auf dem der Vorschlag aufgebracht wurde, in Tervuren den Kern eines permanenten europäischen operativen Hauptquartiers einzurichten. Dies wurde in den USA als Einstieg in eine Duplizierung der NATO-Kommandostruktur gewertet und löste heftigen Protest aus. Der damalige US-Botschafter bei der NATO, Nicholas Burns, nannte diese Initiative sogar »die derzeit bedeutendste Bedrohung« für die Zukunft des Nordatlantiktakts.⁶⁷ Nachdem das Vorhaben auf eine operative Planungszelle mit einem Umfang von maximal 90 Personen reduziert worden war, verstummten die Proteste. Seither wird die ESVP in den USA zwar weiterhin mit Misstrauen betrachtet, im Grunde aber wiederum als irrelevant, da der einzig positive Aspekt in der amerikanischen Wahrnehmung, nämlich der erhoffte deutliche Schub für die Verstärkung der europäischen Fähigkeiten, offensichtlich ausbleibt.

Nach den unübersehbaren transatlantischen Verstimmungen im Vorfeld und im Verlauf des Irak-Kriegs sollte der Besuch von US-Präsident Bush in Brüssel im Februar 2005 eine neue Ära der Zusammenarbeit zwischen den USA und den Europäern sowohl in der NATO als auch in der EU einläuten. In seiner kurzen Ansprache vor dem Europäischen Rat am 22. Februar 2005 betonte Bush das amerikanische Interesse daran, dass die Europäische Union ein dauerhafter und starker Partner werde. Dabei strich er insbesondere die Handelsbeziehungen und die gemeinsamen Werte heraus, lobte die Initiativen der EU im Mittleren Osten und in Afghanistan und würdigte deren Anregungen

⁶⁴ Das Angebot an die WEU, auf NATO-Fähigkeiten zurückgreifen zu können, wurde 1996 auf dem NATO-Ministerrat in Berlin beschlossen. Diese Übereinkunft firmiert unter dem Kürzel »Berlin-Vereinbarungen«, siehe Ministerial Meeting of the North Atlantic Council, *Final Communiqué*, Berlin, 3.6.1996 (Press Communiqué M-NAC-1(96)63), <www.nato.int/docu/pr/1996/p96-063e.htm>. Zu den Washingtoner Vereinbarungen mit der Kurzbezeichnung »Berlin-plus« siehe *Washington Summit Communiqué*, 24.4.1999, Ziffer 9 und 10, <www.nato.int/docu/pr/1999/p99-064e.htm>.

⁶⁵ Die militärische Integration eines NATO-Mitglieds drückt sich am deutlichsten durch seine Teilnahme an der NATO-Kommandostruktur und an der kollektiven Verteidigungsplanung der Allianz aus. Frankreich nimmt an beidem nicht teil. Durch die wiederholte Forderung Frankreichs nach autonomer Handlungsfähigkeit der EU waren die amerikanischen Befürchtungen zu dieser Zeit ohnehin übersensibilisiert.

⁶⁶ Vgl hierzu auch Bastian Giegerich/Darya Pushkina/Adam Mount, »Towards a Strategic Partnership? The US and Russian Response to the European Security and Defence Policy«, in: *Security Dialogue*, 37 (September 2006) 3, S. 385–407, <<http://sdi.sagepub.com/cgi/reprint/37/3/385>>.

⁶⁷ Siehe »EU und NATO ringen um ihre Verteidigungspolitik«, Deutsche Welle, 21.10.2003, <www.dw-world.de/dw/article/0,2144,1004917,00.html>.

zum Irak.⁶⁸ Zumindest als sicherheitspolitischer Partner verschwand die EU danach wieder aus dem Gesichtskreis Washingtons.

Formale Strukturen für eine bilaterale Zusammenarbeit zwischen der EU und den USA sind durchaus vorhanden. Jedes Jahr findet ein EU–US-Gipfeltreffen statt (die EU wird dabei durch die Troika vertreten, das heißt durch den Hohen Repräsentanten für Sicherheitspolitik, die jeweilige EU-Präsidentschaft und den Kommissionspräsidenten). Auf ministerieller Ebene treffen sich regelmäßig Troika-Vertreter mit dem U.S. Secretary of State. Ebenso institutionalisiert sind Zusammenkünfte der EU-US-Senior Level Group, der Politischen Direktoren und Arbeitsgruppenmeetings.⁶⁹ Darüber hinaus unterhält bisher nur die EU-Kommission eine Vertretung in Washington und die US-Administration eine solche bei der EU in Brüssel. Diese Repräsentanzen befassen sich allerdings nicht mit sicherheitspolitischen Angelegenheiten, auch wenn der Vertretung der USA in Brüssel neuerdings ein Offizier zugeteilt wurde, der in EU- (und NATO-) Fragen beraten soll.

Aber selbst wenn der entsprechende Wille vorhanden wäre, so ist es nicht einfach, mit der Europäischen Union im sicherheitspolitischen Bereich zusammenzuarbeiten. Allein schon die Strukturvielfalt der EU ist reichlich kompliziert. So gibt es sowohl in der Kommission (erste Säule) als auch im Generalsekretariat der intergouvernementalen zweiten Säule je eine Generaldirektion für Außenbeziehungen, deren Kompetenzen sich nicht klar voneinander trennen lassen, was zu unnötigen Reibungsverlusten führt. Für humanitäre Hilfe, eine der wesentlichen Petersberg-Aufgaben der ESVP, ist die Kommission zuständig, jedoch nicht die Generaldirektion für Außenbeziehungen, sondern der Kommissar für Entwicklung und humanitäre Hilfe. Aber nicht nur die Struktur, auch die Mandatierung der EU-Organe ist für Außenstehende nur schwer zu durchschauen. Bei einem Treffen mit der EU-Troika ist es nicht eindeutig, wer von den drei EU-Repräsentanten das Sagen hat, der Hohe Repräsentant, die amtierende EU-Ratspräsidentschaft oder der Kommissionsvertreter. In außenpolitischen Angelegenheiten melden sich neben dem HR/SG und der Präsidentschaft auch immer häufiger der

Kommissionspräsident oder die für die Außenbeziehungen zuständige Kommissarin öffentlich zu Wort. Treffen amerikanischer Vertreter mit Gremien der EU leiden meist darunter, dass die EU-Staaten in vorbereitenden Sitzungen schon eine gemeinsame Position festgelegt haben und dadurch der Dialog reichlich unergiebig wird.⁷⁰ Dies hat zur Folge, dass die US-Administration vorrangig den direkten Kontakt zu den europäischen Hauptstädten sucht, um deren Positionen beeinflussen zu können, bevor es in Brüssel zu einem Beschluss kommt.

Bisher hat die transatlantische Zusammenarbeit im sicherheitspolitischen Bereich nur wenig Ergebnisse gebracht. Abgesehen von den zahlreichen Erklärungen, die jeden EU–US-Gipfel begleiten, sind konkrete Vereinbarungen nur im justiziellen und polizeilichen Bereich als Folge der Ereignisse des 11. September 2001 beschlossen worden.⁷¹ Darüber hinaus wurde auf dem EU-US-Gipfel im Juni 2005 ein gemeinsames Arbeitsprogramm zur Nichtverbreitung von Massenvernichtungswaffen in Auftrag gegeben.⁷²

Die ESVP als solche war bisher kein Thema der transatlantischen Zusammenarbeit. Befragt man Vertreter der US-Administration nach Gründen dafür, so erhält man meist zur Antwort: Warum sollen wir mit einer Organisation kooperieren, in der wir weder Sitz noch Stimme haben, wenn es dafür doch die NATO gibt.

Eine unmittelbare militärische Zusammenarbeit zwischen den USA und der EU steht zurzeit auf keiner Seite des Atlantiks auf der Tagesordnung. Für die USA wäre es kaum vorstellbar, amerikanische Streitkräfte einer Organisation zu unterstellen, wenn sie auf die politische Kontrolle und strategische Leitung der Operation keinen direkten Einfluss nehmen können. Das Committee of Contributors, das Brüssel den Nicht-EU-Teilnehmern an einer Operation als Möglichkeit anbietet, Einzelheiten der Mission mitzubestimmen, ist dafür kein Ersatz, denn die politische Kontrolle

⁶⁸ Vgl. USInfo.State.Gov, U.S., *EU Leaders Cite Cooperation on Iraq, Middle East Peace*, 22.5.2005, <<http://usinfo.state.gov/xarchives/display.html?p=washfile-english&y=2005&m=February&x=200502221727321CjsamohT0.5220606>>.

⁶⁹ Themen der Arbeitsgruppen sind vorwiegend wirtschaftliche und juristische Fragen.

⁷⁰ Vgl. *Review of the Framework for Relations between the European Union and the United States. An Independent Study Commissioned by the European Commission, Directorate General External Relations*, Tender OJ 2004/S 83-070340, Brüssel 2004.

⁷¹ Vor allem eine intensive Zusammenarbeit zwischen den Nachrichtendiensten und von Europol und Eurojust mit dem US-Justizministerium und den US Law Enforcement Agencies, vgl. *EU Factsheet: The Fight Against Terrorism*, Juni 2005, <<http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/3Counterterrorfinal170605.pdf>>.

⁷² Council of the European Union, *EU-U.S. Joint Programme of Work on the Nonproliferation of Weapons of Mass Destruction*, Brüssel, 20.6.2005, <http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/er/85388.pdf>.

und strategische Leitung der Gesamtoperation bleibt trotzdem der EU vorbehalten. Eine militärische Kooperation USA–EU ist nur indirekt – über den Umweg der EU–NATO-Vereinbarungen – denkbar, wenn die EU über »Berlin-plus« auf NATO-Ressourcen zurückgreift. Auch für die Europäer scheint die NATO der Inbegriff des militärischen Aspekts des transatlantischen Zusammenwirkens zu sein, denn nach dem bisherigen Verständnis soll die ESVP der Ausdruck dafür sein, dass die Europäer militärisches Krisenmanagement auch ohne amerikanische Hilfe leisten können. Die ESVP-Planungsvorgaben für die Entwicklung europäischer militärischer Fähigkeiten sind daher auch ausschließlich auf europäische Anstrengungen gerichtet.

Für eine Zusammenarbeit im zivilen Krisenmanagement setzt möglicherweise der jüngste EU–USA-Gipfel vom Mai dieses Jahres neue Akzente. Im gemeinsamen Fortschrittsbericht werden technische Konsultationen mit dem U.S. Coordinator for Reconstruction and Stabilization aufgeführt, die dem Informationsaustausch und der Koordination der wechselseitigen Teilnahme an Ausbildungsmaßnahmen dienen.⁷³ Wichtiger noch ist die Ankündigung einer möglichen Beteiligung von US-Polizeikräften an der geplanten zivilen *Rule of Law*-Mission der EU im Kosovo,⁷⁴ die in der gemeinsamen sicherheitspolitischen Erklärung dieses Gipfeltreffens enthalten ist.⁷⁵ Obwohl die Bedingungen für eine solche Beteiligung noch zu klären sind, wäre dies immerhin das erste Mal, dass US-Kräfte einer ESVP-Mission unterstellt werden. In diesem speziellen Fall sollte dies den USA auch leichter fallen, denn bereits an der jetzigen UN-Mission UNMIK, die von der EU fortgeführt werden soll, nehmen sie mit etwa 200 Polizisten teil.⁷⁶

Ungeachtet dieser beiden neuen Ansätze einer direkten Zusammenarbeit im Bereich der ESVP wird die NATO auch weiterhin das wesentliche Forum einer EU–US-Kooperation bleiben. Entsprechend der sicher-

heitspolitischen Erklärung des Gipfels soll diese nämlich in Übereinstimmung mit und aufbauend auf der NATO-Zusammenarbeit erfolgen.⁷⁷ In der Kommuniké-Sprache heißt dies, es soll sich kaum etwas ändern.

⁷³ Vgl. *2007 U.S.-EU Summit, Political Progress Report*, S. 7, <http://ec.europa.eu/external_relations/us/sum04_07/progress_report_political_issues.pdf>.

⁷⁴ Vgl. Council of the European Union, *General Affairs and External Relations Council Meeting*, 10.4.2006, <www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/gena/89218.pdf>.

⁷⁵ Wörtlich heißt es darin: »We welcome the EU's decision to establish a European Security and Defence Policy police and rule of law mission in Kosovo, and we look forward to US participation in that mission«, *2007 EU–U.S. Summit: Promoting Peace* [wie Fn. 13], S. 1.

⁷⁶ Vgl. *UN Mission's Summary, Detailed by Country*, 31.12.2006, <www.un.org/Depts/dpko/dpko/contributors/2006/dec06_3.pdf>.

⁷⁷ Wörtlich heißt es: »[...] close collaboration between the European Union and the United States, consistent with and building upon cooperation with NATO« (*2007 EU–U.S. Summit: Promoting Peace* [wie Fn. 13], S. 10).

Schlussfolgerungen

Bei aller Übereinstimmung der sicherheitspolitischen Ziele und Interessen ebenso wie in der Wahrnehmung der Bedrohungen und Herausforderungen sollte es eigentlich selbstverständlich sein, dass die EU und die USA im Krisenmanagement eng zusammenarbeiten. Ein Hindernis ist aber der transatlantische Dissens darüber, wie die politisch-strategischen Konzepte umgesetzt werden sollen. Dabei fühlen sich beide Seiten im Recht und erwarten von dem jeweils anderen, sich den eigenen Konzepten anzunähern. Die Europäer werden sich sicherlich weder die Handlungsnormen noch die Fähigkeiten einer globalen Supermacht zu Eigen machen wollen. Damit sich die EU als globaler Player positionieren kann, ist das auch nicht nötig. Umgekehrt ist in den USA ein Lernprozess zu beobachten. Sowohl in Washington als auch in der amerikanischen Öffentlichkeit erkennt man mehr und mehr die Überforderung und damit die Grenzen des unilateralen Vorgehens, selbst mit Unterstützung von »Koalitionen der Willigen«, und die politischen und finanziellen Vorteile der multilateralen Zusammenarbeit. Ein demokratisch dominierter Kongress wird diesen Bewusstseinswandel sicherlich noch beschleunigen. Daher ist mit großer Wahrscheinlichkeit anzunehmen, dass künftig der Aspekt der Lastenteilung größeres Gewicht in der US-Politik erhalten wird und auf die Europäer Angebote zu einer stärkeren Kooperation zukommen werden, nicht nur im Rahmen der NATO. Für die Europäer sowohl in der NATO als auch in der EU wird es darauf ankommen, ihre politischen Zielsetzungen und Konzepte frühzeitig in die Diskussion mit Vertretern des amerikanischen Kongresses einzubringen. Doch auch mit dem neuen Kongress und einer künftigen neuen US-Administration wird es Differenzen über die politisch-strategischen Konzepte und Vorgehensweisen geben. Beide Seiten müssen sich daher bemühen, in konkreten Situationen eine gemeinsame Grundlage zu finden, die ein Zusammengehen beim Krisenmanagement ermöglicht.

Der Unterschied in den militärischen Fähigkeiten zwischen den Europäern und den USA wird fortbestehen. Die militärische Stärke der USA wird weiter konkurrenzlos bleiben. Aber für die amerikanischen Streitkräfte ist es noch ein weiter Weg, bis sie – vor

allem in problematischen Regionen – auch Friedensaufgaben übernehmen können. Um traditionelles militärisches Denken zu überwinden, reichen Kurzlehrgänge zu »Cultural Awareness« jedenfalls nicht aus.

Umgekehrt kann es nicht das Ziel europäischer Streitkräfteplanung sein, ein Gegengewicht zur amerikanischen militärischen Stärke aufzubauen. Aber die Europäer sollten wenigstens mehr Anstrengungen unternehmen, ihre selbstgesteckten Ziele zu erreichen. Dies ist weniger eine Frage der Höhe der nationalen Verteidigungshaushalte, die in den meisten EU-Staaten nach realistischer Erwartung ohnehin nicht aufgestockt werden. Es ist vielmehr eine Frage der politischen Bereitschaft, stärker europäisch zu denken und zu handeln. Das bedeutet im Hinblick auf die gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik, dass die EU-Mitglieder integrative Schritte zulassen sollten, durch die die Streitkräfte nicht mehr in erster Linie unter einzelstaatlicher, sondern unter europäischer Perspektive entwickelt werden. Der Idealfall wäre eine Europäische Armee. Allerdings wären dafür sehr weitgehende Voraussetzungen zu schaffen: eine effektive europäische Regierung, eine gemeinsame parlamentarische Kontrolle und ein gemeinsamer Verteidigungshaushalt.

Eine solche Europa-Armee ist zurzeit noch eine Vision. Aber es wäre schon viel gewonnen, wenn EU-Staaten bei der Weiterentwicklung ihrer nationalen Streitkräfte auf solche militärischen Fähigkeiten verzichten würden, die bereits durch andere Mitglieder der Union in ausreichendem Maße bereitgestellt werden können. Damit ließen sich mehr Ressourcen auf jene Gebiete konzentrieren, auf denen es weiterhin Defizite gibt. Bisher sind selbst solchen bescheidenen integrativen Maßnahmen durch nationale Befindlichkeiten und durch die Heterogenität der EU-Staaten enge Grenzen gesetzt. Dazu gehört das Festhalten an autonomer Handlungsfähigkeit vor allem in Frankreich und Großbritannien. Der neutrale Status von Schweden, Finnland, Österreich und Irland lässt zwar zu, dass diese Staaten sich an EU-Operationen militärisch beteiligen, setzt aber einer permanenten transnationalen Streitkräftestruktur rechtliche Grenzen. Noch drastischer sind die Auswirkungen des dänischen Vorbehalts gegenüber der ESVP, dem

zufolge eine dänische Beteiligung an den militärischen Komponenten der EU unmöglich ist. Dieser Vorbehalt führt unter anderem dazu, dass Dänemark seine militärischen Einheiten aus einer Operation zurückziehen muss, wenn – wie auf dem Balkan geschehen – eine bisherige NATO-Mission von der EU übernommen und weitergeführt wird.⁷⁸

Doch auch wenn zurzeit für die Gesamtheit der 27 EU-Mitgliedsstaaten eine integrative militärische Kooperation nicht zu verwirklichen ist, so könnten zumindest diejenigen europäischen Staaten, die keine nationalen Vorbehalte haben und für die ohnehin nur multilaterale Einsätze in Frage kommen, eine Vorreiterrolle bei der Integration übernehmen. Eine solche Initiative würde wesentlich dazu beitragen, dass die erforderlichen europäischen Fähigkeiten nicht nur kosteneffektiver, sondern auch schneller erreicht werden. Die »Ständige Strukturierte Zusammenarbeit«, wie sie für den Reformvertrag vorgesehen ist, könnte hierfür den EU-Rahmen vorgeben.⁷⁹ Aber auch außerhalb der formalen EU-Prozeduren ist ein kostengünstigeres und effizienzsteigerndes Zusammengehen einzelner Staaten möglich.

Bei den zivilen Fähigkeiten werden die transatlantischen Unterschiede zumindest auf absehbare Zeit ebenfalls noch bestehen bleiben. Zwar hat die US-Administration nach den Lehren des Irak den »erweiterten Sicherheitsbegriff« auch in ihre eigenen Strategien und Konzepte aufgenommen, die praktische Umsetzung und die Entwicklung entsprechender Fähigkeiten stecken aber noch in den Anfängen. Auch unter günstigen Voraussetzungen wird es noch lange dauern, bis das notwendige Personal zur Verfügung steht, ausreichend ausgebildet ist und die notwendigen Erfahrungen gesammelt hat.

⁷⁸ Dänemark nimmt auf Grundlage des 5. Protokolls zum Vertrag von Amsterdam »eine gesonderte Position in bezug auf die Unionsbürgerschaft, die Wirtschafts- und Währungsunion sowie auf die Verteidigungspolitik und die Bereiche Justiz und Inneres ein«. In Bezug auf die ESVP bedeutet dies, dass sich Dänemark nur an der Entwicklung von zivilen Kapazitäten, nicht jedoch an der Entwicklung militärischer Kapazitäten beteiligt. Dies gilt auch für EU-geführte Operationen unter Einsatz militärischer Mittel.

⁷⁹ Für die »Verstärkte Zusammenarbeit« wird im Mandat für die Regierungskonferenz eine Mindestzahl von 9 teilnehmenden Staaten vorgeschlagen. Für die »Ständige Strukturierte Zusammenarbeit« im Rahmen der ESVP ist im Mandat kein Änderungsvorschlag enthalten. Der Entwurf des Verfassungsvertrags sieht für diese Zusammenarbeit keine Mindestzahl von Teilnehmern vor, vgl. Vertrag über eine Verfassung von Europa, Titel V, Kapitel II, Abschnitt 2; in: *Amtsblatt der Europäischen Union*, C310, 16.12.2004, S. 140f.

Die unterschiedlichen Potentiale in den militärischen und zivilen Fähigkeiten zum Krisenmanagement lassen eine Aufgabenteilung denkbar erscheinen. Die USA könnten sich mit ihrer militärischen Stärke auf solche Operationen konzentrieren, die hohe Anforderungen an die militärischen Fähigkeiten stellen, während die Europäer mit ihren begrenzten militärischen und besonderen zivilen Fähigkeiten vorwiegend Peacekeeping- und Stabilisierungsaufgaben erfüllen würden. Eine Form der zeitlichen Aufgabenteilung hat zumindest auf dem Balkan bereits stattgefunden, denn sowohl in Mazedonien als auch in Bosnien-Herzegowina hat die EU die entsprechenden Operationen von der NATO erst dann übernommen, als eine Grundstabilität bereits hergestellt war. (Die beiden »autonomen« EU-Einsätze im Kongo waren sowohl von den militärischen Anforderungen als auch vom zeitlichen Ansatz her begrenzt.) Aber eine generelle Aufgabenteilung nach dem Motto: »The U.S. cooks the dinner and the Europeans wash the dishes«, kann weder im amerikanischen noch im europäischen Interesse sein. Für die Außen- und Sicherheitspolitik der USA wäre es auf Dauer mehr als schädlich, wenn militärische Stärke ihr vorrangiges Mittel bliebe, um Konflikte in der Welt zu lösen. Ebenso wenig wäre es mit dem Selbstverständnis der EU und ihrer angestrebten Rolle als globaler Player zu vereinbaren, sich auf Dauer nur auf militärisch wenig anspruchsvolle Friedensmissionen und den Einsatz ihrer zivilen Mittel zu beschränken. Außerdem sind, abhängig von den politischen Empfindlichkeiten in bestimmten Regionen wie im Nahen Osten, immer Fälle denkbar, in denen eine militärische Intervention der USA (mit oder ohne NATO) eher zusätzliche Probleme schaffen würde und der Einsatz von EU-Kräften die bessere Wahl wäre. Anders ist es zum Beispiel auf dem Balkan, wo eine US-Präsenz als wesentlicher stabilisierender Faktor gilt, der auch bei EU-Missionen zu berücksichtigen ist.

Aber auch ohne prinzipielle Aufgabenteilung ist eine enge und pragmatische Zusammenarbeit erforderlich, um die unterschiedlichen Stärken beider Seiten besser zu nutzen und damit die jeweiligen Schwächen auszugleichen. Auch wenn gegenüber einer formellen militärischen Kooperation beiderseits des Atlantiks Vorbehalte bestehen, so wäre eine informelle Unterstützung durch die USA bei militärischen EU-Operationen zumindest in solchen Bereichen denkbar, in denen US-Kräfte nicht vor Ort eingesetzt werden müssen.

Um dauerhafte Kontakte und direkte Kooperationsmechanismen zwischen der EU und den USA im Bereich des zivilen Krisenmanagements zu etablieren, wäre eine US-Beteiligung an einer künftigen zivilen ESVP-Mission im Kosovo immerhin ein erster Schritt. Ähnliches wäre auch in Afghanistan möglich, da dort sowohl von der EU als auch von den USA afghanische Polizeikräfte ausgebildet werden.

Grundsätzlich erfordert jede wirkungsvolle Form der Zusammenarbeit ein kontinuierliches wechselseitiges Informieren, Abstimmen, Koordinieren und Kooperieren, und zwar vor, während und nach einer Krise. Im Verhältnis USA-NATO ist dies schon schwierig genug, mit der EU findet ein solcher Dialog bisher kaum statt. Um ihn voranzutreiben, muss die EU ihre internen Strukturen so gestalten, dass die Überschneidung von Kompetenzen zwischen Rat und Kommission deutlich verringert und dadurch eine bessere Ansprechbarkeit erreicht wird. Die Änderungen, die hierfür im Reformvertrag vorgesehen sind, können die strukturellen Probleme ab 2009 reduzieren. Der Doppelhut des künftigen Hohen Repräsentanten der Union für die Außen- und Sicherheitspolitik, der gleichzeitig in der Kommission die Funktion des Vizepräsidenten und des Kommissars für Außenbeziehungen erhält, lässt hoffen, dass die Ressourcen und Maßnahmen im Bereich der EU-Außenbeziehungen zwischen den beiden Säulen stringenter koordiniert werden.⁸⁰ Auch der ebenfalls neu ins Leben gerufene Europäische Auswärtige Dienst wird die bilaterale Ansprechbarkeit für außen- und sicherheitspolitische Angelegenheiten verbessern. Von der »Telefonnummer Europa«, die sich Henry Kissinger einst wünschte, ist die EU auch dann noch weit entfernt, aber es werden immerhin weniger Telefonnummern sein, die anzurufen sind. Nur wird die Funktion dieser Nummern nach wie vor hauptsächlich auf Auskunft und Vermittlung begrenzt bleiben, solange die Europäer sich nicht dazu entschließen, den neuen Strukturen mehr Initiativ- und Entscheidungskompetenz zuzuweisen.

Aber eine EU-US-Zusammenarbeit ist natürlich nicht nur eine Frage von Strukturen. Wichtiger wäre, wie schon erwähnt, die Bereitschaft beider Seiten zu einem kontinuierlichen Dialog. Dabei geht es nicht darum, die Zahl offizieller Treffen zu erhöhen oder

neue bilaterale Gremien zu etablieren. Auch der Vorschlag, ein neues hochrangiges Forum zu schaffen, in dem sowohl die USA, die NATO und die Europäische Union einschließlich der EU-Mitgliedstaaten vertreten wären, würde nur wenig helfen.⁸¹ Zwar würde dadurch dem bisher formal getrennten Dialogdreieck USA-NATO-EU ein gemeinsamer institutioneller Konsultationsrahmen gegeben werden, in dem alle Aspekte des Krisenmanagements besprochen und auch Vorgehensweisen beraten werden könnten. Da aber keine der beteiligten Seiten diesem Gremium eine Kompetenz zur Beschlussfassung zubilligen würde, wäre es letztlich nur ein weiteres Gesprächsformat, das von der Zusammensetzung und Zielsetzung her mit dem jetzigen EU-NATO-Konsultationsmechanismus praktisch identisch wäre, aber einen zusätzlichen bürokratischen Aufwand erfordern würde. Die jetzigen Blockaden im EU-NATO-Verhältnis jedenfalls würden damit auch nicht überwunden.

Wesentlich effektiver wäre es, informelle, direkte Kontakte zwischen den maßgeblichen Personen und Büros sowohl der EU als auch der amerikanischen Administration herzustellen. Dazu müsste sich jedoch in Washington die Erkenntnis stärker durchsetzen, dass in sicherheitspolitischen Angelegenheiten nicht nur die NATO, sondern auch die EU mit ihrer ESVP ein zentraler Partner ist. Direkte Kontakte zwischen dem U.S. Coordinator for Reconstruction and Stabilization des State Department und den entsprechenden Stellen in Brüssel sind ein Anfang, der ausgebaut werden kann.

Umgekehrt müssen die EU-Staaten einsehen, dass eine nationale Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik über Europa hinaus nur dann ernstgenommen wird, wenn sie wirkungsvoll in den europäischen Rahmen eingebettet ist. Das bedeutet, dass die Mitgliedstaaten ihre Haltung gegenüber der EU weniger unter dem Aspekt betrachten sollten, wie sie nationale Unabhängigkeit und ein Maximum an Einspruchsrechten in diesen Politikbereichen wahren können, sondern mehr unter der Perspektive, wie sich gemeinsam mehr erreichen ließe.

⁸⁰ Zum Beispiel in der Politik zur Vergabe von Finanzhilfen an Drittstaaten. Zu klären bleibt aber auch das Verhältnis zwischen dem künftigen Präsidenten des Europäischen Rats und dem Hohen Repräsentanten im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik.

⁸¹ Vgl. Franklin D. Kramer/Simon Serfaty, *Recasting the Euro-Atlantic Partnership*, Washington, D.C.: in: Center for Strategic and International Studies, 1.2.2007, <www.csis.org/media/csis/pubs/070315_euusnato.pdf>.

Abkürzungen

CPATT	Civilian Police Assistance Training Team
ECAP	European Capabilities Action Plan
EDA	European Defence Agency
ESS	Europäische Sicherheitsstrategie
ESVP	Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik
GNI	Gross National Income
HR/SG	High Representative Common Foreign and Security Policy/Secretary-General of the Council of the European Union
IAEA	International Atomic Energy Agency
NSS	National Security Strategy (of the United States)
ODA	Official Development Assistance
OECD	Organization for Economic Co-operation and Development
PRTs	Provincial Reconstruction Teams
SALIS	Strategic Airlift Interim Solution
WEU	Westeuropäische Union