

Europäische Union gefährden.<sup>16</sup> Die gemeinsame außenpolitische Stimme Europas muss also nicht nur gesucht und in Sonntagsreden beschworen, sondern endlich auch gefunden werden. Was notwendig wäre, ist jedoch noch nicht mehrheitsfähig: die radikale Verlagerung sicherheitspolitischer Souveränität und Loyalität weg von den Hauptstädten bzw. die Einführung von Mehrheitsentscheidungen auch im Bereich der GASP/ESVP. Dennoch bleibt der ambivalente Charakter der GASP/ESVP zwischen Integration und nationaler Souveränitätswahrung erhalten. Der Weg ist also weiterhin steinig, aber er dürfte inzwischen unumkehrbar sein. EU-Europa wird mehr für seine eigene Sicherheit verantwortlich sein als jemals zuvor und die europäische Politik muss die Voraussetzungen dafür verbessern, diese Rolle auch auszufüllen. Die Europäische Union wird ein »Staatenverein in einer Welt von Staaten« bleiben. Das Zeug zur Utopie hat sie nicht, aber es ist noch nicht lange her, da hätte sie niemand zu träumen gewagt.<sup>17</sup> Doch heute geht es weniger um die

Verwirklichung der Utopie eines befriedeten und friedlichen Kontinents Europa (obgleich dieser Gedanke nichts an Aktualität verloren hat), sondern auch um die Gestaltungskraft der EU in der Welt des 21. Jahrhunderts. Und um diese Gestaltungskraft sieht es aller Wahrscheinlichkeit unter den gegebenen Voraussetzungen europäischer Politik eher bescheiden aus.

Denn ein schleichender Zerfall der EU ist ebenso wenig auszuschließen wie die Entwicklung einer völlig neuen Integrationsform jenseits der bestehenden Verträge. Obgleich sich der Bereich Außen- und Sicherheitspolitik wie kaum ein anderes Politikfeld für gemeinschaftliche Lösungen geradezu aufdrängen würde, steht nicht zu erwarten, dass mit 25 oder gar 30 Mitgliedstaaten das gelingen könnte, was schon mit 15 Staaten nicht erreicht werden konnte: die wirksame Einbringung einer gemeinsamen europäischen Stimme in die internationale Politik. Dabei wird den Europäern, die im Übrigen von außen schon sehr viel mehr als ein gemeinsamer Akteur wahrgenommen und nachgefragt werden, als dies von innen erkennbar wäre, schon lange nicht mehr gestattet, sich auf interne Nabelschau und innere Streitereien zu beschränken. Die schwierigen Debatten über die Zukunft der Integration wie auch der europäischen Außen- und Sicherheitspolitik stehen der EU erst noch bevor.

<sup>16</sup> Zu diesem Zusammenhang siehe Johannes Varwick: Die ESVP: eine folgerichtige Weiterentwicklung der GASP?, in: Werner Hoyer/Gerd Kaldrack (Hrsg.): Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Der Weg zu integrierten europäischen Streitkräften?, Baden-Baden 2002, S. 96-107.

<sup>17</sup> Joscha Schmierer: Mein Name sei Europa. Einigung ohne Mythos und Utopie, Frankfurt/M. 1996, S.207.

## Europäische Sicherheitspolitik am Scheideweg

Hans J. Giessmann\*

**Abstract:** The accession of seven East and Central European states to NATO, and the entry of ten states to the EU, represent an unprecedented peaceful transformation of the continent's security landscape. Yet ironically, the euphoria that came with the end of the Cold War has run its course. It has been replaced by cool calculation, shifting coalitions based on self-interest, and the politics of the lowest common denominator. As the differences of opinion over the War in Iraq and the draft European constitution have made clear, Europe is by no means simply split into an »old« and a »new« camp. There is room for scepticism whether enlargement of EU and NATO will make it any easier to both to achieve internal consensus over goals and to resolve long-standing conflicts of interest between members.

**Key Words:** Enlargement EU/NATO, Euro-Atlantic Security, Eastern Europe

Wie auch immer die Erweiterung der Nordatlantischen Allianz und der Europäischen Union einst rückblickend beurteilt wird, eines steht heute bereits fest: Das Jahr 2004 markiert eine Zäsur in der wechselvollen Geschichte Europas. Mit der weitreichenden Veränderung seiner sicherheitspolitischen Geographie wurde der durch den Zweiten Weltkrieg entstandene Riss zwischen Ost und West beseitigt. Ob die Erweiterung wirklich ein historischer Schritt zur Vereinigung Europas war, oder an anderer Stelle möglicherweise neue Bruchlinien von Dauer entstehen, bleibt künftiger

Bewertung vorbehalten. Skepsis ist nicht unbegründet. Sie stützt sich auf die Beobachtung einer in den zurückliegenden fünf Jahren auffällig disproportionalen politischen und institutionellen Dynamik im euroatlantischen Binnenverhältnis. Von der Euphorie jener Gipfeltreffen, auf denen einst die Weichen für die Erweiterung gestellt wurden, ist hinter der zur Schau getragenen Fassade ungetrübter Feierstimmung nicht mehr viel zu spüren. Statt dessen dominieren nüchterne Interessenkalküle, wechselnde Koalitionen, Politikansätze des kleinsten gemeinsamen Nenners. Europa befindet sich zum wiederholten Male an einem Scheideweg. Die jüngsten Erfahrungen bieten Anlass zur Sorge, dass sich die verantwortlich Handelnden dessen nur ungenügend bewusst sind und

\* Prof. Dr. Dr. Hans J. Giessmann ist stellvertretender Wiss. Direktor am Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg.

sie deshalb die gegebenen Chancen wiederum nicht nutzen könnten.

## 1. Erweiterung: Integrationsmotor oder Spaltpilz?

Die divergierenden Haltungen der europäischen Staaten zum Irakkrieg waren nur die Spitze des Eisbergs erkennbarer Interessenkonflikte zwischen den bisherigen Mitgliedern der EU und der NATO einerseits sowie den »neuen« und den »alten« EU- und NATO-Staaten andererseits. In der Einstellung zum Krieg bestand angesichts der harten Position der Bush-Regierung für die Europäer kein Spielraum für Kompromisse. So war durch mangelnde Übereinstimmung der Positionen der Europäer untereinander offener Streit vorprogrammiert. Der Dissens war und blieb jedoch nicht auf die Haltung zum Irakkrieg beschränkt. Dass zum Beispiel im Winter 2003 Spanien und Polen für die Durchsetzung ihrer Interessen bereit schienen, das Projekt der Europäischen Verfassung zu Fall zu bringen, zeigte zum einen, wie weit die Idee europäischer Einheit noch von ihrer Verwirklichung entfernt ist, zum anderen, dass einzelne Staaten imstande sind, die Europäische Einigung auch als Ganzes zu gefährden.

Die aufgebrochenen Streitlinien verliefen nicht entlang der neuen und der alten Mitglieder. Insofern sind u.U. auch durch die Erweiterung von NATO und EU neue Kräftebalancen zu erwarten, die aus der Komposition partikularer Interessen der Staaten bzw. jeweils interessierter Staatengruppen erwachsen. Dass die Einigung über gemeinschaftliche Ziele und eine Konsensbildung in der Tagespolitik unter diesen Voraussetzungen in den erweiterten Organisationen besser gelingt als bisher, dürfte lediglich von unerschütterlichen Optimisten für möglich gehalten werden.

Wie auch immer die Dinge sich wenden, jegliches Klagen und Jammern käme zu spät. Es gibt kein Zurück und niemand sollte angesichts der gegenwärtigen und künftigen Probleme im Umgang miteinander ernsthaft den Verlust der europäischen Teilung bedauern. Ihre Überwindung birgt unendlich mehr Chancen als Risiken. Ungeachtet abweichender Auffassungen und Interessen bietet der gemeinsame Wertekanon der neuen und der alten Mitglieder, der durch demokratischen Pluralismus und marktwirtschaftliche Liberalität, durch die Anerkennung der Universalität von Menschenrechten und durch Rechtsstaatlichkeit gekennzeichnet ist, ein solides Fundament für gemeinschaftliches Handeln. Dieses nicht zu nutzen, würde nicht nur die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit und das soziale Lebensniveau im globalen Wettbewerb schmälern, sondern auch das politische Gewicht und den Einfluss Europas auf die Geschicke der Weltpolitik verringern. Schließlich stünde auch innenpolitisch viel auf dem Spiel. Die Anerkennung beider Organisationen als Hüterinnen demokratischer Werte und, ihrem eigenen Selbstverständnis entsprechend, auch als institutionelle Anker gemeinsamer Sicherheit und Zusammen-

arbeit im euroatlantischen Raum ist und bleibt für die Unterstützung der EU und NATO, für die Bereitstellung ausreichender Ressourcen durch die Parlamente sowie die äußere und Binnenwirkung der europäischen Idee unverzichtbar.

Gleichwohl sich die Erweiterungen von NATO zum 1. April 2004 und der EU zum 1. Mai 2004 nahezu zeitgleich vollzogen haben und mit Ausnahme Maltas und Zyperns der Kreis der Neumitglieder ausschließlich Staaten Mittel- und Osteuropas umfasst,<sup>1</sup> sind deren Ziele und deren Folgen sehr unterschiedlich zu beurteilen.

Die Europäische Union ist eine *Friedensgemeinschaft sui generis*, deren Wesen, gestützt auf rechtsgemeinschaftliche Prinzipien, in einer engen strukturellen Integration der Partnerstaaten *und* ihrer Gesellschaften besteht. Diese schließt die Bereitschaft zum freiwilligen Transfer partieller nationalstaatlicher Souveränität in die Obhut der Rechtsgemeinschaft zu wechselseitigem Vorteil ein. Der erreichte Grad der Verflechtung innerhalb der Europäischen Union verwandelt einstige nationalstaatliche Grenzen im Binnenverhältnis der EU sukzessiv in residuale Demarkationslinien einzelstaatlicher Verwaltung und hat faktisch im Zuge dessen insbesondere die Bedeutung von nationalen Streitkräften für die Wahrung und den Ausgleich von Interessen der Mitgliedstaaten untereinander aufgehoben. Die neuen Mitglieder profitieren von einer in 50 Jahren gewachsenen strukturellen Friedensordnung, sie mussten aber auch in weit höherem Maße als frühere Beitrittsländer eigene Anstrengungen unternehmen, dem inzwischen qualifizierten Normen- und Rechtsgefüge der Europäischen Union Rechnung zu tragen. Während seinerzeit beispielsweise Spanien noch etwa 8.000 Rechtsakte im Rahmen des *acquis communautaire* zu berücksichtigen hatte, waren es für die neuen Mitglieder der EU in den zurückliegenden Jahren der Beitrittsvorbereitung annähernd 30.000. Die stabilisierende Wirkung der Europäischen Union nach außen wurde – und wird größtenteils bis in die Gegenwart hinein – vor allem durch ihren Erfolg als normengeleitete Friedensgemeinschaft im Innern und durch ihren zivilen, vornehmlich wirtschaftlichen und finanziellen Beitrag zur Linderung und Beilegung von Konflikten jenseits ihrer Außengrenzen begründet. Die militärische Komponente der Union spielte demgegenüber bisher eine nachrangige Rolle. Ihre Funktion zu präzisieren und in den Gesamtkontext der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik einzubetten, ist eine der wichtigsten Herausforderungen der kommenden Jahre, die von allen Mitgliedern – den alten wie den neuen – jetzt als gemeinsame Aufgabe zu bewältigen ist.

Die NATO hingegen ist in erster Linie eine *Sicherheitsgemeinschaft von Staaten*, deren Kern trotz aller Anpassungen an neue Aufgaben weiterhin in der in Artikel 5 des Washingtoner Vertrages verankerten Beistandsgarantie der Mitglieder untereinander gegen von außen auf das Bündnisgebiet gerichtete bewaffnete Angriffe oder An-

<sup>1</sup> Vgl. Europäische Union, Liste der Beitrittskandidaten, unter: [http://europa.eu.int/comm/enlargement/candidate\\_de.htm](http://europa.eu.int/comm/enlargement/candidate_de.htm).

griffsdrohungen besteht.<sup>2</sup> Verflechtungen innerhalb der Allianz beschränken sich auf strukturelles Zusammenwirken der Streitkräfte, wobei die Autonomie einzelstaatlicher Entscheidungsbefugnis nicht berührt wird, d.h. alle wichtigen Entscheidungen des Bündnisses werden weiterhin ausschließlich im Konsens getroffen. Das Bündnis kollektiver Verteidigung regelt das koordinierte Verhalten gegenüber Außenstehenden, für sicherheitspolitische Streitfragen der Mitglieder untereinander hält es allenfalls jene Instrumente der politischen Vermittlung vor, die den Staaten durch Diplomatie ohnehin zur Verfügung stehen.

Beide – die Europäische Union wie die NATO – haben begonnen, ihre Funktionen unter dem Anpassungsdruck an veränderte Herausforderungen nach dem Ende des Kalten Krieges neu zu interpretieren und neue Aufgaben zu bestimmen. Die Erweiterung beider Organisationen ist dabei zugleich Teil und Ergebnis dieser neuen Interpretation. Am Beginn der 1990er Jahre stand die gemeinsame Überzeugung der Mitglieder, dass Vertiefung und Erweiterung als Einheit behandelt werden müssten. Die Bereitschaft zur Erweiterung wurde mit der Forderung an die Erfüllung von Beitrittskriterien durch die Kandidatenstaaten verknüpft. Für den Beitritt zur EU galten die sogenannten Kopenhagener Kriterien als Maßstab, für die NATO die im September 1995 formulierten Beitrittskriterien. Der Zeitraum bis zur Erweiterung sollte für die Anpassung beider Organisationen an neue Funktionen und Aufgaben genutzt werden. Die Terroranschläge vom 11. September 2001 und ihre Folgen brachten jedoch diesen Ablaufplan durcheinander. Einerseits bestärkten sie zwar die kollektive Einsicht in das Erfordernis einer starken und erweiterten Gemeinschaft. Andererseits wurde schlagartig klar, dass die Anpassungen der EU und NATO an die neuen Herausforderungen zur Sicherheit sehr viel grundsätzlicher ausfallen mussten, als noch vor wenigen Jahren erwartet. Diese Aufgabe gilt es nun unter schwierigeren äußeren Voraussetzungen zu meistern und dabei gleichzeitig die unterschiedlichen Interessen der Akteure unter einen Hut zu bekommen. Ob die Erweiterung angesichts neuer Rahmenbedingungen als Integrationsmotor wirken kann oder zum Spaltpilz wird, hängt vom Willen aller Beteiligten ab, gemeinschaftlichen Nutzen vor Einzel- oder Gruppeninteressen zu stellen.

## 2. Von der »neuen alten« NATO zur »neuen« NATO?

Die »neue« NATO wurde rhetorisch bereits vor zehn Jahren aus der Taufe gehoben. Die vergangenen Jahre, insbesondere der Streit um die Rolle des Bündnisses im Kampf gegen den Terror, aber auch um seine Rolle im Vorgehen der USA gegen den Irak, machten allerdings deutlich, dass die Rollenbestimmung für die NATO bis heute nicht zufriedenstellend gelöst worden ist. Zum einen bestimmte

<sup>2</sup> Vgl. NATO, The North Atlantic Treaty, Washington D.C.- 4. April 1949, unter: <http://nato.int/docu/basictxt/treaty.htm>.

die Ausgangslage des Ost-West-Konflikts nach dessen Ende auch weiterhin das strategische Kalkül in der Allianz in den 1990er Jahren. Im Unterschied zur kooperativen politischen Rhetorik wurde dieses Kalkül durch Sorgen hinsichtlich langfristiger Stabilitätsrisiken in Russland und hierauf gestützte Überlegungen zur strategischen Dominanz des Bündnisses in Europa geleitet. Zum anderen blieb der politische Dissens zwischen den Ansprüchen der Führungsmacht und den Ambitionen der europäischen Partner unaufgelöst. Die USA betrachteten die künftige Rolle der NATO vor allem durch das Prisma ihrer nationalen Interessen und ihres Beitrages zu deren Durchsetzung. Die großen europäischen Staaten sahen die künftigen Aufgaben der NATO auch weiterhin auf den euroatlantischen Raum, erweitert um seine östliche und südöstliche Peripherie, beschränkt. Die euroatlantische Klammerfunktion, die Sicherheitsgarantie gegenüber Russland und ein erweitertes gemeinsames Krisenmanagement unter dem Dach der Vereinten Nationen bildeten aus ihrer Sicht weitere Kernfunktionen der Allianz. Insofern wäre es falsch, die »Abstimmungsprobleme« in der NATO einer übereilten Erweiterungspolitik anzulasten. Allerdings könnte die Erweiterung der NATO um zehn neue Mitglieder, einschließlich der bereits 1999 in Kraft getretenen Mitgliedschaften Polens, Tschechiens und Ungarns, die Kräfteverhältnisse für die Auflösung dieses Dissens von Bedeutung sein, insbesondere wenn die Schwierigkeiten der Europäer, gemeinschaftliche Positionen zu erarbeiten noch zunehmen sollten. Sollte der Dissens aber nicht gelöst werden, stünde das Schicksal der NATO als starkes und handlungsfähiges Bündnis früher oder später auf dem Spiel.

Bereits der Prager Erweiterungsgipfel im November 2002 machte das Ausmaß der schwelenden Krise deutlich. Dem Pathos der Gipfelsprache, die NATO als ein »Bündnis für Frieden, Demokratie und Sicherheit«<sup>3</sup> auszustalten, entsprach so gar nicht das zeitgleich erbärmliche Bild, das die Mitglieder des Bündnisses im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen hinsichtlich des Vorgehens gegen den Irak an den Tag legten. Der Beschluss zur Einrichtung einer Reaktionsstreitmacht (NATO Response Force), von den Gipfelteilnehmern als großer Erfolg gewürdigt, war in Wahrheit Zugeständnis jener Europäer an die Adresse Washingtons, die sich am Krieg nicht beteiligen, jedoch auch nicht die Sicherheitsgemeinschaft mit den USA gefährden mochten. In der Sache sahen sie zwar die NRF als den Versuch der USA an, die Bedeutung der bereits beschlossenen Krisenreaktionskräfte unter dem Kommando der EU zu relativieren und dadurch amerikanischen Einfluss auf die europäische Sicherheitspolitik auf Dauer zu behaupten. Deutschland, Frankreich und andere europäische Regierungen machten jedoch letztlich aus wohlverstandenem Eigeninteresse gute Miene zu diesem Spiel, trotz der keineswegs freiwilligen Übernahme zusätzlicher Pflichten. Ihr Verhalten bestätigte einmal mehr die Erfah-

<sup>3</sup> NATO, Prager Gipfelerklärung der Staats- und Regierungschefs auf dem Treffen des Nordatlantikrates in Prag, am 21. November 2002, NATO Press Release (2002) 127, 22.11.2002, unter: <http://nato.int/docu/other/de/2002/p02-127d.htm>.

rungen aus der Vergangenheit, dass die Bündnispartner, vor allem in Europa, in zugespitzten Entscheidungssituationen stets um des Erhalts der Allianz willen zu größeren Kompromissen gegenüber den USA bereit sind. Es sind dabei die unbestreitbaren Sicherheitsvorteile, die das Bündnis bietet, welche die Mitglieder vor existenzbedrohenden Schritten zurückschrecken lassen. So lange diese Vorteile für die Mitglieder erkennbar bleiben, so lange wird der Bestand der NATO nicht grundsätzlich gefährdet sein. Gleichwohl bleibt dadurch die Frage unbeantwortet, ob dies auf lange Sicht ausreichen wird, wenn nicht etwa Verteidigung von Territorium sondern von veränderlichen Interessen der Mitglieder zur Kernaufgabe der NATO wird.

Die wichtigsten Erfolge der NATO sind Vergangenheit: ihr Beitrag zum Ende des Ost-West-Konflikts, zur militärisch-politischen Stabilität in Europa, zur Reform des Sicherheitssektors in den ehemaligen sozialistischen Ländern, zur militärischen Vertrauensbildung und zur Beendigung des Krieges auf dem Balkan.<sup>4</sup> In Afghanistan blieb die NATO zunächst ungefragt, die Erfolgsaussichten ihrer später übernommenen ISAF-Mission sind ungewiss. Eine von den USA ins Spiel gebrachte Rolle der NATO für den Irak ab 2005 scheint vor dem Hintergrund der Entwicklungen des vergangenen Jahres, darunter auch dem Truppenabzug durch Spanien, unrealistisch, jedenfalls für den Zusammenhalt der Allianz hochproblematisch. Die Art und Weise, wie die USA den »Krieg gegen den Terror« führen, hat die Interessenkonflikte zwischen den Bündnispartnern offen ausbrechen lassen und nicht zuletzt dadurch der NATO einen beispiellosen Bedeutungsverlust beschert.

Hinzu kommen unterschiedliche Erwartungen an das Bündnis durch die Mitglieder, die umso gravierender wirken, wie ein übergeordnetes Interesse zur Abwehr eines klar bestimmbaren militärischen Gegners nicht mehr auszumachen ist. Unter den neuen Mitgliedern dominiert der Wunsch nach einer starken Sicherheitsgarantie durch die USA (gegenüber Russland). Sie sehen die NATO als Klammer für die dauerhafte Bindung der USA an diese Garantie. Einige Staaten befürworten eine besser abgestimmte Arbeitsteilung zwischen EU und NATO auf Augenhöhe, andere plädieren für eine Führungsrolle der NATO auch in der europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Vor allem die kleinen Allianzpartner erwarten von der NATO politische Rückenstärkung für die Durchsetzung ihrer Interessen gegenüber den größeren europäischen Mächten. Schließlich wird auch der Umfang der Lastenverteilung und der Verantwortung innerhalb des Bündnisses unterschiedlich beurteilt. Indem die NATO zur Wahrung der Interessen ihrer Mitglieder als ein zwar weiterhin wichtiges, aber nicht mehr durch äußeren Druck aufgezwungenes Instrument gemeinsamer Sicherheitspolitik gilt, hat sich ihre Geschäftsgrundlage wesentlich geändert. Existiert keine gemeinsame Bedrohung, die ein geeintes Handeln zwingend macht, besteht theore-

tisch auch kein Zwang mehr zur Konsensfindung in strittigen Fragen.

So paradox es klingt, der Erfolg der NATO bei der Überwindung jener Bedrohung, die einst zu ihrer Gründung führte, stellt nunmehr ihre künftige Leistungsfähigkeit auf den Prüfstand. Wenn nämlich Interessenkonflikte zwischen den Mitgliedern nicht mehr ausgetragen werden, sondern diese dazu führen, dass das Bündnis nur noch für jene Fälle aktiviert wird, in denen von vornherein Konsens zu erwarten ist, besteht die Gefahr, dass einzelne Mitglieder die Fähigkeiten der NATO vornehmlich nur noch als Ressourcenpool zur Durchsetzung von Interessen außerhalb der Bündnisstrukturen erachten. Dies würde ihre Existenz zwar nicht zwingend gefährden, ihre Rolle jedoch weiter marginalisieren. Ein Indiz hierfür war der Umgang der USA mit der NATO, nachdem diese erstmals in ihrer Geschichte den Bündnisfall erklärt hatte. Dass sich die USA im Vorgehen gegen Afghanistan aus Gründen uneingeschränkter Handlungsfreiheit nicht auf die Allianz sondern auf »Koalitionen der Willigen« verließen, machte die NATO in den Augen mancher Beobachter zum »prominentesten Opfer der Terrorakte des 11. September.«<sup>5</sup> Donald Rumsfelds Diktum, »die Mission entscheidet über die Koalition«<sup>6</sup> verwies die NATO nicht nur rhetorisch in die zweite Reihe. Es drückte aus, dass sich die USA in der Verfolgung ihrer Interessen nicht von anderen Staaten – auch nicht von den Bündnispartnern – fesseln lassen würden. Die Worte mögen zwar weniger scharf gewesen sein, doch auch manche Überlegungen zur ESDP waren zweifellos ähnlich davon geleitet, europäische Interessen außerhalb der NATO und gegebenenfalls ohne Mitsprache der USA durchsetzen zu können.

Die Probleme der NATO liegen also nicht in der militärischen Effizienz des Bündnisses, sondern in der Schwierigkeit, das geänderte Rollenverständnis der Allianz als der eines globalen Security Providers anstelle eines Systems kollektiver Verteidigung mit dem divergierenden Interessenspektrum aller Mitglieder in Übereinstimmung zu bringen. Ihre Lösung liegt insofern auch nicht in der gegenwärtig yieldiskutierten Aufhebung asymmetrischer militärischer Fähigkeiten diesseits und jenseits des Atlantiks. Die sogenannte »Fähigkeitslücke« der Europäer im Rüstungswettlauf mit sich selbst zu beseitigen, wäre sowohl aus politischen wie aus finanziellen und wirtschaftlichen Gründen ein Irrweg. Die Stärken Europas und Amerikas sind und bleiben auch künftig ungleich verteilt. Wichtigstes produktives Kapital der NATO ist Synergiefähigkeit. Eine vernünftige Arbeitsteilung ließe strukturelle Ungleichgewichte zwischen Europa und den USA auch auf Dauer zu und selbst eine militärische Hegemonie der USA im Bündnis wäre kein Problem, sofern die militärische Komponente Teil eines auf Kollektivität gestützten, schlüssigen und rechtskonformen Sicherheitskonzepts der Allianz wäre, in dessen Rahmen europäische Stärken ge-

4 Vgl. hierzu die Länderkapitel in: Hans J. Giessmann/Gustav E. Gusenau, Security Handbook 2001, Baden-Baden: Nomos, 2001.

5 Helga Haftendorf, Das Ende der alten NATO, in: Internationale Politik, Jg. 57 Nr. 4/2002, S. 49.

6 Interview mit Donald Rumsfeld, CBS »Face the Nation«, 23.9.2001, unter: <http://nato.usmission.gov/dod/s20010923a.html>.

nau so ernst genommen werden wie amerikanische Schwächen und umgekehrt.

Das Zukunftsproblem der NATO ist vorwiegend politischer, nicht militärisch-operativer, Natur. Die unterschiedlichen politischen Interessen auszubalancieren, ist eine schwierige Herausforderung für alle Beteiligten. Die neuen Mitglieder scheinen eine Kursbestimmung für die NATO zu unterstützen, die sich auf die Hegemonie der USA, auf eine Präferenz der militärischen Funktionen der NATO, auf eine vergleichsweise schwache Rolle für die ESVP und auf ihren bevorzugten Status in den rüstungswirtschaftlichen Bindungen an die USA rückführen lassen. Die Erweiterung wird es deshalb nicht einfacher machen, Antworten auf die politischen Kernfragen der »neuen« NATO zu geben. Sie ist umgekehrt aber auch nicht haftbar zu machen, dass zufriedenstellende Antworten bisher ausgeblieben sind.

### 3. Die Europäische Union auf dem Weg zur Europäischen Allianz?

Bis 1998 war die sicherheitspolitische Komponente der Europäischen Union nur schwach ausgeprägt, von der Schaffung eines verteidigungspolitischen Arms ganz zu schweigen. Vor allem die doppelte europäische Lehre des Kosovo-Krieges, bei der Gewaltprävention versagt zu haben und im militärischen Krisenmanagement von den USA abhängig gewesen zu sein, führte zu einem Umdenken vor allem in den großen EU-Staaten mit unerwartet raschen praktischen Folgen. Es schien, als hätten die Partner endlich das Erfordernis eines engeren sicherheitspolitischen Zusammenschlusses erkannt und die notwendigen Schlussfolgerungen aus dem gescheiterten Krisenmanagement gezogen. Das 1999 in Helsinki verabschiedete *Headline Goal* der EU sah die Bereitstellung einer operativen militärischen Komponente in einer Größenordnung von 50. bis 60.000 Soldaten zur Umsetzung der sogenannten Petersberg-Missionen vor.<sup>7</sup> Die anschließende *Capabilities Commitments Conference* im November 2000 legte als vorläufige Planungsgrößen zur Absicherung des *Headline Goal* die Bereitstellung von 100.000 Soldaten, 400 Kampfflugzeugen und 100 Marineschiffen fest.<sup>8</sup>

Im Verlauf der anschließenden Ausformung der ESVP bis zum Europäischen Rat von Laeken im Dezember 2001 wurde allerdings sukzessiv von den ursprünglich sehr ambitionierten und umfassenden Aufgaben im Rahmen des Petersberg-Spektrums abgerückt, eine Konsequenz unter anderem des sehr schwierigen Abstimmungsprozesses über die Arbeitsteilung zwischen der NATO und der EU. Hinzu kam der infolge der Terroranschläge vom 11. Sep-

tember 2001 gewandelte strategische Kontext. Der Europäische Rat von Sevilla im Juni 2002 stellte zwar das Erfordernis einer integrativen Perspektive auf die künftigen Aufgaben der Sicherheits- und Verteidigungspolitik fest. Angesichts des von der NATO erklärten Bündnisfalls war jedoch die Option einer kollektiven Verteidigungsunion, einschließlich der Schaffung einer gemeinsamen Armee, zunächst wieder vom Tisch. Die Dynamik der ESVP aus den Jahren 1999 bis 2001 schwächte sich in der Folgezeit deutlich ab. Dennoch blieben Fortschritte nicht aus, zum Teil als Ergebnis der amerikanischen Forderungen nach stärkerer Lastenteilung und nach Übernahme größerer Eigenverantwortung für das Krisenmanagement vor allem in Europa. Zu diesen Fortschritten zählen neben der Vollkommenung der institutionellen Strukturen der ESDP die Verabschiedung des *European Capability Action Plan* (ECAP) im November 2001, die im Dezember 2002 erreichte Einigung über die Verwendung gemeinsamer Strukturen und Kapazitäten zwischen der Europäischen Union und der NATO (*Berlin-plus*) und die im Juni 2003 erfolgte Verabschiedung eines Gemeinsamen Aktionsplanes zur Bekämpfung der Weiterverbreitung von Massenvernichtungswaffen. Mit der Übernahme der Mazedonien-Mission von der NATO stellte sich die EU erstmals in eigener Verantwortung der Aufgabe militärischen *Peacekeepings*. Die Mission entsprach dabei im Grundsatz der Idee eines integrativen Sicherheitskonzepts, wie durch den Rat von Sevilla vorgesehen. Im Januar 2003 begann zunächst die von der EU geführte zivile Polizeimission in Sarajevo (EUPM) mit 500 Polizeioffizieren aus über 30 Ländern.<sup>9</sup> Die NATO-Mission *Allied Harmony* wurde von der EU am 31. März des gleichen Jahres übernommen und unter Zugriff auf Fähigkeiten und Strukturen der NATO als Operation *Concordia* mit 300 Mann Personal aus 27 Ländern mit dem Ziel durchgeführt, die weitere Implementierung des Rahmenabkommens von Ohrid (2001) zu unterstützen.<sup>10</sup> Die Mission wurde im Dezember 2003 beendet. Gleichzeitig wird das Engagement in Form der zivilen Polizeimission *Proxima* mit einem Mandat zunächst bis Ende 2004 fortgeführt.

Unter französischer Rahmenführung und auf der Grundlage eines Mandats der Vereinten Nationen wurde in 2003 eine weitere ESVP-Mission der EU durchgeführt, die Operation *Artemis* in der Demokratischen Republik Kongo. Die Mission zielte auf die Gewährleistung von Sicherheit und Ordnung als Voraussetzung für eine Verbesserung der humanitären Lage in der Region Bunia und auf die Wiedereinrichtung einer UN-Mission. Die Operation wurde am 1. September 2003 beendet.<sup>11</sup> Vor dem Hintergrund der insgesamt positiven Erfahrungen mit den bei-

7 Vgl. Manfred Baumgartner, Eine Streitmacht für mancherlei Zwecke – Können die Europäer das Headline Goal erfüllen? In: Erich Reiter/Reinhardt Rummel/Peter Schmidt (Hg.): Europas ferne Streitmacht. Chancen und Schwierigkeiten der Europäischen Union beim Aufbau der ESVP, Forschungen zur Sicherheitspolitik: Bd. 6, Hamburg 2002, S. 13f.

8 Vgl. Europäische Union, EU Military Structures. Military Capabilities Commitment Declaration, unter: <http://ue.eu.int/pesc/military/en/CCC.htm>.

9 Vgl. Javier Solana, Remarks by Javier Solana, EU High Representative for the Common Foreign and Security Policy at the opening ceremony of the EU Police Mission in Bosnia and Herzegovina (EUPM), Sarajevo, 15. Januar 2003, unter: <http://ue.eu.int/pressdata/EN/discours/74122.pdf>.

10 Vgl. Europäische Union, Militärische Operation der EU in der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien – Operation Concordia, unter: <http://ue.eu.int/arym/index.asp?lang=DE>.

11 Vgl. Europäische Union, Militärische Operation der EU in der Demokratischen Republik Kongo – Operation Artemis, unter: <http://ue.eu.int/pesd/congo/index.asp?lang=DE>.

den Operationen *Concordia* und *Artemis* erklärte die EU ihre Bereitschaft zur Übernahme der ungleich schwierigeren SFOR-Mission von der NATO ab 2004.

Die auf den ersten Blick erfreuliche Bilanz kann jedoch nicht über gravierende politische Spannungen hinsichtlich der weiteren Ausformung der europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik im Kontext des euro-atlantischen Verhältnisses hinwegtäuschen. Mit dem offenen Streit in der Irak-Frage, der die EU-Mitglieder und die damaligen Beitrittskandidaten in unterschiedliche Fraktionen spaltete, stellen sich wesentliche Fragen zur Zukunft der ESVP neu. Dass sich in einer so gravierenden Entscheidungssituation die Staaten gegeneinander in Stellung brachten, anstatt einen gemeinsamen Ausweg aus der Krise zu suchen, machte das Fehlen einer kollektiven strategischen Plattform zum schwerwiegenden Problem. Hierin wurzelte der Auftrag des Rates an den Generalsekretär und Hohen Vertreter für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU, Javier Solana, ein entsprechendes Dokument zu erarbeiten, das als Europäische Sicherheitsstrategie: »A secure Europe in a better World« (ESS) am 12. Dezember 2003 durch den Europäischen Rat in Brüssel angenommen wurde. Die ESS gründet auf drei Säulen, erstens auf der Stabilisierung der Sicherheitslage im Umfeld der erweiterten Union in Osteuropa und im Mittelmeerraum, unter Einschluss einer anzustrebenden Lösung des Nahostkonflikts; zweitens auf dem Prinzip multilateralen Handelns in Übereinstimmung mit den Grundsätzen und Beschlüssen der Vereinten Nationen; sowie drittens auf entschlossenes und proaktives Handeln zur Eindämmung von Sicherheitsrisiken und Eindämmung potenzieller Krisen bereits in der Entstehungsphase.<sup>12</sup>

Die ESS verstand sich als Antwort Europas auf die Nationale Sicherheitsstrategie der USA (NSS). Wie viel die Einigung auf eine gemeinsame Plattform am Ende des Tages wert ist, wird sich aber erst in künftigen Krisensituationen erweisen müssen. Auch die ESS schließt den Einsatz bewaffneter Gewalt nicht aus, knüpft diesen jedoch deutlicher als die NSS an eine klare völkerrechtliche Legitimation. Ob diese Position Bestand hat, wenn sich die USA im Konfliktfall erneut nach Verbündeten umsehen, ist ungewiss. Die stille Hoffnung der EU liegt wohl vorläufig darin, dass durch die Übernahme von Lasten und Führungsverantwortung auf dem Balkan und im Rahmen der NATO geführten ISAF-Mission in Afghanistan der Druck auf eine Beteiligung an weiteren kritischen militärischen Operationen verringert wird. Um eine erneute Zuspitzung von Spannungen innerhalb der EU und zwischen EU-Mitgliedern und den USA von vornherein zu vermeiden, wäre ein fortgesetztes Bemühen aller Beteiligten um Interessenabgleich in der Europäischen Union sehr von Vorteil. Die höchst problematischen Fraktionsbildungen im Vorfeld des Beitritts, übergreifend zwischen NATO-Ländern, EU-Staaten, Beitrittskandidaten und dritten

Ländern, legen den Schluss nahe, dass eine nach außen berechenbare und nach innen legitimierte Position der Union nur durch die Einigung auf krisenfeste Grundsätze zu entwickeln ist. Die Entscheidung des Europäischen Rates von Sevilla, dritten Staaten den Zugang zu EU geführten Operationen zu ermöglichen, darf in diesem Zusammenhang als ein weises Signal nach außen aufgefasst werden, dass sich die EU auch künftig nicht als Machtkartell verstehen will.

Inwieweit die nunmehr vollzogene EU-Erweiterung die Richtung und den Inhalt der fälligen Grundsatzdiskussion beeinflussen wird, ist offen. Sicherheitspolitisch betrachtet, hatte das Ziel der Mitgliedschaft in der Europäischen Union für die Beitrittsländer von Anbeginn eine vergleichsweise geringere Priorität als die NATO-Zugehörigkeit. Dies war zum einen Folge der vormals schwach ausgeprägten Verteidigungskomponente der Gemeinschaft, vor allem aber Resultat der in den Krisensituationen Europas in den 1990er Jahren zutage getretenen mangelnden politischen Entschlusskraft der EU-Mitglieder zu gemeinsamem Handeln. Zum anderen wird durch die mittel- und osteuropäischen Staaten eine Schutzgarantie durch die USA gegen äußere Bedrohungen sicherheits- und verteidigungspolitisch deutlich höherwertig beurteilt, als die bisher vor allem für im Binnenverhältnis der europäischen Staaten wirkende Friedensordnung der EU. Letzteres begründet hauptsächlich auch die Skepsis der meisten Neumitglieder hinsichtlich einer größeren sicherheitspolitischen Eigenständigkeit und Eigenverantwortung der EU, weil jeder Alleingang der EU aus ihrer Sicht die Schutzgarantie durch die USA im Rahmen der NATO relativieren könnte. Die Konsensbildung in der Union wird durch das unterschiedliche Interessenspektrum nicht erleichtert. Prinzipiell gilt, dass mit der Entscheidung über die Aufnahme der mittel- und osteuropäischen Staaten in die NATO kritischere Auffassungen über die künftigen Aufgaben einer erweiterten Union sowie über Für und Wider einer Mitgliedschaft größeres Gewicht erhalten dürften. Die im ersten Anlauf gescheiterten Verhandlungen über den Verfassungsentwurf der Europäischen Union im Rahmen der Regierungskonferenz Ende des vergangenen Jahres haben überdies gezeigt, dass nationales Interessenkalkül gerade auch auf Seiten von Neumitgliedern wie Polen künftig über die Chancen einer weiteren Vertiefung der gemeinschaftlichen Zusammenarbeit mitentscheidet. Dies betrifft aus den bereits genannten Gründen auch und vor allem den Bereich der Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Allerdings: An den Peacekeeping-Missionen waren einige Beitrittsländer bereits beteiligt. Dies gilt auch für die bisher von der NATO geführte SFOR-Mission. An der Operation *Concordia* nahmen insgesamt 27 Soldaten aus den baltischen Staaten, Polen, Slowakei, Slowenien und der Tschechischen Republik teil. Ungarn stellte zusätzlich eigenes Personal für das Führungskommando der *Artemis*-Mission in Paris ab. So gesehen waren die bisherigen Missionen durchaus auch ein erfolgreicher Testlauf für das Zusammenwirken der Staaten und ihres Personals nach Vollzug der Erweiterung.

<sup>12</sup> Vgl. Javier Solana, Ein sicheres Europa in einer besseren Welt. Europäische Sicherheitsstrategie, Brüssel 12. Dezember 2003, unter: <http://ue.eu.int/solana/docs/031208ESSIIDE.pdf>.

## 4. Ausblick

Die jüngsten Entwicklungen lehren: Weder Fraktionsbildung im Innern noch Abschottungs- oder Gegenmachtmodelle nach außen sind einer größeren Einflussnahme der EU auf globale Geschicke dienlich. Wird diese Erkenntnis durch die »alten« und die »neuen« Mitglieder der EU als handlungsleitendes Axiom konsequent beherzigt, wird die erweiterte EU den in sie gesetzten Erwartungen gerecht werden können. Alle Mitglieder täten gut daran, dies in der alltäglichen Politik zu berücksichtigen. Die Einigung über eine gemeinsame europäische Verfassung wäre der wichtigste Schritt in diese Richtung, das Festhalten an einer rechtskonformen Umsetzung der Europäischen Sicherheitsstrategie ein weiterer. Die europäischen Staaten sehen sich vor die Frage gestellt, wie sie in den kommenden Jahren die Außenwirkung der Gemeinschaft verstärken wollen. Besitzstandverteidigung nationaler Interessen untereinander ist dabei die schlechteste

aller Alternativen. Die Vertiefung der Zusammenarbeit mit unterschiedlichen Geschwindigkeiten, wie sie vor dem Hintergrund der jüngsten Erfahrungen diskutiert und partiell umgesetzt worden ist, wird sich für die Gemeinschaft nur dann positiv auswirken können, wenn die Protagonisten engeren Zusammenschlusses nicht in die Richtung einer »Mehrklassenunion« marschieren, sondern die Vorteile der Integration im Interesse der Stärkung der EU und der euroatlantischen Partnerschaft als Ganze einsetzen. Dies setzt allerdings voraus, dass jene Staaten, die eine engere sicherheits- und verteidigungspolitische Zusammenarbeit zunächst noch ablehnen, ihr »Opting out« nicht als Instrument zur Schwächung der Gestaltungsfähigkeit der EU erachten.

Die Zwillingserweiterung von EU und NATO ist eine einzige Chance für Europa. Mit ihr verantwortungsvoll umzugehen, ist eine Herausforderung nicht nur für die beiden Organisationen sondern für jeden einzelnen ihrer Mitgliedstaaten.

# Nach der Erweiterung: Sicherheitspolitische Herausforderungen für die NATO

Knut Kirste\*

**Abstract:** The article addresses major challenges for NATO's transformation after the recent enlargement of the organization, particularly the Alliance's more active contribution to the security and stability of the Euro-Atlantic area and beyond, the improvement of its instruments and capabilities (i.a. concerning the fight against terrorism and the NATO Response Force), and the state of its partnerships, including to Russia and the Ukraine. Finally the author analyses the future of the Alliance and its role in the context of an international security system. An important condition for the success of NATO's political strategy is its ability to cope effectively with the new security challenges of the future.

**Keywords:** NATO, NATO-englargement, Euroatlantic relations, international security

Mit der Hinterlegung ihrer Beitrittsurkunden durch die Regierungschefs von Estland, Lettland, Litauen, der Slowakei, Slowenien, Bulgarien und Rumänien in Washington Ende März 2004 hat die Allianz ihre bislang größte Erweiterungsronde vollzogen. Seither gehören mehr als 45 Millionen zusätzliche Bürger dem euroatlantischen Bündnis an. Heute sind bereits 40 Prozent der NATO-Mitgliedsländer ehemals sozialistische oder kommunistische Staaten. Diese Tatsache ist historisch bedeutsam, weil man durch die zweite NATO-Erweiterung seit dem Ende des Kalten Krieges der Vision eines sicherheitspolitisch geinten Europas deutlich näher gekommen ist. Gleichzeitig wirkt die jüngste Erweiterungsronde relativ undramatisch: Erstens bleibt es erklärte Politik des Bündnisses, weiterhin grundsätzlich für neue Mitglieder offen zu sein. Die Teilnahme der Regierungschefs Albaniens, Kroatiens und der e-

hemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien an der Zeremonie in Washington auf Einladung der NATO dokumentierte diese Bereitschaft. Zweitens wird die Allianz sich und ihren neuen Mitgliedern nur wenig Zeit zum Feiern einräumen und sehr schnell zu den gewaltigen sicherheitspolitischen Herausforderungen zurückkehren, die vor dem erweiterten Bündnis liegen.

## 1. Beitrag zu Sicherheit und Stabilität des Euro-Atlantischen Raumes und darüber hinaus

Auch weiterhin gehört es zu den Hauptaufgaben der Allianz, die kollektive Verteidigung der NATO-Staaten zu gewährleisten und gemeinsame sicherheitspolitische Interessen ihrer Mitglieder zu schützen. Mit der Erweiterung sind hier neue Aufgaben hinzugekommen, insbesondere was die Luftverteidigung der baltischen Staaten und Sloweniens anbelangt.

\* Dr. Knut Kirste, Public Diplomacy Division, NATO, Brüssel. Dieser Artikel gibt ausschließlich die persönliche Meinung des Autors wieder.