

Europa, quo vadis?

Aus britischen und französischen Fachzeitschriften, 2. Halbjahr 2000

Alrun Deutschmann/Peter Schmidt

Die in Frankreich und Großbritannien erschienenen Zeitschriften für Sicherheitspolitik und internationale Beziehungen beschäftigen sich primär mit den Veränderungen und Fragen, die sich für die Mitgliedsstaaten mit der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GESVP) der EU ergeben und den neuen Herausforderungen, für die NATO. Unsicherheiten in der Bewertung der Entwicklungen sind nicht zu übersehen. Einige Autoren sehen in einer starken nationalen Außenpolitik die Grundlage für eine funktionierende GASP/ESVP. Weitere Aufsätze bieten Rekapitulationen und Bestandsaufnahmen und geben Stimmungslagen wieder; offen bleibt die Frage, wie künftig das Verhältnis von EU- und NATO-Erweiterung gestaltet werden soll.

Sir John Coles, ehemaliger Permanent Under Secretary im britischen Außenministerium, attestiert in »Making Foreign Policy Matter«, daß seit den 80er Jahren Managementaufgaben und öffentlichkeitswirksame Präsentation von Politik Priorität vor klarer Politikformulierung und -implementation besäßen. Zurückzuführen sei diese Lage, die nicht auf Großbritannien beschränkt sei, zum einen auf den Mangel an strategischer Konzeption und die Unterfinanzierung Whitehalls, zum anderen auf die unübersichtlich gewordene Beteiligung an der konkreten Politikformulierung von Experten aus dem universitären und wirtschaftlichen Bereich und von Lobbyisten, die zudem im Gegensatz zum Civil Service Partikularinteressen vertreten.

Sir John plädiert für Reformen, vor allem um britisches Gewicht in Asien und Latein-

amerika zu vergrößern. Er schlägt vor, (1) der klaren Formulierung von politischen Zielvorstellungen wieder Vorrang vor einem pragmatischen Sich-Durchwursteln einzuräumen; (2) den traditionellen Pragmatismus britischer Diplomatie durch strategisches Denken inklusive mittel- bis langfristiger Planung zu ergänzen; (3) nationale Interessen und Ziele britischer Politik zu definieren, was seit Churchills Drei-Kreise-Doktrin nicht mehr geschehen sei; (4) das Informationsangebot von NGO's, Forschungsinstituten, Wirtschaft für sich zu nutzen, da, so der Verfasser, die Regierung nicht mehr das Informationsmonopol besitzt; (5) öffentlichen Diskurs anzuregen; (6) ein jährliches Weißbuch zu verfassen, an dem sämtliche mit Außenpolitik im weiteren Sinne befaßten Ministerien beteiligt sein sollen, sowie (7) das Budget des

Foreign and Commonwealth Office (FCO) aufzustocken.

Henri Froment-Meurice, ehemaliger französischer Botschafter in Moskau und Bonn, legt unter dem Titel »Une politique étrangère pour quoi faire?« eine Bestandsaufnahme der französischen außen- und sicherheitspolitischen Anstrengungen der letzten zwanzig Jahre vor. Er identifiziert fünf wichtige Instrumente französischer Politik: die afrikanische Frankophonie, den permanenten Sitz im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen, den Status einer Nuklearmacht, die Rechte als Siegermacht des Zweiten Weltkriegs gegenüber Deutschland und die Rolle, die Frankreich in der Europäischen Union spielt, und stellt die Frage, welche Wirksamkeit diese Instrumente heute noch haben. Wenig überraschend kommt er zu dem Schluß, daß der einzige außenpolitische Trumpf der französischen Außen- und Sicherheitspolitik die Europäische Union sei. Ohne sie bliebe die französische Politik steril.

Bei der Analyse der Herausforderungen für die Union aus französischer Perspektive kommen bei Froment-Meurice allerdings skeptische Töne zum Vorschein: Wie soll die Vertiefung der Union im Kontext ihrer Erweiterung vorangebracht werden, wenn französische Politik einen starken Hang zum Intergouvernementalen habe? Auch für die Schaffung einer Kerngruppe (Frankreich, Deutschland, Benelux, Italien, Spanien) als Entscheidungs- und Handlungszentrum sieht er große Schwierigkeiten. Sie könne nur von einer starken Phalanx visionärer Staatsmänner auf den Weg gebracht werden, wobei er durchscheinen läßt, daß diese Gruppe derzeit nicht auszumachen ist. Deshalb sieht er die Gefahr, daß sich ein Minimal-Europa entwickelt, das freilich der französischen Vorstellung eines »Europe puissante« widerspricht. Auf dieser Grundlage ist es nicht verwunderlich, daß seine Analyse nicht mit konkreten Vorschlägen endet, sondern mit einem Appell: Frankreich soll die Weiterentwicklung der Europäischen Union als essentielle Mission begreifen.

Auch der langjährige amerikanische Kenner Frankreichs und Harvard-Professor **Stanley Hoffmann** beendet seinen Artikel »La France dans le monde 1979–2000« mit der Frage, ob »le roman européen« nun beginne, nachdem der französische »roman national« seinem Ende zugegangen sei. Der hinter dieser Frage steckende Zweifel am »europäischen Projekt« besteht in der einfachen Feststellung, daß aus französischer Perspektive die Europäisierung von Diplomatie und Verteidigung die heikle Frage mit sich bringt, ob eine Außen- und Sicherheitspolitik auf konsensualer Basis die Union nicht zu einer minimalen und unwirksamen Politik vor allem dann verdammt, wenn sie sich im vorgesehenen Ausmaß erweitert. Eine vergemeinschaftete Außen- und Sicherheitspolitik würde andererseits französische Autonomie und Souveränität substantiell reduzieren, eine Perspektive, die sich Frankreich bisher nicht aneignen mochte.

Zu einem ähnlich skeptischen Ergebnis, das jedoch mit der Aufforderung verknüpft wird, die alten Zöpfe von Souveränität und Autonomie abzuschneiden, kommt **Philippe Moreau Defarges** unter der Überschrift »La France et l'Empire«, indem er in umfassenderer Weise als Froment-Meurice die weltpolitischen Entwicklungen in den Blick nimmt und nach ihrer Bedeutung für Frankreich fragt. Selbst die Vereinigten Staaten, so meint er, würden nach und nach verstehen, daß sie ein Staat unter vielen seien und ihre Souveränität teilen müßten.

Die nukleare Hürde

André Dumoulin vom Centre d'analyse politique des relations internationales (Université de Liège) setzt sich in »L'identité européenne de sécurité et de défense et la dissuasion nucléaire« mit dem Zusammenhang von Europäischer Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) und der nuklearen Bewaffnung Großbritanniens und Frankreichs auseinander. Der Vorzug

seines Beitrags besteht weniger im Aufzeigen einer klaren Handlungsperspektive als in einer anschaulichen Analyse der Probleme und Widersprüche, die dann entstehen, wenn man einerseits anerkennt, daß eine Debatte über die nukleare Dimension der ESVP erforderlich ist, andererseits die Spannungen vorhersieht, die mit einer solchen Diskussion in der EU verbunden sein dürften.¹ Die Tatsache, daß die von Deutschland und Frankreich im Dezember 1996 in Nürnberg geäußerte Bereitschaft zu einem Dialog über die Funktion der nuklearen Abschreckung im Kontext der europäischen Verteidigung keine Folgen hatte, belegt, wie schwierig eine solche Erörterung ist. Dabei liegen die Hindernisse, trotz des französischen Angebotes, nicht nur bei den nuklearen Habenichtsen, sondern durchaus auch bei den Nuklearstaaten selbst.

Dumoulin legt die in der Debatte geäußerten Argumente für und gegen eine nukleare Dimension der ESVP dar. Die ersteren verweisen auf den nötigen und geforderten Machtzuwachs für die europäischen Institutionen durch ein europäisches nukleares Arrangement (1); die Unabhängigkeit, die die EU durch nukleare Bewaffnung gegenüber den anderen Nuklearmächten erhalte (2); sowie die Unsicherheiten, die mit dem amerikanischen nuklearen Engagement in Europa verknüpft sind (3). Gegen eine nukleare Dimension der ESVP sprechen seiner Ansicht nach die Entwertung der nuklearen Abschreckung im Vergleich zum Kalten Krieg (1); die konzeptionellen Probleme einer neuen Nuklearstrategie in einem komplexer gewordenen Umfeld, die eine »konzeptionelle Pause« nahelegten (2); das Fehlen der notwendigen gemeinsamen politisch-militärischen Grundlagen (3); das Mißtrauen kleinerer Staaten, daß mit einer europäischen Nuklearpolitik und -strategie

– quasi durch die Hintertür – ein »directoire« der Nuklearstaaten in der Verteidigungspolitik eingeführt würde (4); die veränderte Bedrohungslage, die einigen Mitgliedsstaaten die Integration der Nuklearpolitik unnötig erscheinen lasse (5); das Mißtrauen, das die Nuklearstaaten ihrerseits gegenüber einer »Europäisierung« der Nuklearwaffen hegen, weil sie ihren eigenen Status relativiere (6); und schließlich die grundsätzliche Schwierigkeit, das mit nuklearer Abschreckung eng verknüpfte Konzept der »vital national interests« auf den gesamten Raum der EU zu übertragen (7).

EU oder NATO als entscheidender Akteur?

Bei **Peter Viggo Jakobsen** ist die EU der entscheidende sicherheitspolitische Akteur. Er untersucht in »Reinterpreting Western Use of Coercion in Bosnia-Herzegovina« die Voraussetzungen für Erfolg und Mißerfolg der westlichen Bosnien-Politik und vertritt die These, daß eine Kombination von »Zuckerbrot und Peitsche«, also positiven Anreizen und Gewaltandrohung/Abschreckung, die Chancen für den Erfolg erhöht, während einer allein auf Drohungen basierenden Politik, wie sie die Haltung der USA gegenüber dem Irak und der westlichen Politik in Jugoslawien ausgezeichnet hat, geringer Erfolg beschieden sei. In sechs ausgewählten Fallbeispielen, das heißt unterschiedlichen Phasen des Bosnien-Konflikts, wird belegt, daß Serbien dann westlichen Forderungen nachkam, wenn auf NATO-Seite glaubhaft Gewaltanwendung in Aussicht gestellt, gleichzeitig aber auch positive Anreize gegeben wurden (z.B. durch ausdrückliche Begrenzung westlicher Forderungen, Aufhebung von Sanktionen bei Befolgen der Forderungen). Wie der Verfasser betont, ist die Erkenntnis nicht neu, doch haben die Verantwortlichen bisher vor allem simplifizierende Lehren daraus gezogen und eine ausschließlich auf

¹ Siehe auch die etwas umfassendere Betrachtung bei Peter Schmidt, Braucht eine europäische Verteidigungspolitik ein Nuklearkonzept? Dimensionen der Bewertung, in: Erich Reiter (Hg.), Jahrbuch für internationale Sicherheitspolitik 2000, Wien 2000, S. 301–319.

Gewaltandrohung basierende Politik vertreten.

Oliver Richmond untersucht in »Emerging Concepts of Security in the European Order«, auf welche Weise die internationale Staatengemeinschaft auf die Entwicklung von Pluralismus, Sicherheit und Wohlfahrt in den Staaten des Baltikums, Osteuropas, Rußland, der Mittelmeer-Anrainer und des Mittleren Ostens Einfluß genommen hat. Die Erweiterung bis an die Grenzen von Konfliktgebieten und die Aufnahme von – zumindest derzeit – innenpolitisch instabilen Staaten in die EU stelle eine große Herausforderung für Normen und Struktur der Union dar. Allerdings trägt er Eulen nach Athen, wenn er als Voraussetzung für eine erfolgreiche Stabilisierung der Länder jenseits der Union eine Transformation bzw. Erweiterung des Sicherheitsbegriffs, die Durchsetzung international gültiger Normen zur Achtung von Menschenrechten sowie den effektiven Schutz von Minderheiten definiert. In diesem Sinne besitzt für ihn die EU das Potential für erfolgreiches Konfliktmanagement, das allerdings beim EU-Engagement in Osteuropa, Rußland, im Nahen Osten und im Mittelmeerraum nicht ausgeschöpft wurde.

Der Autor rät zu koordinierten Maßnahmen auf lokaler, regionaler und globaler Ebene, um die betreffenden Regionen zu befrieden,² und begreift seine Vorstellung als »ethische Außenpolitik«. Richmonds Aufsatz vereint viele Stärken: die theoretische Verortung des Sicherheitsbegriffs,³ ein überzeugendes Plädoyer für die EU-Osterweiterung, eine prägnante Analyse der Rolle von EU, NATO und OSZE bei der Transformation des europäischen Sicherheitsverständnisses. Wünschenswert wäre es allerdings gewesen, die Funktionsleistungen von Institutionen allgemein zu

² Siehe Ernst-Otto Czempel, Eine Welt ohne Feinde, in: Der Spiegel, 23.10.2000, S. 156.

³ Zum Verständnis des Sicherheitsbegriffs in der IB-Theorie vgl. auch John Baylis, European Security in the Post-Cold War Era: The Continuing Struggle between Realism and Utopianism, in: European Security 7 (1998) 3, S. 14–27.

beleuchten und auch die Voraussetzungen und vor allem die Risiken einer »ethischen Außenpolitik« näher zu untersuchen.

Im Gegensatz zu Oliver Richmond betont der Beitrag von **Stuart Croft, Jolyon Howorth, Terry Terriff** und **Mark Webber**, »The Good Ship NATO: In Difficult Waters?« nicht die Rolle der EU, sondern die überragende Bedeutung der NATO für die Entwicklung einer stabilen europäischen Sicherheitszone nach dem Ende des Ost-West-Konflikts. Die Allianz muß sich nach Ansicht der Autoren drei miteinander verbundenen Herausforderungen stellen: (1) der Erweiterung und damit auch der Klärung des Verhältnisses zu Rußland; (2) der »Europäisierung« des Bündnisses und (3) der Fortsetzung ihrer Strukturreform.

Sie betonen die Notwendigkeit eines substantiellen Dialogs NATO–Rußland, um Vorsorge gegen eine erneute Teilung des Kontinents zu treffen. Einen Aufschub oder ein Ende der Erweiterung des Bündnisses werten Croft et al. als kontraproduktiv, da sie das Pfp-Programm unterminieren würde und zu einer Renationalisierung der Verteidigungspolitik dieser Staaten führen könnte. Sie raten deshalb zu einem präzisen Erweiterungszeitplan, der die Beitrittskandidaten eindeutig benennt sowie auch ihre Zahl begrenzt. Die Aufnahme von Rumänien, Bulgarien, Slowenien und der Slowakei (und ggf. neutraler europäischer Staaten) würde, so die Verfasser, die Glaubwürdigkeit des Bündnisses erhöhen und nicht zu erneuten Spannungen mit Rußland führen, wie es bei einer Politik der »offenen Tür« der Fall wäre, die auch die Baltischen Staaten als potentielle Mitglieder erwägen würde.

Die europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik, betonen die Verfasser, sei zunächst als militärisches Projekt der NATO konzipiert worden, gleichsam als »latest version of burden sharing« (S. 504). Erst mit dem Kosovo-Konflikt habe die Forderung nach »Autonomie« an Boden gewonnen.

Für die Autoren steht die Gestaltung einer einheitlichen europäischen Außen-

und Sicherheitspolitik vor zwei Problemen: (a) Es besteht unter den 15 EU-Staaten kaum ausreichende Übereinstimmung, vor allem gebe es weiterhin einen Gegensatz zwischen »Atlantikern« (für die die NATO Referenzpunkt europäischer Sicherheit bleibe) und »Europäern« (die weitgehende Autonomie für die EU anstreben); (b) USA und EU verfolgten unterschiedliche strategische Interessen.

Die Autoren weisen nach, daß das Potential für ernsthafte Verstimmungen im Bündnis nicht nur aus Divergenzen zwischen der EU und den USA entsteht, sondern vor allem durch unterschiedliche Präferenzen der Fünfzehn. Die Diskussion über Duplizierung von NATO-Strukturen (z.B. satellitengestützter Aufklärung) wird in diesem Beitrag jedoch nicht als Gefahr für die Allianz, sondern als notwendige Bedingung für die Stärkung der Funktionsfähigkeit der NATO verstanden (gemäß der Argumentation, daß die europäischen Bündnispartner finanziell so belastet würden, daß sie ihren NATO-Verpflichtungen nur unzureichend nachkämen).

Vorgestellte Aufsätze

Coles, Sir John, Making Foreign Policy Matter, in: *Rusi Journal*, 145 (2000) 3, S. 1–7

Croft, Stuart/Howorth, Jolyon/Terriff, Terry/Webber, Mark, »The Good Ship NATO«: In Difficult Waters?, in: *International Affairs*, 76 (2000) 3, S. 495–518

Dumoulin, André, L'identité européenne de sécurité et de défense et la dissuasion nucléaire, in: *Défense Nationale*, 56 (August/September 2000) 8/9, S. 20–37

Froment-Meurice, Henri, Une politique étrangère pour quoi faire?, in: *Politique Étrangère*, 65 (2000) 2, S. 319–332

Hoffmann, Stanley, La France dans le monde: 1979–2000, in: *Politique Étrangère*, 65 (2000) 2, S. 307–317

Jakobsen, Peter Viggo, Reinterpreting Western Use of Coercion in Bosnia-Herzegovina: Assurances and Carrots Were Crucial, in: *Journal of Strategic Studies*, 23 (2000) 2, S. 1–22

Moreau Defarges, Philippe, La France et l'Empire, in: *Politique Étrangère*, 65 (2000) 2, S. 333–342

Richmond, Oliver P., Emerging Concepts of Security in the European Order: Implications for »Zones of Conflict« at the Fringes of the EU, in: *European Security*, 9 (2000) 1, S. 41–67

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2001
Alle Rechte vorbehalten

Gestaltungskonzept
Gorbach Büro für Gestaltung
und Realisierung
Buchendorf

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