

Diskussionspapier

Forschungsgruppe EU-Integration
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für
Internationale
Politik und Sicherheit



*Daniela Schwarzer, Nicolai von Ondarza**

Drei Zylinder für einen neuen Integrationsmotor?

Voraussetzungen und Herausforderungen für eine
britisch-deutsch-französische Führungsrolle in der
ESVP

Diskussionspapiere sind
Arbeiten im Feld der
Forschungsgruppe, die nicht als
SWP-Papiere herausgegeben
werden. Dabei kann es sich um
Vorstudien zu späteren SWP-
Arbeiten handeln oder um
Arbeiten, die woanders
veröffentlicht werden. Kritische
Kommentare sind in jedem Fall
willkommen.

*Wir danken Lise Bruynooghe für ihre hilfreiche Unterstützung in der
Vorbereitung, Recherche und Konzeption dieses Diskussionspapiers.

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

**Diskussionspapier der FG 1, 2007/ 20, September 2007
SWP Berlin**

Inhalt

Abkürzungsverzeichnis 3

Problemstellung und Einleitung 4

I. Auf die Mitgliedstaaten kommt es an 7

- I.1. Entwicklung der ESVP über Ratsbeschlüsse 7
- I.2. Wechselnde Koalitionen großer Mitgliedstaaten 10
- I.3. Hypothesen zur Integrationsdynamik 12

II. Bilaterale Initiativen: Erfolge und Hindernisse 13

- II.1. Deutschland und Frankreich 15
 - II.1.a. Wandel der sicherheitspolitischen Positionen 16
 - II.1.b. Strukturelle Schwierigkeiten 18
- II.2. Frankreich und Großbritannien 23
 - II.2.a. Ressourcen und Führungsanspruch 24
 - II.2.b. Blockadepotenzial von Frankreich und Großbritannien 26

III. Die EU-3: Deutschland, Frankreich und Großbritannien als Führungstrio in der ESVP 28

- III.1. Voraussetzungen und Herausforderungen 29
 - III.1.a. NATO-ESVP Beziehungen 30
 - III.1.b. Sicherheitspolitische Kultur 33
 - III.1.c. Integration in einem sensiblen Politikfeld 37
 - III.1.d. Große Staaten, kleine Staaten 42
- III.2. Ein Beispiel für eine erfolgreiche trilaterale Initiative in der ESVP – Die EU-Battlegroups 45

IV. Bilanz und Ausblick 47

Abkürzungsverzeichnis

BGCC	Battlegroup Capability Commitment Conference
CDM	Capability Development Mechanism
CIVCOM	Ausschuss für zivile Aspekte des Krisenmanagement
COREPER	Ausschuss der Ständigen Vertreter
DCI	Defence Capability Initiative
DRK	Demokratische Republik Kongo
DFVSR	Deutsch-Französischer Verteidigungs- und Sicherheitsrat
EGKS	Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl
EP	Europäisches Parlament
ERRF	European Rapid Reaction Force
ESS	Europäische Sicherheitsstrategie
ESVP	Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik
EU BG	EU Battlegroup
EUV	EU-Vertrag
EVA	Europäische Verteidigungsagentur
EVG	Europäische Verteidigungsgemeinschaft
FOC	Full Operational Capability
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik
IOC	Initial Operational Capability
MOE	Mittel- und Osteuropa
NATO	North Atlantic Treaty Organization
NRF	NATO Response Force
PSK	Politisches und Sicherheitspolitisches Komitee
SACEUR	Supreme Allied Commander Europe
SHAPE	Supreme Headquarters Allied Powers in Europe
VN	Vereinte Nationen
VVE	Vertrag über eine Verfassung für Europa
WEU	Westeuropäische Union
WWU	Wirtschafts- und Währungsunion

Problemstellung und Einleitung

„Jetzt haben wir den Beginn einer europäischen Armee.“¹ – so lautete die erstaunliche Schlussbilanz des französischen Generals Christian Domay zum Ende der militärischen EU-Operation in der Demokratischen Republik Kongo (DRK) im November 2006. Drei Monate lang hatten die EU-Truppen aus 21 Mitgliedstaaten und dem Beitrittskandidaten Türkei die Vereinten Nationen (VN) bei der Sicherung der Wahlen in der DRK erfolgreich unterstützt und wurden dabei aus Potsdam vom deutschen General Viereck sowie vor Ort von Christian Domay geführt. Deutschland und Frankreich waren größte Truppensteller und trugen maßgeblich zum Erfolg dieses wichtigen Einsatzes bei.

Diese Führungsposition in der operativen Umsetzung einer gemeinsamen Maßnahme im Bereich der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) kontrastiert mit der Integrationsbilanz auf der politischen Ebene. Frankreich und Deutschland haben wiederholt erklärt, durch bilaterale Maßnahmen im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik als Motor für europäische Initiativen wirken zu wollen. Doch sowohl der politische Wille als auch die Integrations- und Impulskraft der deutsch-französischen Zusammenarbeit fällt hinter dieses Ziel zurück.

Dennoch ist die ESVP trotz Irak- und Verfassungskrise in den letzten zehn Jahren eines der EU-Politikfelder gewesen, die sich am dynamischsten entwickelt haben. Bis in die Mitte der 1990er Jahre hinein war eine sicherheitspolitische Integration innerhalb der EU durch den britisch-französischen Gegensatz über die Frage nach dem Verhältnis von einer möglichen europäischen Sicherheitspolitik und der transatlantischen NATO blockiert. Erst nach dem doppelten Einlenken durch die proeuropäische Initiative der britischen Regierung unter Tony Blair nach 1997 und die Wiederannäherung Frankreichs an die NATO ab 1995 wurde diese Blockade aufgehoben. 1998 forderten beide Länder gemeinsam in St. Malo die Entwicklung von autonomen militärischen Kapazitäten für Krisenmanagement-Operationen im Rahmen der EU. Katalysiert durch das europäische Scheitern auf dem Balkan und die Abhängigkeit gegenüber den USA im Kosovo Krieg, führte die britisch-französische Initiative unter deutscher Präsidentschaft 1999 zur Gründung der ESVP, dem „Integrationsprojekt der nächsten Dekade“². In der weiteren Entwicklung der ESVP stellte sich jedoch weder eine britisch-französische Führungsrolle ein, noch waren Frankreich und das militärisch unzureichend ausgestattete Deutschland in der Lage, eine ähnliche Führungsposition einzunehmen wie etwa in den Integrationsprojekten Binnenmarkt oder Wirtschafts- und Währungsunion.

¹ „General eyes European Army after Congo mission“, in: EU-Observer vom 1.12.2006, <http://euobserver.com/13/23005>.

² Solana, Javier (2000): ‚Die Gemeinsame Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Das Integrationsprojekt der nächsten Dekade‘, in: Integration 2000/1, S. 1-6.

Die Entwicklung der ESVP wurde trotz des Mangels an einem stabilen Integrationsmotor und der inneren Spaltung in der Irak Krise von variablen Gruppen von Mitgliedstaaten unter dem Einfluss einer sich rapide verändernden internationalen Sicherheitslage in erstaunlicher Geschwindigkeit vorangetrieben. Heute betreibt die EU mehrere militärische und zivile Operationen auf drei Kontinenten und ist damit zu einem ernstzunehmenden sicherheitspolitischen Akteur geworden. Gleichzeitig jedoch bleiben ihre innere Kohärenz und militärische Kapazitäten noch weit hinter den an sie gestellten Erwartungen³, aber auch den eigens in ihrer ‚Europäischen Sicherheitsstrategie‘ (ESS) formulierten Ansprüchen zurück. Die Mängel an militärischen Fähigkeiten und gemeinsamer europäischer Strategiekultur machen angesichts der drängenden internationalen Sicherheitslage deutlich, dass die bisherigen Schritte zum Aufbau einer wirksamen ESVP nur der – erfolgreiche – Anfang einer Entwicklung sein können. Über deren Zielbestimmung, jenseits des allgemeinen Wunsches, ein „sicheres Europa in einer besseren Welt“⁴ zu schaffen, divergieren jedoch die aus nationalstaatlichen Interessen motivierten Vorstellungen zwischen den Mitgliedstaaten stark.

Dieses Diskussionspapier beschäftigt sich mit der Tatsache, dass es bislang keine stabile Führungsgruppe in der sicherheitspolitischen Integration gibt, die ähnlich dem deutsch-französischen Tandem des letzten Jahrhunderts maßgebliche Integrationsschritte gemeinsam konzipiert, konsensfähig macht und mit eigenen Mitteln und Ressourcen deren Umsetzung fördert. Die Rolle der Führungsgruppe geht dabei über die des Impulsgebers oder auch Integrationsmotors hinaus. Im Bereich der ESVP hängt die Stärkung der gemeinsamen Politik nicht nur davon ab, dass im Rahmen von EU-Verträgen oder Gipfelbeschlüssen die Grundlage für neue gemeinsame Schritte gelegt werden, deren Management dann anderen EU-Institutionen übergeben würde. Aufgrund der besonderen Situation in der ESVP, die strikt intergouvernemental organisiert ist und ihre Operationen nicht aus dem Gemeinschaftsbudget finanzieren kann, hängt die Durchführung der ESVP davon ab, dass die Mitgliedstaaten dauerhaft zu einer maßgeblichen Beteiligung, Finanzierung und Führung von militärischen Operationen bereit sind. Einer Führungsgruppe von kooperations- und integrationswilligen Ländern kommt somit nicht nur bei der expliziten Weiterentwicklung der ESVP durch primärrechtliche Verträge oder Ratsbeschlüsse eine besondere Rolle zu. Sie wäre überdies dafür verantwortlich, die für die Durchführung der Politik notwendigen Ressourcen zu stellen oder zu organisieren.

Dieses Papier diskutiert vor dem Hintergrund der bisherigen Integrationsdynamiken in der ESVP, ob eine solche Führungsgruppe sinnvoll wäre

³ Ein Beispiel für diese Erwartungen war der Zweite Libanonkrieg im Sommer 2006, bei dem von der internationalen Gemeinschaft eine Eingreiftruppe der EU gefordert wurde, einschließlich dem VN-Generalsekretär Annan und dem israelischen Ministerpräsident Olmert. Vgl. „Friedenstruppe. Olmert will EU-Soldaten“, in: Sueddeutsche.de vom 23.07.2006, <http://www.sueddeutsche.de/ausland/artikel/245/81164/>.

⁴ Titel der Europäischen Sicherheitsstrategie.

und unter welchen Voraussetzungen die drei größten Mitgliedstaaten, Deutschland, Frankreich und Großbritannien, in der ESVP einer EU mit 27 Mitgliedstaaten eine ähnliche Rolle übernehmen könnten wie der deutsch-französische Motor in der wirtschaftlichen und politischen Integration. Im Vordergrund steht hierbei nicht die Analyse aktueller sicherheitspolitischer Positionen, da diese nach den jüngst erfolgten Führungswechseln in Paris und London gerade zum jetzigen Zeitpunkt Dynamiken ausgesetzt sind.⁵ Dieses Papier beschäftigt sich vielmehr mit den strukturellen Rahmenbedingungen für eine eventuelle Führungsgruppe in der EU-27 und bezieht dabei die langfristigen Präferenzen der drei größten Staaten, Deutschland, Frankreich und Großbritannien, mit ein. Nach einem kurzen Überblick über die Entscheidungsstrukturen der ESVP wird argumentiert, dass weder eine bilaterale Kooperation von Deutschland und Frankreich noch Frankreich und Großbritannien alleine die Rolle eines Integrationsmotors übernehmen können. Für beide Länderkonstellationen⁶ wird ein kurzer Überblick über ihre bisherige Bedeutung als integrationspolitischer Motor bzw. Führungsduo gegeben sowie strukturelle Schwierigkeiten hinsichtlich ihrer langfristigen Präferenzsituation und ihrer Einbettung in die EU-27 diskutiert. Trilaterale Initiativen der drei großen Mitgliedstaaten könnten jedoch tragfähige und in der EU-27 umsetzbare Kompromisse für die Ausgestaltung und Durchführung der ESVP schaffen. Hierbei wäre insbesondere Deutschland in der schwierigen Schlüsselposition, gleichzeitig mit Frankreich und Großbritannien eine Führungsrolle zu übernehmen und die kleineren Mitgliedstaaten einzubinden. Zusätzlich müsste es, gemeinsam mit Großbritannien, die neuen, transatlantisch orientierten Mitgliedstaaten Mittel- und Osteuropas zu einer aktiven Mitgestaltung sicherheitspolitischer Integration im Rahmen der EU gewinnen. Bei Erfolg könnte ein solches offenes Führungstrio nicht nur die ESVP voranbringen, sondern auf die gesamte Außenpolitik der Europäischen Union ausstrahlen.

⁵ Vgl. beispielsweise die am 27. August 2007 von Nicolas Sarkozy gehaltene Rede zur europa- und außenpolitischen Ausrichtung seiner Politik, http://www.elysee.fr/elysee/elysee.fr/francais/interventions/2007/aout/allocution_a_l_occasion_de_la_conference_des_ambassadeurs.79272.html.

⁶ Die bilaterale deutsch-britische Zusammenarbeit wird hierbei nicht gesondert betrachtet, da diese in der Vergangenheit wenig/keine Impulse für die Weiterentwicklung der ESVP gebracht hat und in der Sicherheitspolitik wenig ausgeprägt ist. Diese Beziehung wird daher im Rahmen der Analyse der trilateralen Kooperationsmöglichkeiten zwischen Deutschland, Frankreich und Großbritannien mit bearbeitet.

I. Auf die Mitgliedstaaten kommt es an

Die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik ist dasjenige EU-Politikfeld, welches am stärksten intergouvernemental geprägt und damit am deutlichsten institutionell von den supranationalen Elementen der ersten Säule⁷ getrennt ist. Als integraler Bestandteil der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) gehört die ESVP zur zweiten Säule der EU, welche der Jurisdiktion des Europäischen Gerichtshofs entzogen ist und in denen sowohl das Europäische Parlament (EP) als auch die Europäische Kommission nur sehr begrenzte Befugnisse im Bereich der zivilen Krisenbewältigung haben. Hingegen liegen die Entscheidungshoheit über Gemeinsame Strategien und Aktionen, sowie Beschlüsse zur Durchführung ziviler und militärischer ESVP-Operationen, allein beim Europäischen Rat und dem Rat für Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen (Außenministerrat). Beschlüsse zur ESVP können nur einstimmig von allen Mitgliedstaaten⁸ getroffen werden. Vertraglich sind sowohl die Ausnahmen in der GASP für Entscheidungen mit qualifizierter Mehrheit (Art. 23 (2) EUV) als auch die verstärkte Zusammenarbeit (Art. 27b EUV) explizit für Entscheidungen mit militärischen oder verteidigungspolitischen Bezügen ausgeschlossen. Die Staats- und Regierungschef der Mitgliedstaaten im Europäischen Rat beziehungsweise ihre Außenminister im entsprechenden Ministerrat sind also die einzigen Akteure mit Entscheidungsbefugnissen in der ESVP.

I.1. Entwicklung der ESVP über Ratsbeschlüsse

In der Entwicklung der ESVP haben die Mitgliedstaaten nach den Erfahrungen der bisherigen EU-Integration darauf geachtet, *spill-over* Effekte und integrative Eigendynamiken zu verhindern, indem sie keine supranationalen Strukturen und keine budgetäre Autonomie in diesem Politikfeld geschaffen haben. Entscheidungen im Bereich der ESVP werden nicht wie in anderen EU-Politikbereichen vornehmlich⁹ vom Ausschuss der Ständigen Vertreter vorbereitet (COREPER) vorbereitet, sondern vom speziell für die GASP/ESVP eingerichteten Politischen und Sicherheitspolitischen Komitee (PSK). Zu den vom PSK vorbereiteten Entscheidungen gehören

⁷ Die Säulenstruktur der EU sollte mit dem Vertrag über eine Verfassung für Europa (VVE) bzw. dem geplanten Reformvertrag zwar abgeschafft werden; die intergouvernementale Struktur der ESVP und die Einstimmigkeitsregel bei ESVP Beschlüssen würden aber auch dann beibehalten werden. Vgl. Art. III-300 VVE.

⁸ Dänemark nimmt nicht an den Abstimmungen teil, da es sich qua opt-out nicht an der GASP und ESVP beteiligt. Zusätzlich gibt es die Möglichkeit einer konstruktiven Enthaltung für einzelne Mitgliedstaaten, welche in der Praxis jedoch noch nicht zur Anwendung gekommen ist.

⁹ Die Entwürfe für Ratsentscheidungen werden zwar auch in der ESVP über den COREPER an den Rat weitergeleitet, in der Praxis ist aber das PSK die vorentscheidende Instanz in der ESVP.

nicht nur ESVP-Operationen, sondern auch langfristige Integrationsvorhaben wie die Schaffung der ‚EU-Battlegroups‘ im Headline Goal 2010. Diese von den Mitgliedstaaten intendierte Trennung verhindert in der Politikvorbereitungsphase Paketlösungen zwischen der ESVP und anderen Politikbereichen, in denen die supranationalen Institutionen möglicherweise mehr Mitspracherecht hätten oder mit qualifizierter Mehrheit entschieden wird.¹⁰ Zweitens sind die Möglichkeiten für Parlament und Kommission, die Finanzierung von ESVP-Operationen als Kontroll- oder Druckmittel einzusetzen, sehr eingeschränkt, da militärische Operationen nicht aus dem Gemeinschaftsbudget, sondern nach dem ‚Athena‘-Verfahren¹¹ auf die beteiligten Mitgliedstaaten umgelegt wird. Da die militärischen Kontingente von den Mitgliedstaaten gestellt und finanziert werden, entfällt in der ESVP ein zentrales Mittel der Einflussnahme für das Europäische Parlament – sein Haushaltsrecht. Dieses hat beispielsweise in der Entwicklung der Europäischen Umweltpolitik eine wichtige Rolle gespielt.¹² Allein im Bereich des zivilen Krisenmanagements, das aus dem Gemeinschaftshaushalt finanziert wird, haben EP und die Kommission durch ihre Kompetenzen in der ersten Säule stärkere Möglichkeiten zur Einflussnahme.

Die ESVP wurde seit ihrer Entstehung 1999 über einstimmige Entscheidungen im Europäischen Rat entwickelt. Die Europäischen Räte von Köln und Helsinki 1999 schufen ihren institutionellen Unterbau und die Entscheidungsstrukturen. Diese Regelungen wurden später in den Vertrag von Nizza aufgenommen. Entscheidende spätere Entwicklungsschritte, wie das Helsinki Headline Goal, d.h. die Zielstellung einer 60.000 Soldaten starken Europäischen Schnellen Eingreiftruppe (ERRF), das Berlin-Plus Abkommen über die Zusammenarbeit mit der NATO oder die Erweiterung des Aufgabenspektrums der ESVP mit der Europäischen Sicherheitsstrategie (ESS) wurden trotz ihrer weit reichenden Konsequenzen für die Europäische Union über einfache Ratsentscheidungen umgesetzt.¹³ Dass supranationale Institutionen wie die EU-Kommission, das Europäische Parlament oder auch der Europäische Gerichtshof definitionsgemäß keine Rolle in diesen Verfahren spielen, unterstreicht die Bedeutung der Regierungszusammenarbeit und die Bedeutung von bi-, tri- oder multilateralen Initiativgruppen, die auf intergouvernementaler Ebene einen Konsens zur weiteren Entwicklung der ESVP erzeugen können. Dies gilt

¹⁰ Vgl. Kielmannsegg, Sebastian Graf von (2005): „Die Verteidigungspolitik der Europäischen Union. Eine rechtliche Analyse.“ Schriften zum deutschen, europäischen und internationalen Recht. Band 16. Richaerd Boorberg: Stuttgart et al. S. 267.

¹¹ Beschluss 2004/197/GASP des Rates über einen Mechanismus zur Verwaltung der Finanzierung der gemeinsamen Kosten der Operationen der Europäischen Union mit militärischen oder verteidigungspolitischen Bezügen.

¹² Vgl. Thym, Daniel (2006): „Beyond Parliament’s Reach? The Role of the European Parliament in the CFSP“, in: European Foreign Affairs Review 2006/11. S. 109-127.

¹³ Für eine detaillierte Darstellung der Entwicklung der ESVP und der Bedeutung dieser Entscheidungen, siehe beispielsweise die Überblickstexte in Nicole Gnesotto (Hrsg.): „EU Security and Defence Policy. The first five years (1999-2004).“ EU-Institute for Security Studies: Paris.

selbst dann, wenn im Zuge einer Regierungskonferenz (oder im Verlauf der Arbeit des Verfassungskonvents) neue Schritte vereinbart wurden. Einige der im Vertrag über eine Verfassung für Europa (VVE) für die ESVP enthaltenden Elemente wie beispielsweise die Europäische Verteidigungsagentur (EVA) oder die Solidaritätsklausel¹⁴ sind ebenfalls bereits über Ratsentscheidungen umgesetzt worden, nachdem einzelne Staaten die Initiative zu ihrer Umsetzung ergriffen haben.

Während die EG im Kalten Krieg nach dem Scheitern der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft (EVG)¹⁵ die Sicherheits- und Verteidigungspolitik der NATO überließ, lehnten ein Großteil der Mitgliedstaaten auch noch in Maastricht und Amsterdam eine Integration im sensiblen Bereich der Sicherheits- und Verteidigungspolitik ab. Erst nach den Erfahrungen über die eigenen militärischen Unzulänglichkeiten selbst der größten Mitgliedstaaten auf dem Balkan, setzte sich die Einsicht durch, dass nicht nur eine europäische Außenpolitik, sondern auch das Fortbestehen der transatlantischen Zusammenarbeit¹⁶ eigenständiger und durchsetzungsfähiger europäischer Kapazitäten bedurfte. Dies schlug sich in den Gipfelbeschlüssen von Köln und Helsinki 1999 mit der Gründung der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik nieder. In den Folgejahren gaben externe und interne Schocks den Impuls für weitere sicherheitspolitische Integrationsschritte. So war die Europäische Sicherheitsstrategie (ESS) eine Reaktion auf die Terroranschläge des 11. September. Die Umsetzung der Solidaritätsklausel folgte auf die Anschläge vom 11. März 2004 in Madrid. Die politische Spaltung innerhalb der EU über den Irakkrieg intensivierte die Diskussion über ein einheitliches Auftreten der Gemeinschaft nach außen.

Kennzeichnend für die Entwicklung der ESVP war zudem, dass sich die Mitgliedstaaten in einer ‚konstruktiven Ambivalenz‘¹⁷ auf konkrete, kleine Integrationsschritte einigten, ohne eine gemeinsame Zielvorstellung für die ESVP zu besitzen. Die divergierenden Vorstellungen entlang dreier zentraler Konfliktlinien – Verhältnis zur NATO, sicherheitspolitische Kultur und über die Formen der militärischen Zusammenarbeit¹⁸ –

¹⁴ Die EVA wurde mit der Gemeinsamen Aktion des Rates 2004/551/GASP vom 12. Juli 2004 ins Leben gerufen, während die Solidaritätsklausel im selben Jahr unter dem Eindruck der Terroranschläge in Madrid vom 11. März deklaratorisch vom Europäischen Rat verabschiedet wurde.

¹⁵ Die Europäische Verteidigungsgemeinschaft (EVG) sah die Schaffung einer gemeinsamen Europäischen Armee von den sechs Gründerstaaten der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) vor. Sie scheiterte 1954 an der Ablehnung in der französischen Nationalversammlung.

¹⁶ Vgl. Haine, Jean-Yves (2004): „An historical perspective“, in: Nicole Gnesotto (Hrsg.): „EU Security and Defence Policy. The first five years (1999-2004).“ EU-Institute for Security Studies: Paris. S. 42.

¹⁷ Vgl. Cornish, Paul; Edwards, Geoffrey (2001): „Beyond the EU/NATO dichotomy: the beginnings of European strategic culture“, in: International Affairs Volume 77, Nummer 3, S. 587.

¹⁸ Vgl. Missiroli, Antonio (2004): „ESDP – how it works“, in: Nicole Gnesotto (Hrsg.): „EU Security and Defence Policy. The first five years (1999-2004).“ EU-Institute for Security Studies: Paris. S. 55-57.

fürten zu variablen Koalitionen, da keine feste Gruppe von Mitgliedstaaten diese Interessen und gemeinsame Vorstellungen bündeln konnte. Ihre Überlappung aber war wichtige Voraussetzung für ständig wechselnde Koalitionen von Agenda-Settern, in denen jedoch jeweils mindestens einer der drei großen Mitgliedstaaten eine wichtige Rolle spielte. So ging die Gründung der ESVP auf eine britisch-französische Initiative zurück. Diese aber konnten ihre Differenzen über das Verhältnis zur NATO nicht lange überdecken, die bereits in Fragen über die institutionelle Ausgestaltung der ESVP-Gremien wieder dominierten. Noch im selben Jahr schlug Großbritannien zusammen mit Italien die Europäische Schnelle Eingreiftruppe vor, während die Reformen im Bereich der ESVP im VVE, wie etwa die strukturierte Zusammenarbeit, größtenteils auf deutsch-französische Vorschläge zurückgehen. Die erste autonome militärische EU-Operation, Operation Artemis im Kongo (2003) und die Aufstellung der EU-Battlegroups beruhen schließlich auf trilateralen Vorschlägen Deutschlands, Frankreichs und Großbritanniens.

I.2. Wechselnde Koalitionen großer Mitgliedstaaten

Die bisherige Entwicklung der ESVP war von wechselnden Koalitionen der größeren Mitgliedstaaten und dem Druck externer Schocks wie den Terroranschlägen vom 11. März 2004 in Madrid gekennzeichnet. Zu diesen Mitgliedstaaten gehören nicht nur Großbritannien, Frankreich und Deutschland, sondern auch weitere größere EU-Mitglieder wie Italien (Aufstellung des ersten Headline Goals), Spanien (Terrorbekämpfung im Rahmen der ESVP) oder Schweden (zivile Komponente des EU-Krisenmanagement). Falls sich keine stabile Führungsgruppe in der ESVP herausbildet, ist es aus strukturellen Gründen wahrscheinlich, dass weiterhin wechselnde Koalitionen je nach Sachfrage kooperieren. Zu diesen Gründen zählt, dass die Konfliktlinien über entscheidende Sachfragen bei der Gestaltung der ESVP sich auch in Zukunft überschneiden werden, so dass beispielsweise Großbritannien und Frankreich zwar gemeinsame Interessen hinsichtlich der intergouvernementalen Ausrichtung der ESVP und der Stärkung militärischer Fähigkeiten haben, in der ESVP-NATO Beziehungen allerdings die Gegenpositionen einnehmen. Weitere Gruppen von Staaten, die in einzelnen Bereichen der ESVP gemeinsame Initiativen mit Erfolg vorbringen könnten, wären auch weiterhin das deutsch-französische Duo, in Zusammenarbeit mit Polen als größtes osteuropäisches Mitglied in Form des Weimarer Dreiecks wie bei den Verhandlungen mit dem Iran zusammen mit Großbritannien als drei größte EU Mitgliedstaaten. Eine Liste weiterer Staaten, die großes Interesse haben dürften, Teil eines sicherheitspolitischen ‚Kerneuropa‘ zu werden, lässt sich fortsetzen – Italien¹⁹, Spanien²⁰, Polen²¹, aber auch kleinere

¹⁹ Vgl. Missiroli, Antonio (2007): „Italy’s security and defence policy: between EU and US, or just Prodi and Berlusconi?“, in: Journal of Southern Europe and the Balkans, Volume 9, Number 2, S. 149-168.

²⁰ Vgl. Hill, Christopher (2006): „The Directoire and the Problem of a Coherent EU Foreign

Staaten wie Österreich²² oder die Niederlande²³.

Offensichtlich gibt es eine Reihe kleiner und mittelgroßer EU-Länder, für die ein Modell wechselnder Koalition aus einem sicherheitspolitischen Kern von Mitgliedstaaten besonders attraktiv wäre. Im Gegensatz zu einer stabilen Führungsgruppe großer Staaten, die vorverhandelte Kompromisse mit ihrer gemeinsamen Verhandlungsposition durchsetzen können, bieten wechselnde Koalitionen kleineren Mitgliedstaaten größeren Verhandlungsspielraum und Einflussmöglichkeiten.

Für die weitere Integration in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik wäre ein solches Szenario hingegen problematisch. Wechselnde Koalitionen würden die weitere Entwicklung der ESVP für internationale Partner der EU unvorhersehbar machen. So hat beispielsweise das Fehlen einer Führungsgruppe in der ESVP bei der EU Operation in der DRK in 2006 dazugeführt, dass trotz der vom Europäischen Rat vom 12. Dezember 2005 geäußerten Bereitschaft, Truppen für die Absicherung der Wahlen in der DRK zur Verfügung zu stellen, sich zunächst keine Truppensteller für die Operation fanden.²⁴ Erst nachdem Großbritannien und Frankreich erklärten, dass sie ihre Hauptquartiere nicht zur Einsatzführung zur Verfügung stellen, wurde Deutschland, der letzte EU-Mitgliedstaat mit ausreichenden Kapazitäten zur Führung einer solchen Operation, in die Führungsrolle gedrängt. Im Anbetracht der Tatsache, dass die EUFOR RD CONGO mit ihren 2.200 SoldatInnen militärisch nur eine kleine Operation darstellte, werden die möglichen Schwierigkeiten bei einer gemeinsamen Sicherheitspolitik ohne stabile Führungsgruppe mit ausreichenden militärischen Fähigkeiten schnell deutlich. Abhängig von innenpolitischen Schwierigkeiten könnten umstrittene EU-Operationen schnell an mangelnden politischen Willen einzelner Mitgliedstaaten scheitern, während die weitere Gestaltung einer gemeinsamen Antwort auf die sicherheitspolitischen Herausforderungen unserer Zeit an den Konflikten über die Beziehungen zur NATO und nationalstaatlicher Souveränität leidet.

Policy", in: CFSP Forum, Volume 4, Number 6, S. 3.

²¹ Vgl. Edwards, Geoffrey (2006): „The New Member States and the Making of EU Foreign Policy“, in: European Foreign Affairs Review, Volume 11, S. 143-162.

²² So forderte beispielsweise der österreichische Verteidigungsminister Platter 2006 eine Vorreiterrolle Österreichs in der ESVP: „In einer sich erweiternden EU wird Österreich seine Stellung als ‚Gestalter‘, die dem wirtschaftlichen und politischen Gewicht Österreichs entspricht, nur dann bewahren können, wenn es auch ein entsprechendes Engagement im Bereich der Sicherheitspolitik zeigt.“ In: „Europäisierung des Bundesheeres. Verteidigungsminister Platter beim Forum Alpbach“, Österreichisches Ministerium für Verteidigung.

²³ Vgl. Soetendrop, Ben; de Wijk, Rob (2002): „A Dutch Policy Reversal towards the ESDP“, in: Gisela Müller-Brandeck-Bocquet (Hrsg.): „Europäische Außenpolitik. GASP und ESVP-Konzeptionen ausgewählter Mitgliedstaaten“, Nomos: Baden-Baden. S. 82-96.

²⁴ Vgl. „Difficult Preparations for EU Congo Mission“, in: EU-Observer vom 28.02.2006, <http://euobserver.com/?aid=21009>.

I.3. Hypothesen zur Integrationsdynamik

Aus dieser Entwicklung lassen sich drei Hypothesen zur Integrationsdynamik in der ESVP ableiten. Zunächst ist deutlich, dass noch mehr als in anderen EU-Politikbereichen die Regierungen der Mitgliedstaaten die primären Akteure sowohl in der operativen Ausgestaltung als auch der Fortentwicklung der ESVP sind. Es ist zu erwarten, dass die Entwicklung der ESVP auch weiterhin durch Ratsbeschlüsse vorangebracht wird, wenn innerhalb der EU durch die steigenden Erwartungen der Bevölkerung Handlungsdruck wahrgenommen wird. Somit stellt sich die Frage nach den Initiatoren und Impulsgebern dieser möglichen Entwicklungen und damit verbunden die Frage, ob die Mechanismen, die die EU in weniger als acht Jahren von sicherheitspolitischer Bedeutungslosigkeit zu einem ernstzunehmenden Akteur für Einsätze unterer und mittlerer Intensität gemacht haben, in der EU-27 weiter greifen können. Zusätzlich sind zumindest die größeren Mitgliedstaaten gleichzeitig auch wichtige sicherheitspolitische Akteure außerhalb der EU und in anderen internationalen Institutionen, insbesondere in NATO und UN-Sicherheitsrat. Dadurch begrenzen und gestalten sie die ESVP gleichermaßen von innen und von außen.

Zweitens erlaubt der gegenwärtige EU-Vertrag weit reichende Integrationschritte in der ESVP bis hin zu einer „schrittweise[n] Festlegung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik“ (Art. 17 (1) EUV). Die weitere Fortentwicklung der ESVP muss also nicht zwangsläufig von einer Vertragsrevision begleitet werden. Angesichts der Schwierigkeiten im Umgang mit dem Europäischen Verfassungsvertrag und mit seinem Nachfolger, dem EU-Reformvertrag, ist es aus heutiger Sicht höchst unwahrscheinlich, dass in den nächsten fünf Jahren eine darüber hinaus gehende EU-Vertragsreform beschlossen wird. Aus den Schwierigkeiten zur Einigung auf ein umfassendes Vertragswerk sollten jedoch nicht unmittelbar Schlussfolgerungen für die wahrscheinliche Entwicklung der ESVP abgeleitet werden. Im Gegenteil: Externen Handlungsdruck und die in Meinungsumfragen geäußerte „innere Nachfrage“ nach einer stärken außen- und sicherheitspolitisch tätigen EU könnten – erneut ohne klare Festlegung der Zielvorstellungen – ein gemeinsames und intensiviertes Handeln im Rahmen der ESVP ermöglichen.

Externe Schocks könnten so drittens erneut dazu führen, dass wechselnde Koalitionen von Mitgliedstaaten die außervertragliche Entwicklung vorantreiben. Wenngleich dabei – anders als etwa mit dem Maastricht Vertrag zur Schaffung der Währungsunion – keine grundlegende Einigung über die relativ weitgehende Zielvorstellung des Integrationsschritts verbunden sein muss, steigt dennoch die Anforderung an die Einigungsfähigkeit und politische Mobilisierungskraft dieser Initiativkoalitionen. Denn in der EU-27 sind heute außen- und sicherheitspolitisch höchst diverse Länder miteinander vereint, sowohl was die Ressourcen, die traditionellen außen- und sicherheitspolitischen Präferenzen, die Bündnisverpflichtungen, aber auch die strategische und militärische Kultur anbelangt.

Kleinere Integrationsschritte jenseits der Vertragsrevision sind im Kontext dieser diversen Präferenzsituation möglich und sogar wahrscheinlich. Ein integrationspolitischer Quantensprung aller 27 Mitgliedstaaten gemeinsam (etwa die Schaffung einer Europäischen Armee) bleibt auch – sollten etwa Großbritannien, Frankreich und Deutschland gemeinsam vorgehen – ein unwahrscheinliches Szenario für die nächsten Jahre.

II. Bilaterale Initiativen: Erfolge und Hindernisse

Da in der ESVP alle Entscheidungen nur einstimmig beschlossen werden können, und überdies die institutionelle Abkoppelung Möglichkeiten zu Paketlösungen und/oder Ausgleichszahlungen minimiert, müssen Kompromisse tragfähig und akzeptabel für jeden einzelnen Mitgliedstaat sein. An der Ausarbeitung derartiger Kompromisse sind die EU-Institutionen jedoch angesichts der Intergouvernementalität des Politikbereiches nur marginal beteiligt. Als Agenda Setter oder Integrationsmotoren kommen nur die Mitgliedstaaten selbst in Frage. Die Erfolgsfaktoren für bilaterale Vorstöße im europäischen Verhandlungssetting lassen sich anhand des deutsch-französischen Motors in der Wirtschafts- und Währungsintegration herausarbeiten (auch wenn die Rahmenbedingungen in beiden Politikfeldern und zu beiden Zeitpunkten nicht uneingeschränkt vergleichbar sind).

1. Interessenausgleich

Der Erfolg beider Staaten als Impulsgeber für die Gründung der Europäischen Währungsunion wurde durch die Theorie des Stellvertreterkompromisses erklärt. Frankreich und Deutschland repräsentieren demnach entgegengesetzte Interessenspole. Diese divergierenden Interessen waren dadurch charakterisiert, dass sie das Präferenzspektrum innerhalb der Europäischen Union weitgehend abdeckten (im Falle der Währungsunion hatten beide Staaten divergierende ordnungspolitische Grundannahmen etwa über die Rolle des Staats in der Wirtschaft, die Rolle und Statuten der künftigen Europäischen Zentralbank etc.). Ein weiteres Beispiel für einen Stellvertreterkompromiss war die Aufnahme der Außen- und Sicherheitspolitik in den Vertrag von Maastricht. Während Frankreich neben der Einbindung des wiedervereinigten Deutschlands eine sicherheitspolitische Emanzipation Europas von den USA anstrebte, befürwortete Deutschland den Aufbau eines europäischen Pfeilers innerhalb der Allianz und wollte Frankreich mit Hilfe der GASP wieder näher an die NATO heranzuführen.²⁵

²⁵ Vgl. Weske, Simone (2006): „Deutschland und Frankreich – Motor einer Europäischen

Die endgültige Formulierung, die von beiden Ländern akzeptiert wurde, repräsentierte auch die unterschiedlichen Interessen der anderen Mitgliedstaaten und ermöglichte die Einigung auf die GASP.

2. Kompromissbereitschaft

Ein zweiter wichtiger Faktor war vor diesem Hintergrund die Kompromissbereitschaft der beiden Partner trotz der divergierenden Interessen und Handlungsmotivationen. Diese Bereitschaft zur Annäherung war einerseits historisch geprägt durch die Erfahrungen aus den Weltkriegen und, darauf beruhend, durch die gemeinsame Vision eines politisch und wirtschaftlich vereinten Europas. Zudem lässt sich auch beim Integrations-schritt der Währungsunion aufzeigen, dass die wirtschaftlichen und politischen Rahmenbedingungen einen Druck zur Annäherung auf beide Partner ausübten, und es ein gegenseitiges Interesse an einer engen Einbindung des jeweiligen Partners in die EU gab.²⁶

3. Handlungsrelevante Ressourcen

Die Bildung einer Führungsgruppe mit „Sogkraft“ für die gesamte EU ist aber nur dann möglich, wenn sie politisch von den anderen Partnern akzeptiert wird und wenn ihre gemeinsamen Ressourcen ausreichen, die Verhandlungspartner vom „Mitmachen“ zu überzeugen. Zudem spielt eine Rolle, ob es ein realistisches Szenario ist, dass die „Integrationswilligen“ im Falle einer Weigerung der anderen Länder bereit und in der Lage wären, allein voran zu schreiten. In den Verhandlungen zur Schaffung des Binnenmarkts und der Wirtschafts- und Währungsunion repräsentierten Deutschland und Frankreich nicht nur divergierende Positionen, sondern auch die stärksten Wirtschaftsmächte in einer EU von 12 bzw. ab 1995 15 Mitgliedstaaten. Eine wirtschaftliche Integration *ohne* beide Länder war nicht vorstellbar. Eine gemeinsame europäische Währung konnte es politisch verkraften, das Pfund nicht einzubeziehen; ohne Deutsche Mark oder Franc aber wäre sie nicht zu Stande gekommen. Diese essentiellen Ressourcen im jeweiligen Integrationsgebiet bedeuteten zum anderen aber auch, dass nach einem Kompromiss zwischen Deutschland und Frankreich auch eine Zusammenarbeit *außerhalb* den europäischen Strukturen möglich gewesen wäre, welche die anderen Mitgliedstaaten ausschließen würde. Diese Möglichkeiten der außerinstitutionellen Zusammenarbeit auf Grund ihrer großen wirtschaftlichen und politischen Ressourcen stellte einen wichtigen ‚bargaining chip‘ in den europäischen Verhandlungen dar, der es Deutschland und Frankreich ermöglichte, weite Teile der europäischen Integration als Führungsduo und Integrationsmotor durch zwischen ihnen ausgehandelte Stellvertreterkompromisse zu strukturieren.

Sicherheits- und Verteidigungspolitik?“ Nomos Verlag: Baden-Baden. S. 28-30.

²⁶ Vgl. Dyson, Kenneth/Featherstone, Kevin: The Road to Maastricht, Negotiating Economic and Monetary Union. Oxford University Press, Kapitel 2 und 3 zu Frankreich, Kapitel 6 und 7 zu Deutschland,

II.1. Deutschland und Frankreich

Seit Beginn der intensiven bilateralen Beziehungen haben Deutschland und Frankreich auch in der sicherheitspolitischen Integration zumindest deklaratorisch eine gemeinsame Führungsposition angestrebt. Bereits im Elysée Vertrag von 1963²⁷ wurde der Bereich Verteidigung als einer von drei Kooperationsschwerpunkten hervorgehoben (neben den Bereichen Auswärtigen Angelegenheiten sowie Bildung und Jugend) und die Vision einer verteidigungspolitischen Union entwickelt. Die bipolare Logik des internationalen Sicherheitssystems im Kalten Krieg und die essentielle Bedeutung der NATO bzw. der Partnerschaft mit den USA für die Bundesrepublik erstickten solche Vorstellungen dennoch im Keim, obwohl diese insbesondere von der französischen Seite immer wieder geäußert wurden.²⁸ Erst der sicherheitspolitische Umbruch nach Zusammenbruch der Sowjetunion und die Wiedervereinigung Deutschlands sowie Europas eröffnete neue Handlungsspielräume für eine europäische sicherheitspolitische Integration, in der Deutschland und Frankreich ebenfalls eine Führungsrolle für sich beanspruchten. Für eine bessere Abstimmung und gemeinsame Positionsbestimmung zwischen beiden Ländern errichteten sie 1988 den Deutsch-Französischen Verteidigungs- und Sicherheitsrat und stellten 1989 die Deutsch-Französische Brigade als Keimzelle einer europäischen verteidigungspolitischen Integration auf.²⁹ So wurde schon 1992 aufbauend auf die Deutsch-Französische Brigade des Eurokorps gegründet, dem heute neben Deutschland und Frankreich auch Belgien, Luxemburg und Spanien angehören. Anlässlich des Elysée-Jubiläums im Januar 2003 erklärten Frankreich und Deutschland erneut ihre Absicht, konkrete Initiativen zur Schaffung einer Europäischen Sicherheits- und Verteidigungsunion inklusive einer europäischen Rüstungspolitik, zu entwickeln.³⁰

²⁷ Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik über die deutsch-französische Zusammenarbeit, Paris, 22. Januar 1963.

²⁸ So verständigten sich beispielsweise der damalige französische Staatspräsident Valéry Giscard d'Estaing und Bundeskanzler Helmut Schmidt Anfang der 1980er Jahre die deutsch-französische Zusammenarbeit auf die Sicherheits- und Verteidigungspolitik mit dem Ziel einer bilateralen Militärallianz auszuweiten. Diese Absicht scheiterte jedoch bereits an der Abwahl Giscard 1981. Vgl. Meimeth, Michael 2003): „Deutsche und Französische Perspektiven einer Gemeinsamen Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Offene Frage und verdeckte Widersprüche“, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* B3-4/2003. S. 21.

²⁹ Für eine umfangreichere Darstellung des Deutsch-Französischen Sicherheitsrates und seiner Funktionsweise, siehe Bertram, Christoph; Schild, Joachim; Heisbourg, François; Boyer, Yves (2002): „Starting Over. For a Franco-German Initiative in European Defence.“ *Stiftung Wissenschaft und Politik*: Berlin. S. 27-29.

³⁰ Schwarzer, Daniela (2006): *Deutschland und Frankreich – Duo ohne Führungswillen*. Das bilaterale Verhältnis in der erweiterten Europäischen Union. SWP-Studie, S 15, Juli 2006 *Stiftung Wissenschaft und Politik*: Berlin. S. 13-14.

II.1.a. Wandel der sicherheitspolitischen Positionen

Die Schnittmenge zwischen deutschen und französischen sicherheitspolitischen Positionen war in den vergangenen Jahren größer als je zuvor. Gemeinsam standen beide Länder im Zentrum der Opposition im UN-Sicherheitsrat gegen die von den USA angeführte Koalition für eine Invasion im Irak im Frühjahr 2003 und wurden dafür vom damaligen US-Verteidigungsminister Donald Rumsfeld als „altes Europa“ abgewertet. Die Auflösung der früheren außenpolitischen Konfliktlinie zwischen einem gaullistischen Frankreich und einem atlantisch orientierten Deutschland beschränkt sich jedoch nicht nur auf die singuläre Entscheidung über den Irak-Krieg zwischen den Regierungen Schröder und Chirac, sondern ist Teil eines dauerhaften Wandels. Dies hat zunächst strukturelle Gründe – während des Kalten Krieges verlief die Grenze zwischen den Blöcken durch das geteilte Deutschland, welches bei einem möglichen Kriegsausbruch in Europa sofort zum Kriegsschauplatz geworden wäre. 1990 wurde Deutschland also nicht nur wiedervereinigt und erlangte durch die 2+4 Verträge seine volle Souveränität zurück, auch sein strategisches Umfeld wandelte sich radikal. Heute ist ein konventioneller Staatenkrieg in Europa undenkbar geworden, während neue Bedrohungen durch den internationalen Terrorismus, die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen und ethnische Konflikte an der Peripherie Europas die westliche Staatenwelt vor neue Herausforderungen stellen.

Diese Annäherung in der Perzeption von Bedrohungsszenarien schlug sich nicht nur in den 1994 in enger Kooperation ausgearbeiteten Verteidigungsweißbüchern Deutschlands und Frankreichs nieder, sondern zeigt sich auch in den militärischen Konzepten, Doktrinen und der gemeinsamen Beteiligung an militärischen Operationen im Rahmen der VN, der NATO und der Europäischen Union. Voraussetzung dieser Entwicklung war eine zentrale Wandlung der deutschen Verteidigungspolitik, welche 1992 erstmals seit dem 2. Weltkrieg die Entsendung deutscher Soldaten im Zuge des VN-Engagements in Somalia beschlossen hat. Über die 1990er Jahre hinweg ist dieser Wandel nicht nur politisch, sondern auch gesellschaftlich über die Beteiligung Deutschlands an zahlreichen internationalen Operationen vollzogen worden, in denen deutsche Soldaten auch in Kampfhandlungen verwickelt waren (z.B. im Kosovo oder Afghanistan). Eine aktive deutsche Rolle in militärischen Operationen ist mittlerweile Realität geworden: 2006 hat Deutschland zuletzt in zwei bedeutsamen Krisenmanagementeinsätzen – in der Demokratischen Republik Kongo und im Libanon – sogar eine Führungsrolle übernommen. Die Bundesrepublik hat sich damit in einer zentralen Frage der (europäischen) Sicherheits- und Verteidigungspolitik, nämlich der Bereitschaft zum militärischen Krisenmanagement, Frankreich, aber auch Großbritannien angenähert.

Ebenso wichtig waren Veränderungen in der französischen NATO-Politik. Mit der Politik des ‚rapprochement‘ kehrte Frankreich Mitte der 1990er Jahre wieder in den Verteidigungsministerrat der NATO zurück und beteiligte sich im Zuge der Neuausrichtung der NATO auch an deren

out-of-area Einsätzen auf dem Balkan und in Afghanistan. Zwar sind die französischen Streitkräfte bis heute nicht in die militärische Struktur der NATO integriert, beteiligen sich aber maßgeblich an der für schnelle Kriseneinsätze 2002 in Prag geschaffenen NATO Response Force (NRF). Mit der britisch-französischen Einigung in St. Malo 1998 akzeptierte Frankreich auch einstweilen die Vorrangstellung der NATO in der europäischen Sicherheitspolitik und ermöglichte damit erst die Schaffung der ESVP. Deutschland, dessen transatlantische Bindung zu den USA und der NATO ebenso zur Staatsräson gehört wie die Zusammenarbeit mit Frankreich in der Europäischen Integration, hat im Gegenzug eine pro-europäische Haltung in der Sicherheitspolitik eingenommen, ohne jedoch die Vorrangstellung der NATO in Frage zu stellen. So ist die Bundesrepublik zwar ein großer Unterstützer der ESVP, sie gegen die USA und die NATO aufzubauen, liegt jedoch nicht im deutschen Interesse.

Diese Annäherung führte zu konkreter sicherheitspolitischer Zusammenarbeit. Das Eurokorps, welches 1992 aus der Deutsch-Französischen Brigade hervorging, wurde unter der Beteiligung von Belgien, Luxemburg und Spanien zu einem einsatzfähigen Korps für Krisenmanagement-Operationen ausgebaut. Nachdem das Eurokorps zunächst einen eher symbolischen Charakter hatte³¹, dessen Aufgaben sich darauf beschränkten „[...] to guard the Vosges and the Black Forest against a non-existent enemy“³², wurde es 1998 in Bosnien-Herzegowina und 2000 im Kosovo eingesetzt. Im Zuge der Gründung der ESVP und der Aufstellung des Helsinki Headline Goal über die Europäische Schnelle Eingreiftruppe wurde das Eurokorps zu einem Krisenreaktionsverband transformiert, der sowohl im Rahmen der NATO als auch der ESVP einsetzbar ist. Hierzu gehört auch die Teilnahme an den jeweiligen schnellen Eingreiftruppen im Rotationsverfahren, d.h. der NATO Response Force und den EU Battlegroups. Das Eurokorps Hauptquartier steht heute allen NATO-Mitgliedstaaten offen³³ und übernahm zeitweise in Afghanistan die Führung der ISAF IV (August 2004-Februar 2005). Auch über das Eurokorps hinaus haben sich Deutschland und Frankreich vermehrt bei internationalen Krisenmanagement-Operationen verständigt. So wurde die Entscheidung zum EU-Einsatz im Kongo und die Übernahme der Führungsrolle durch Deutschland trotz mangelnder direkter deutscher Interessen in Zentralafrika auf dem deutsch-französischen Gipfeltreffen am 14. März 2006 auf Regierungsebene getroffen.³⁴ Auch im Rahmen des UN-Einsatzes UNIFIL im Libanon nach dem Libanonkrieg 2006 kooperieren Deutschland

³¹ So nahm beispielsweise das Eurokorps einschließlich der deutschen Soldaten 1994 an den Feierlichkeiten zum französischen Nationalfeiertag in Paris teil.

³² Heisbourg, François (2004): „The French-German Duo and the Search for a New European Security Model“, in: The International Spectator 3/2004. S. 62.

³³ So sind mittlerweile Finnland, Griechenland, Großbritannien, Italien, Kanada, die Niederlande, Polen, die Türkei und Österreich im Eurokorps Hauptquartier vertreten. Obwohl die Mitgliedschaft allen WEU-Staaten offen steht, bilden jedoch weiterhin nur Belgien, Deutschland, Frankreich, Luxemburg und Spanien den Eurokorps.

³⁴ Schmidt, Peter (2006): „Freiwillige Vor! Bundeswehreinsatz im Kongo – zur Dialektik einer Führungsrolle wider Willen“, in: Internationale Politik 11/2006. S. 70-71.

und Frankreich eng, indem beispielsweise Frankreich die Sicherung der libanesischen Küste übernahm, bis der Bundestag über die Entsendung der Bundesmarine abstimmen konnte und diese im Libanon angekommen war.³⁵

II.1.b. Strukturelle Schwierigkeiten

Über diese bilateralen Initiativen sind Deutschland und Frankreich – trotz der verkündeten Ambitionen – nicht zum Integrationsmotor der sicherheitspolitischen Integration innerhalb der EU geworden. Zwar haben Institutionen wie der Deutsch-französische Verteidigungs- und Sicherheitsrat (DFVSR) zu zahlreichen gemeinsamen Erklärungen und einer besseren bilateralen Zusammenarbeit in der Praxis geführt. Erfolgreiche Impulse für die ESVP blieben aber aus.³⁶ In den 1990er Jahren zeigte sich die mangelnde Durchsetzungsfähigkeit des deutsch-französischen Duos deutlich in den Verhandlungen zu den Verträgen von Maastricht und Amsterdam, in denen die von Deutschland und Frankreich angestrebte Integration der Westeuropäischen Union (WEU) in die EU am Widerstand Großbritanniens sowie der bündnisfreien Mitgliedstaaten scheiterte. Erst mit der Unterstützung der neu gewählten Labour Regierung in Großbritannien war eine Integration der operativen Aufgaben und Strukturen der WEU in die EU möglich.³⁷ In jüngerer Zeit demonstrierte der ‚Pralinen-Gipfel‘ Deutschland und Frankreich, dass sie trotz vorhandenen Willen ihre Integrationsvorhaben in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik alleine nur schwerlich durchsetzen können. Auf dem Gipfel, der 2003 auf der Höhe der diplomatischen Verwerfungen über Irak Krieg stattfand, legten Deutschland und Frankreich gemeinsam mit Belgien und Luxemburg weit reichende Vorschläge u. a. für ein gemeinsames EU Hauptquartier und die Schaffung einer Europäischen Sicherheits- und Verteidigungsunion vor. Ausgehend von den vier stärksten Kritikern der US-Invasion des Iraks wurden diese Vorschläge von mehreren Seiten, einschließlich Großbritanniens und der damaligen Beitrittskandidaten aus Mittel- und Osteuropa, scharf als Angriffe gegen die NATO kritisiert und blockiert.³⁸ Trotz ihres Integrationswillens und konkreten Vorschlägen konnte sich das deutsch-französische Duo nicht durchsetzen.

Wie lässt sich diese Diskrepanz zwischen Führungsanspruch und des, insbesondere im Vergleich zu ihrer Bedeutung in der Wirtschafts- und Währungsunion, mangelnden Erfolgs für den deutsch-französischen Motor

³⁵ Vgl. „Bundeswehreininsatz im Libanon. Frankreichs Soldaten vertreten deutsche Marine“, in: Spiegel Online vom 5. September 2006.

<http://www.spiegel.de/politik/deutschland/0,1518,435314,00.html>.

³⁶ Vgl. Heisbourg, François (2004): „The French-German Duo and the Search for a New European Security Model“, in: The International Spectator 3/2004. S. 65.

³⁷ Vgl. Knowles, Vanda; Thomson-Pottebohm, Silke (2004): „The UK, Germany and ESDP: Developments at the Convention and the IGC“, in: German Politics, Volume 13, Nummer 4. S. 587-588.

³⁸ Vgl. Menon, Anand (2004): „From crisis to catharsis: ESDP after Iraq“, in: International Affairs 4/2004. S. 639.

in der Sicherheitspolitik erklären? Vergleicht man die entscheidenden Voraussetzungen für ihre Führungsrolle in der Wirtschaftspolitik mit den aktuellen Gegebenheiten in der sicherheitspolitischen Integration, wird schnell deutlich, dass ihr Anspruch bei den strukturellen Anforderungen für eine Führungsgruppe in der ESVP dauerhaft kaum auf bilateraler Basis zu realisieren ist.

Auf politischer Ebene stellt ein Kompromiss zwischen Deutschland und Frankreich in der Außen- und Sicherheitspolitik heute keinen, die Interessen der anderen EU-Staaten bündelnden Stellvertreterkompromiss dar, sondern oftmals vielmehr eine Seite einer Interessendivergenz. Aus der Europäischen Gemeinschaft von 12 westeuropäischen und wirtschaftlich weitestgehend homogenen Mitgliedstaaten, in der Deutschland und Frankreich den Binnenmarkt und die Währungsunion vorantrieben, ist eine Union von 27 Mitgliedstaaten geworden. Diese weisen nicht nur wirtschaftlich, sondern auch sicherheitspolitisch eine größere Heterogenität auf, welche kaum von einem Führungsduo aus Deutschland und Frankreich gebündelt werden kann.

Zunächst hat die Erweiterung 1995 mit Finnland, Österreich und Schweden drei bündnisfreie Mitgliedstaaten in die EU gebracht, welche die von Deutschland und Frankreich geforderte Schaffung einer Verteidigungsunion, insbesondere die Einbindung einer verpflichtenden Beistandsklausel in die EU-Verträge, strikt ablehnen.³⁹ Im Gegensatz dazu verfolgen die zehn 2004 und 2007 beigetretenen mittel- und osteuropäischen Mitgliedstaaten eine sicherheitspolitische Grundhaltung, welche eine deutliche Bindung an die USA über die NATO mit einschließt. Ausgehend von ihren Erfahrungen im Kalten Krieg und einer Bedrohungsanalyse, welche weiterhin Russland als Risikofaktor mit einschließt, werden die USA als einzig effektiver Sicherheitsgarant gesehen, welche über die NATO permanent an Europa zu binden sei. Diese transatlantische Bindung zeigte sich nicht nur in der stärkeren Unterstützung der USA in ihrem Anti-Terror Krieg und der Beteiligung vieler MOE-Staaten am Irak-Krieg⁴⁰, sondern auch in einer kritischen Grundhaltung zu einer sicherheitspolitischen Integration innerhalb der EU, falls diese die NATO durch die Schaffung von Doppelstrukturen gefährde. Die oben dargestellte Annäherung Deutschlands und Frankreich in der Außen- und Sicherheitspolitik hat also in Kombination mit den drei Erweiterungsrunden von 1995 bis 2007 den Nebeneffekt, dass die beiden Länder in der Sicherheitspolitik nicht in der Lage sind, tragfähige Kompromisse stellvertretend

³⁹ Mit dem Beitritt von Malta und Zypern hat sich die Zahl der EU-Staaten, welche nicht gleichzeitig in der NATO Mitglied sind, auf sechs erhöht. Davon sind Irland, Malta und Österreich verfassungsmäßig an ihre Neutralität gebunden, während Finnland und Schweden traditionell bündnisfrei sind. Zypern hat keine Neutralitätstradition, hat aber auf Grund der Teilung der Insel und dem damit verbundenen Konflikt mit der Türkei keine Beitrittsoptionen in der NATO.

⁴⁰ Neben Dänemark, Italien, Großbritannien und Spanien haben Bulgarien, Estland, Lettland, Litauen, Polen, Rumänien und die Tschechische Republik Soldaten in den Irak entsandt.

auszuhandeln.

Zweitens fehlen ihnen im Vergleich zur Wirtschaftspolitik die handlungsrelevanten militärischen Ressourcen, welche ihre Unterstützung oder Nicht-Unterstützung zur *conditio sine qua non* für weitere Integrationschritte machen würde. Insbesondere Frankreich gehört innerhalb der EU zwar zu denjenigen Staaten, die überhaupt dazu fähig sind, größere, gut ausgebildete und ausgerüstete militärische Einheiten zur Verfügung zu stellen.⁴¹ So haben Deutschland und Frankreich unterschiedlichem Ausmaß nach Ende des Kalten Krieges und den Erfahrungen auf dem Balkan begonnen, ihre Streitkräfte für den Einsatz in multilateralen Rahmen und eine hohe Entsendefähigkeit zu transformieren. Dieser Prozess ist jedoch noch lange nicht abgeschlossen. Gerade Deutschland mit einem deutlich geringeren Verteidigungshaushalt als Großbritannien oder Frankreich⁴² ist noch weit davon entfernt, eine mit Letzteren vergleichbare militärische Handlungsfähigkeit zu erreichen. Daher könnte eine Europäische Verteidigungsunion mit Deutschland und Frankreich als Kern zum einen keine der NATO vergleichbare sicherheitspolitische Schutz- und Stabilitätsfunktion übernehmen. Zum anderen sind die in sicherheitspolitischen Verhandlungen relevanten Ressourcen – von militärischen Mitteln bis hin zu geheimdienstlichen Informationen und Satellitenaufklärung – nicht auf Deutschland und Frankreich konzentriert. Im Gegensatz zur Währungsunion sind die relevantesten sicherheitspolitischen Akteure in der EU Frankreich und Großbritannien. Letzteres hat die Transformation seiner Streitkräfte in Europa am erfolgreichsten vorangetrieben und hat in der Sicherheitspolitik, anders als in der Währungsunion, Anspruch auf eine Führungsposition erhoben. Daher würden einem deutsch-französischen Führungsduo in der ESVP nicht nur auf Grund der gewachsenen EU, sondern auch mangels eigener Ressourcen die Verhandlungsmasse und Druckmittel fehlen, um ohne Einbindung anderer Partner ihre Kompromisse in der EU durchzusetzen.

Anders als in anderen Politikbereichen der europäischen Integration ist zudem der Einfluss externer Akteure in der Sicherheitspolitik bedeutsam. Insbesondere die westliche Führungsmacht USA hat nicht nur ein beträchtliches Interesse daran, die Entwicklung der ESVP zu verfolgen, sondern ist über ihre Position in der NATO und ihre engen bilateralen Beziehungen zu vielen EU-Mitgliedstaaten als unsichtbarer Verhandlungspartner bei allen Entscheidungen über die ESVP präsent. Großbritannien, welches über das ‚special relationship‘ nicht nur diplomatisch, sondern vor allem im militärischen Bereich z.T. enger mit den USA verbunden ist

⁴¹ Vgl. „National Breakdowns of European Defence Expenditure“, European Defence Agency, <http://www.eda.europa.eu/WebUtils/downloadfile.aspx?fileid=158>. S. 24.

⁴² Deutschland hatte 2005 mit 30,6 Mill. € (1,36% des BIP) einen deutlich geringeren Verteidigungshaushalt als Frankreich mit 42,53 Mill. € (2,49% des BIP) und Großbritannien mit 44,2 Mill. € (2,47% des BIP). Damit erfüllen Großbritannien und Frankreich im Gegensatz zu Deutschland das Ziel der NATO, mind. 2,0% ihres BIP für Verteidigung auszugeben. Vgl. „National Breakdowns of European Defence Expenditure“, European Defence Agency, <http://www.eda.europa.eu/WebUtils/downloadfile.aspx?fileid=158>. S. 3-4.

als mit anderen EU-Mitgliedstaaten⁴³, stimmt sich in Fragen der ESVP und den Auswirkungen auf die NATO eng mit Washington ab. Für die britische Außen- und Sicherheitspolitik gehört eine Aufrechterhaltung der US-Präsenz in Europa zum vitalen nationalen Interesse, welche nur über eine enge Bindung der ESVP an die NATO und eine Erhöhung der militärischen Kapazitäten der EU-Staaten zu erreichen ist. Daher hat sich Großbritannien unter Premierminister Blair in Europa für eine Anbindung der ESVP an die NATO – in weiten Teilen erfolgreich⁴⁴ – eingesetzt, und in den USA für eine europäische Sicherheitspolitik mit transatlantischer Bindung geworben. Eine praktische Auswirkung dieser Anbindung ist beispielsweise, dass gemäß dem ‚Berlin-Plus‘ Abkommen zwischen NATO und EU Letztere auf Strukturen und Fähigkeiten der NATO zurückgreifen kann, wie beispielsweise bei den Operationen in Mazedonien oder Bosnien-Herzegowina. Dabei untersteht der EU-Kommandeur in der Befehlskette direkt dem Supreme Allied Commander Europe (SACEUR) der NATO, welcher immer ein US-amerikanischer General ist.⁴⁵ Mittelfristig ist eine sicherheitspolitische Integration in der EU gegen die USA also kaum durchführbar.

Drittens lehnen sowohl die kleineren und mittelgroßen Staaten Mittel- und Osteuropas als auch diejenigen Westeuropas wie die Niederlande oder Italien eine Führungsposition Deutschland und Frankreich in der Sicherheitspolitik ab. Solange die NATO dort eine Vorrangstellung hat, besteht zwischen den EU-Mitgliedstaaten im Vergleich zu den USA ein deutlich geringerer Unterschied in Mitspracherecht und Handlungsspielraum als bei einer rein europäischen Lösung. Bisher erlaubt die europäische Sicherheitspolitik mangels einer klaren Führungsgruppe der großen Mitgliedstaaten den kleineren Staaten trotz ihrer beschränkten militärischen Mittel eine volle Teilnahme an ESVP und NATO mit ausreichendem Mitspracherecht. Würden jedoch Deutschland und Frankreich eine ähnliche Führungsposition in der sicherheitspolitischen Integration einnehmen wie in der Wirtschafts- und Währungsintegration, würde sich der Einfluss anderer EU-Staaten verringern. Aus dieser Argumentation heraus haben die Niederlande bis zu den Erfahrungen des Kosovo Krieges eine sicherheitspolitische Integration in der EU bzw. über die WEU abgelehnt.⁴⁶ So sind es also nicht nur die neuen Mitgliedstaaten, welche eine deutsch-

⁴³ So tauschen Großbritannien und die USA (gemeinsam mit Australien, Kanada und Neuseeland) beispielsweise über das UKUSA Abkommen von 1946 sensible Geheimdienst-daten aus, welche nicht mit den EU-Partnern geteilt werden. Vgl. Wither, James (2006): „An Endangered Partnership: The Anglo-American defence relationship in the early twenty-first century“, in: *European Security* 15/1. S. 59.

⁴⁴ So wurde 2005 beispielsweise anstatt eines EU-Hauptquartiers nach einem Kompromissvorschlag von Großbritannien eine EU-Planungszelle in SHAPE, dem NATO Hauptquartier, eingerichtet.

⁴⁵ Vgl. King, Anthony (2005): „The Future of the European Security and Defence Policy2, in: *Contemporary Security Policy* 1/2005. S. 51.

⁴⁶ vgl. Tobergte, Christian (2006): „Sicherheitspolitik und Streitkräftetransformation in kleineren europäischen Staaten – die Fallbeispiele Niederlande, Dänemark und Schweden“, Stiftung Wissenschaft und Politik. SWP-Diskussionspapier. S. 4-5.

französische Führungsrolle in der Sicherheitspolitik politisch nicht akzeptieren würden, sondern im gleichen Maße Gründungsmitglieder der EU wie die Niederlande oder Italien und weitere etablierte Mitgliedstaaten wie Spanien.

Auch über die Außen- und Sicherheitspolitik hinaus hat die Integrationskraft des deutsch-französischen Motors in der EU seit Mitte der 1990er Jahre nachgelassen und bei den Verhandlungen zum Vertrag von Nizza einen historischen Tiefstand erreicht. Die fehlende Dynamik des bisherigen europäischen Integrationszentrum aber lies ein Führungsvakuum entstehen, welches schnell von wechselnden Koalitionen anderer Mitgliedstaaten gefüllt wurde.⁴⁷ Die 2003 im Zuge des 40-jährigen Jubiläums des Elysée-Vertrags angestrebte Neuauflage des deutsch-französischen Motors hat zwar zu einer Intensivierung der bilateralen Beziehungen der beiden Länder auf Regierungs- und Arbeitsebene geführt, neue Impulse für die Europäische Integration blieben aber aus.⁴⁸ Als abschreckendes Beispiel in den Hauptstädten der kleineren und mittelgroßen EU-Mitgliedstaaten wurde zudem der deutsch-französische Umgang mit dem Stabilitätspakt interpretiert, den beide Staaten, immerhin die treibenden Kräfte hinter der Wirtschafts- und Währungsunion, in den Jahren 2002-2005 ohne große Konsequenzen brechen konnten. Auch in der Frage des in Frankreich abgelehnten VVE konnte das Duo bisher wenig gemeinsam für eine Lösung der Integrationskrise beitragen. Hinzu kam die europapolitische Umorientierung Deutschlands, welches sich in den letzten Jahren von seiner Rolle als Vertreter der kleinen Mitgliedstaaten bei EU-Verhandlungen gelöst hat, so dass auch insgesamt das Vertrauen in das deutsch-französische Führungsduo gesunken ist.

Die strukturellen Bedingungen der EU-27 bieten einem deutsch-französischen Duo, selbst wenn nach den Wahlen in Frankreich eine neue politische Dynamik entstehen würden, wenig Möglichkeiten als Integrationsmotor in der ESVP aufzutreten. Dafür fehlen ihnen die entscheidenden Handlungsressourcen, die politische Akzeptanz und die Fähigkeit, durchsetzungsfähige Stellvertreterkompromisse auszuhandeln. Während Deutschland und Frankreich homogener geworden sind, ist die EU durch Aufnahme neuer Mitglieder heterogener geworden.

Dieser Entwicklung haben beide Länder in ihren Strategien für eine weitere Entwicklung der ESVP Rechnung getragen, wobei Deutschland diese Wendung deutlich später vollzogen hat. Während Frankreich bereits 1994 in seinem *Livre Blanc* zur Sicherheitspolitik zu einer „coopération à géométrie variable“ und speziell zu einer stärkeren Kooperation mit Großbritannien aufrief⁴⁹, war im deutschen Weißbuch zur Verteidigung

⁴⁷ Müller-Brandeck-Bocquet, Gisela (2003): „Der deutsch-französische Gleichklang in der Irak-Krise – Ausgangspunkt für weitere außen- und sicherheitspolitische Gemeinsamkeiten“, in: Politische Studien November/Dezember 2003. S. 42-43.

⁴⁸ Siehe Schwarzer (2006) für eine Analyse der bilateralen Beziehungen nach dem Elysée-Jubiläum.

⁴⁹ Ministère de la Défence: Livre blanc 1994, S. 61. Vgl. Weske, Simone (2006): „Deutschland und Frankreich – Motor einer Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik?“,

vom selben Jahr die bilaterale Zusammenarbeit mit Frankreich als einzige in der EU besonders hervorgehoben. Das 2006 aktualisierte Weißbuch hingegen würdigt die deutsch-französische Zusammenarbeit in der Sicherheitspolitik nur in einem kurzen Absatz und verbindet diese inhaltlich neben der ESVP auch mit der Fortführung der transatlantischen Allianz.⁵⁰ Im Folgeabsatz wird die Zusammenarbeit mit Großbritannien „[...] als herausgehobenen Partner in der Europäischen Union und der NATO“ sowie den direkten Nachbarn Deutschlands aufgeführt.⁵¹

So sind beide Staaten zusätzlich zu ihrer gemeinsamen Initiative in der Sicherheitspolitik und anderen Politikbereichen im Zuge des 40jährigen Jubiläums des Elysée Vertrags bereits bilaterale Partnerschaften mit anderen EU-Ländern in der Sicherheitspolitik eingegangen. Doch welche realistischen Alternativen zum Motor des ‚alten Europa‘ gibt es in einem Europa der 27 Mitgliedstaaten, in dem Sicherheitspolitik mit jedem Tag an Bedeutung für Politik und Bürger gewinnt?

II.2. Frankreich und Großbritannien

Frankreich und Großbritannien haben durch ihre gegensätzlichen Positionen zur NATO Einigungen in der ESVP in der Vergangenheit wiederholt blockiert. Ein Beispiel hierfür ist der britisch-französischen Disput über die Finanzierung der Europäischen Verteidigungsagentur (EVA), der 2006 zur Folge hatte, dass auf Grund eines britischen Vetos nur das Budget für 2007 anstatt für die kommenden drei Jahre verabschiedet werden konnte.⁵²

Trotz dieser grundsätzlichen Interessendivergenz ist ihnen jedoch ein Führungsanspruch in der europäischen Sicherheitspolitik gemein. In der Vergangenheit konnten sie sich auf praktischer Ebene bereits auf zentrale Initiativen wie die Initiative zur Gründung der ESVP einigen und gemeinsam durchsetzen. Sollten sie in der Zukunft ein gemeinsames Interesse an weiteren Integrationsschritten haben, könnte ein Kompromiss zwischen den beiden führenden militärischen Mächten als Motor innerhalb der EU-27 wirken.

Nomos: Baden-Baden. S. 66.

⁵⁰ Über die bilaterale und europäische Dimension hinaus werden die deutsch-französischen Beziehungen im deutschen Weißbuch von 2006 als „bedeutende[r] Faktor für den weiteren Fortschritt der transatlantischen Allianz“ betrachtet. Durch die bewusste Erwähnung der transatlantischen Allianz in Zusammenhang mit den deutsch-französischen Beziehungen legt Deutschland die Grundrichtung seiner Sicherheitspolitik fest. Anstatt wie Frankreich die Emanzipation der Europäischen Union von der NATO anzustreben, setzt Deutschland auf zwei Grundpfeiler: die transatlantische Einbindung auf der einen Seite und eine handlungsfähige Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik andererseits.“ Bundesministerium für Verteidigung (2006): „Weißbuch zur Sicherheitspolitik Deutschlands und zur Zukunft der Bundeswehr“. S. 40.

⁵¹ Bundesministerium für Verteidigung (2006): „Weißbuch zur Sicherheitspolitik Deutschlands und zur Zukunft der Bundeswehr“. S. 27.

⁵² Vgl. „UK under French Fire over Defence“, in: EU Observer vom 14.11.2006, <http://euobserver.com/?aid=22849>.

II.2.a. Ressourcen und Führungsanspruch

Frankreich und Großbritannien sind in nahezu allen Bereichen der militärischen Fähigkeiten innerhalb der EU führend. Eine militärisch glaubwürdige und effektive ESVP ist von ihrer Beteiligung abhängig. Sie sind die beiden Mitgliedstaaten mit dem größten Verteidigungshaushalt. Beide haben durch Transformation ihrer Streitkräfte in den 1990er Jahren einen hohen Grad an Entsendbarkeit (*deployability*) ihrer SoldatInnen erreicht und sind Willens, diese einzusetzen.⁵³ Während ein Großteil der EU-Mitgliedstaaten zwar zahlenmäßig über große Streitkräfte verfügt, bestehen diese jedoch weitestgehend aus Wehrpflichtigen oder für Territorialverteidigung vorgesehene Kräften, welche für den Auslandseinsatz weder ausgebildet noch ausgerüstet sind. So kritisierte Deutschlands Wehrbeauftragter Reinhold Robbe im September 2006 vor der Entscheidung über die Teilnahme am Libanon Einsatz, dass die Bundeswehr mit ca. 9.000 SoldatInnen in sechs großen Auslandseinsätzen bereits personell an ihre Grenzen stoße.⁵⁴ Im Vergleich dazu hatten Großbritannien und Frankreich im Jahr 2003 insgesamt 48.501 bzw. 34.701 SoldatInnen im Auslandseinsatz.⁵⁵ Da beide Länder nicht nur relativ zu ihrem Bruttoinlandsprodukt, sondern auch im direkten Vergleich deutlich mehr für Verteidigung und insbesondere auch Forschung und Entwicklung als Deutschland ausgeben⁵⁶, wird sich diese Diskrepanz in militärischen Fähigkeiten auch in Zukunft nicht auflösen.

Auch über die militärischen Fähigkeiten hinaus nehmen Frankreich und Großbritannien in der Außen- und Sicherheitspolitik innerhalb der EU eine Sonderstellung ein. Als ständige Mitglieder des UN-Sicherheitsrats mit Vetorecht ist ihre Stimme in Entscheidungsprozessen zu internationalen Krisenmanagementoperationen, die völkerrechtlich ein VN-Mandat benötigen, besonders gewichtig. Durch ihre koloniale Vergangenheit und die daraus resultierenden engen Beziehungen zu ihren ehemaligen Kolonien haben beide Länder oftmals direkte Interessen in den möglichen Einsatzgebieten der ESVP wie Afrika und dem Nahen Osten. Bei der Durchführung von ESVP-Operationen spielen sie eine hervorgehobene Rolle, wobei sie an ihre Tradition militärischer Interventionen, eine größere gesellschaftliche Bereitschaft, extraterritoriale Militäreinsätze zu unterstützen, und einem weiterhin aufrechterhaltenen Anspruch auf eine Großmachtstellung in der internationalen Politik anknüpfen. Neben den vielen multilateralen Operationen haben beispielsweise Frankreich in der Elfenbeinküste (2004) und Großbritannien in Sierra Leone (2001) unilateral interveniert.

⁵³ Vgl. „National Breakdowns of European Defence Expenditure“, European Defence Agency, <http://www.eda.europa.eu/WebUtils/downloadfile.aspx?fileid=158>. S. 20-24.

⁵⁴ „Bundeswehr stößt an ihre Grenzen“, in: Stern vom 01.11.2006. http://www.stern.de/politik/deutschland/569058.html?nv=ct_mt.

⁵⁵ Vgl. Haine, Jean-Yves: „Force Structures“, in: EU-Institute for Security Studies: Paris. <http://www.iss-eu.org/esdp/10-jyhfc.pdf>.

⁵⁶ 2006 waren die Länder mit dem größten Verteidigungsbudget (in Mrd. US\$) Großbritannien (59,2 Mrd. US\$), Frankreich (53,09 Mrd. US\$) und Deutschland (36,98 Mrd. US\$). Vgl. SIPRI-Yearbook 2007.

Durch ihre militärischen Fähigkeiten und Erfahrungen sowie ihre diplomatischen Beziehungen vereinen sie wichtige Ressourcen und Verhandlungsmittel, um ihre gemeinsam vorverhandelten Positionen in intergouvernementalen Verhandlungen zur ESVP durchzusetzen. Hinzu kommt, dass Großbritannien in der Sicherheitspolitik, anders als in vielen anderen Politikbereichen der EU einschließlich der Wirtschafts- und Währungsunion, nicht auf Abstand zur EU bestrebt ist, sondern vielmehr ähnlich wie Frankreich eine Führungsrolle für sich beansprucht.⁵⁷

Ein weiterer wichtiger Faktor, der für einen ‚britisch-französischen Motor‘ in der ESVP spricht, wäre ihre Fähigkeit zum Stellvertreterkompromiss in der zentralen Frage über die Beziehungen zwischen EU und NATO. Die NATO als Kerninstitution der sicherheitspolitischen Integration in Europa und definierendes Element der sicherheitspolitischen Architektur Europas hat zu jeder Zeit eine zentrale Rolle bei den entscheidenden Integrationsschritten der ESVP gespielt. Einundzwanzig der siebenundzwanzig EU Mitgliedstaaten sind gleichzeitig auch Mitglied der transatlantischen Allianz⁵⁸ und ihre Streitkräfte sind – mit der Ausnahme von Frankreich⁵⁹ – in die militärische Struktur der NATO integriert und dort sozialisiert. Dabei gibt es zwischen den Mitgliedstaaten erhebliche Divergenzen, in wie weit sich die ESVP an die NATO (und damit deren Führungsmacht USA) binden oder autonome europäische Fähigkeiten entwickeln sollte.

Großbritannien und Frankreich stellen in dieser Konfliktlinie die Extrempole dar. Das Vereinigte Königreich sieht die ESVP als Mittel zur Stärkung europäischer militärischer Fähigkeiten an und lehnt eine potentielle Duplikationen von NATO-Fähigkeiten, wie z.B. durch ein EU Hauptquartier, strikt ab. Frankreich fordert eine vergrößerte strategische Autonomie der EU und stellte in der Vergangenheit immer wieder die Vorrangstellung der NATO in der europäischen Sicherheitspolitik in Frage. Der amtierende Staatspräsident Sarkozy will seinerseits eine Erneuerung der NATO und in diesem Zuge auch eine Erneuerung der Beziehungen zwischen der transatlantischen Allianz und Frankreich. Sarkozy sieht dabei eine Komplementarität zwischen NATO und EU, die aus seiner Sicht eine verteidigungspolitische Selbständigkeit der EU impliziert: auf der Grundlage einer neuen Sicherheitsstrategie und unter Verbesserung der eigenen Planungs- und Durchführungskapazitäten, einer verbesserten Interoperationabilität der Truppen und einer Neuausrichtung der europäischen Rüstungsprojekte soll Europa eine eigenständige Verteidigung

⁵⁷ Vgl. Haine, Jean-Yves (2004): „An historical perspective“, in: Nicole Gnesotto (Hrsg.): „EU Security and Defence Policy. The first five years (1999-2004).“ EU-Institute for Security Studies: Paris. S. 42.

⁵⁸ Keine NATO-Mitglieder sind Finnland, Irland, Malta, Österreich, Schweden und Zypern. Mit Ausnahme von Malta und Zypern nehmen diese am NATO Partnership for Peace (PfP) Programm teil.

⁵⁹ Frankreich hat unter Präsident De Gaulle 1966 die integrierte militärische Struktur der NATO verlassen und ist trotz Überlegungen in den 1990er Jahren bis heute nicht in diese zurückgekehrt. Es nimmt aber an militärischen Operationen der NATO und der NATO Response Force teil.

aufbauen.⁶⁰

Diese divergierenden Vorstellungen über die ESVP in Großbritannien und Frankreich, verbunden mit der großen Bedeutung beider Länder in der Sicherheitspolitik haben zur Folge, dass ESVP Entscheidungen, bei denen zwischen diesen beiden Staaten Uneinigkeit herrscht, blockiert sind. Positiv formuliert heißt dies aber auch, dass ein britisch-französischer Kompromiss zu den ESVP-NATO Beziehungen in der Regel das gesamte Meinungsspektrum der anderen EU-Mitglieder zu dieser Frage abdeckt und eine Einigung ermöglicht. Nach der sicherheitspolitischen ‚Zeitwende‘ von St. Malo Ende 1998, dem britisch-französischen Kompromiss auf eine Forderung nach einem Aufbau militärischer Fähigkeit im Rahmen der EU zum Einsatz „[...] where NATO as a whole is not engaged“⁶¹, folgten die anderen EU Mitgliedstaaten schnell – unter deutscher Ratspräsidentschaft wurde im Juni 1999 die ESVP ins Leben gerufen, deren Beziehungen zur NATO entlang des britisch-französischen Kompromiss realisiert wurden.

Auch im weiteren ESVP-Integrationsprozess haben Großbritannien und Frankreich bei verschiedenen Initiativen Führungsfähigkeit und Willen in diesem Politikbereich unter Beweis gestellt, beispielsweise auf ihrem Gipfeltreffen Anfang 2003 in Le Touquet. Dort schlugen sie sowohl die Einrichtung einer Europäischen Verteidigungsagentur (EVA) als auch den Aufbau mobiler EU-Gefechtsverbände vor, ein Konzept welches sie im darauf folgenden Zusammentreffen im November 2003 in London konkretisierten. Beide Initiativen wurden in der EU erfolgreich umgesetzt.

II.2.b. Blockadepotenzial von Frankreich und Großbritannien

Diesen Erfolgen in der ESVP stehen jedoch ebenso viele Misserfolge entgegen, bei denen der britisch-französische Gegensatz über eine autonome oder atlantische EU zur Blockade geführt hat. Die kontroverse Debatte 2002/2003 über den Irak Krieg hat insbesondere zwischen Großbritannien und Frankreich nicht nur zu außenpolitischen Differenzen und gegenseitigen Anschuldigen auf der weltpolitischen Bühne, sondern auch persönlichen Spannungen zwischen ihren Regierungschefs geführt. Nicht wenige Beobachter aus Wissenschaft und Politik sahen darin bereits den Todesstoß für die gerade entstehende ESVP.⁶² Zwar waren diese ‚Grabreden‘ auf die europäische Außen- und Sicherheitspolitik aus heutiger Sicht mehr als verfrüht, jedoch sparen Großbritannien und Frankreich in ihrer bilateralen Zusammenarbeit bis heute wichtige Aspekte dieses Bereichs

⁶⁰ Siehe Rede vom 27. August 2007,

http://www.elysee.fr/elysee/elysee.fr/francais/interventions/2007/aout/allocution_a_l_occasion_de_la_conference_des_ambassadeurs.79272.html.

⁶¹ British-French Summit St. Malo (1998): „Joint Declaration“, in: Maartje Rutten (Hrsg.): „From St. Malo to Nice. European Defence: Core Documents“, EU-Institute for Security Studies: Paris. S. 8-9.

⁶² Vgl. Menon, Anand (2004): „From crisis to catharsis: ESDP after Iraq“, in: International Affairs 4/2004. S. 631-648.

aus und tragen ihre Konflikte in der EU aus. So war es bei der britisch-französischen Initiative zur EVA erst im Rahmen der EU-Verhandlungen möglich, zentrale Differenzen zwischen Großbritannien und Frankreich auszuräumen.⁶³

In Fragen der praktischen Zusammenarbeit und der Verbesserung der militärischen Fähigkeiten haben sie zwar einen gemeinsamen Nenner gefunden, der bereits katalytisch auf die Entwicklung der ESVP eingewirkt hat. Sobald aber die institutionelle Struktur der ESVP, ihre Finalität und die Zusammenarbeit mit der NATO im Zentrum der Verhandlungen stehen, haben beide Staaten fundamental unterschiedliche Auffassungen und blockieren den weiteren Prozess. Für eine dauerhafte und stabile Führungsposition müssten sie aber bereits in ihrer bilateralen Zusammenarbeit eine größere Kompromissbereitschaft aufweisen und substantiellere Zugeständnisse machen, als sie bis auf weiteres zu geben bereit sind.

In anderen Fällen, etwa im Konflikt über die sicherheitspolitische Kultur der ESVP zwischen militärischen und zivilen Mitteln, wäre ein Kompromiss zwischen Großbritannien und Frankreich europaweit hingegen kaum tragfähig. Beide Staaten sehen den Einsatz militärischer Gewalt als zentrales Element einer Krisenmanagementstrategie und befürworten Militäreinsätze deutlich öfter als der Großteil der EU-Mitgliedstaaten. Beispielsweise scheiterten 2001 die Verhandlungen über die Einrichtung eines *EU Capability Development Mechanism (CDM)*, um die Ziele des Helsinki Headline Goal zu erreichen, zunächst an einem Einspruch Deutschlands und anderer Mitgliedstaaten. Grund war, dass die schwedische Präsidentschaft den entsprechenden Vorschlag auf Grundlage eines britisch-französischen Kompromiss machte, welche beide in gleichem Maße die *Defence Capability Initiative (DCI)* der NATO kritisierten und als militärisch führende EU Staaten die anderen Mitglieder zu einer Aufrüstung verpflichten wollten.⁶⁴ Erst nach langen Verhandlungen konnte sich die EU 2003 auf die Regelung des CDMs einigen. Eine vermittelnde Rolle in diesem Konfliktfeld können Frankreich und Großbritannien nicht einnehmen.

Ebenso problematisch für eine weitere ESVP-Integration ist das in London und Paris vorherrschende Bestreben, auch in NATO und EU eine möglichst große nationale Autonomie in der Verteidigungspolitik zu bewahren. Obwohl Frankreich ein autonomes ‚Europe puissance‘ fordert, lehnt es traditionell supranationale Entscheidungsverfahren sowie eine Abgabe von Souveränität in der Außen- und Sicherheitspolitik im Gegensatz zu Deutschland strikt ab. Auch Überlegungen zu integrierten militärischen Strukturen oder einer militärischen Arbeitsteilung, welche ihre nationale autonome Handlungsfähigkeit einschränken würde, weisen Frankreich und Großbritannien zurück. Wenn sie aber eine Verbesserung der europäischen militärischen Fähigkeiten erreichen wollen, müssen sie auch die kleineren und mittelgroßen EU-Staaten einbinden. Diese stehen

⁶³ Vgl. Kempin, Ronja (2005): „Französisch-britische Zusammenarbeit in der Sicherheitspolitik“, SWP-Studie, Stiftung Wissenschaft und Politik: Berlin. S. 20.

⁶⁴ Informationen von einem Beamten im Auswärtigen Amt, Interview, Berlin, 26.09.2006.

nur vor der Wahl, ihre Verteidigungshaushalte drastisch zu erhöhen oder sich durch Spezialisierung auf eine militärische Arbeitsteilung einzulassen und sogar integrierte militärische Einheiten zu schaffen. Bisher waren weder Frankreich noch Großbritannien willens, dazu Anreize zu schaffen.

Einem britisch-französischen Führungsduo würden also zwei weitere wichtige Aspekte für einen wirklichen Integrationsmotor fehlen: die Vermittlungskapazität zwischen großen und kleinen Mitgliedstaaten sowie das Ziel, die Integration durch eine vertiefende Institutionalisierung voranzutreiben und dabei alle Mitgliedstaaten dauerhaft einzubinden. Als Führungsduo würden sie daher weniger zum katalysierenden Element einer vertiefenden ESVP-Integration als zu Vorreitern einer strikt intergouvernementalen, von den großen Mitgliedstaaten geprägten, losen sicherheitspolitischen Zusammenarbeit werden. Während also einem deutsch-französischen Duo die militärischen Mittel und die Fähigkeit zum Stellvertreterkompromiss in den Beziehungen zur NATO fehlen, ist eine britisch-französische Führung durch einen mangelnden Integrationswillen und ihre einseitige Position zur sicherheitspolitischen Ausrichtung der ESVP sowie zur Einbindung kleiner und mittelgroßer Staaten beschränkt. Das Fazit fällt klar aus: Zwei Mitgliedstaaten können heute in einer EU-27 mit ihren komplexen und sich überschneidenden Konfliktlinien alleine nicht mehr die Rolle eines Motors übernehmen, der sowohl politisch akzeptierte Kompromisse aushandeln als auch durch eine gemeinsame Verhandlungsposition durchsetzen kann. Im Folgenden argumentieren wir daher, dass eine trilaterale Zusammenarbeit zwischen Deutschland, Frankreich und Großbritannien die einzige dauerhafte Führungsgruppe in der ESVP darstellen kann und zeigen auf, welche Impulse von einer solchen Gruppe zu erwarten wären.

III. Die EU-3: Deutschland, Frankreich und Großbritannien als Führungstrio in der ESVP

Eine Führungsgruppe innerhalb der EU, die alle EU-Partner zu einem gemeinsamen Schritt bewegen will, kann ihre Stellung nicht durch eine Stimmenmehrheit begründen. Sie muss vielmehr die zentralen Ressourcen zur Umsetzung von Vorhaben in diesem Politikbereich zur Verfügung stellen, politisch tragfähige Kompromisse erarbeiten und diese durchsetzen können, um andere EU-Länder vom Mitmachen zu überzeugen. Ein Führungstrio aus Deutschland, Frankreich und Großbritannien könnte gemeinsam diese Position einnehmen, wenn sie den politischen Neuanfang 2007 in Frankreich und Großbritannien nutzen, um gemeinsame strategische Interessen bezüglich der ESVP zu definieren. Zudem muss es

ihnen gelingen, Impulsgeber zu werden ohne sich gleichzeitig in ein Direktorium zu wandeln.

III.1. Voraussetzungen und Herausforderungen

Deutschland, Frankreich und Großbritannien gemeinsam stellen bereits heute einen Großteil der handlungsrelevanten Ressourcen für die ESVP. Bei formal gleicher Stimmengewichtung von Luxemburg und Frankreich, Malta und Großbritannien oder Deutschland und Österreich wäre die ESVP nicht nur ohne die Beteiligung der drei größten Mitgliedstaaten handlungsunfähig, sondern sogar dann, wenn keiner der drei eine Führungsposition übernehmen würde. Als größte Mitgliedstaaten repräsentieren sie 41,6% (2005) der Bevölkerung der EU-27 und haben dabei einen Anteil von 55% am EU-BIP (2006, bei konstanten Marktpreisen von 1995).⁶⁵ Während 2003 die Streitkräfte des Trios 40,6% der gesamten in der EU verfügbaren Streitkräfte ausmachten (756.150 SoldatInnen), stellten sie zusammen 71,0% der von EU Staaten im Einsatz befindlichen SoldatInnen.⁶⁶ Ihre Truppen machen fast 50% der für die ERF im Helsinki Headline Goal katalogisierten Streitkräfte aus und ihre nationalen Hauptquartiere stehen zur Führung von EU-Operationen zur Verfügung.⁶⁷ Alle bisherigen militärischen ESVP-Operationen wurden von einem General aus Deutschland, Frankreich oder Großbritannien geführt, die jeweils auch die größten Kontingente stellten.

Tabelle I: Führung und größte Kontingente der militärischen EU-Operationen

Operation	Hauptquartier	Op. Commander	Force Commander	Größte Kontingente
Concordia (2003)	NATO	Deutschland	Frankreich, Portugal	Frankreich
Artemis (2003)	Frankreich	Frankreich	Frankreich	Frankreich
Althea (2004 – heute)	NATO	UK	UK, Italien, Deutschland	Deutschland, Großbritannien/ Italien ⁶⁸
EUFOR RD Congo (2006)	Deutschland	Deutschland	Frankreich	Deutschland, Frankreich

Quelle: Eigene Zusammenstellung auf Grundlage offizieller Informationen der EU.

Tabelle I verdeutlicht, in welchem Ausmaß die bisherigen EU-Operationen

⁶⁵ Eigene Berechnung auf Basis von Eurostat Daten vom Eurostat Jahrbuch 2005 und 2006.

⁶⁶ Berechnet für eine EU von 25 Mitgliedstaaten. Vgl. Haine, Jean-Yves: „Force Structures“, in: EU-Institute for Security Studies: Paris. <http://www.iss-eu.org/esdp/10-jyhfc.pdf>.

⁶⁷ Damit stellen sie drei der möglichen Hauptquartiere für EU-Operationen.

⁶⁸ Zu Beginn der Operation stellten Deutschland und Großbritannien die größten Kontingente. Mittlerweile haben Deutschland und Großbritannien ihre Kontingente reduziert, und Deutschland stellt nunmehr hinter Italien das zweitgrößte Kontingent (Stand vom 21. September 2006). Vgl. Grevi, Giovanni; Lynch, Dov; Missiroli, Antonio (2006): „ESDP Operations“, EU Institute for Security Studies.

von der Beteiligung *und* Führung der drei großen Mitgliedstaaten abhängig waren, obwohl diese mit Ausnahme von Operation Althea in Bosnien-Herzegowina räumlich, zeitlich und personell in sehr begrenzten Umfang durchgeführt wurden. Bei anspruchsvollen Operationen, die am oberen Spektrum der Petersberg Aufgaben⁶⁹ liegen und eine größere Truppenzahl und anspruchsvollere Ausrüstung benötigen, würde diese Abhängigkeit noch deutlicher zu Tage treten.

Vielleicht noch bedeutender für die herausragende Verhandlungsposition in der ESVP der drei großen Mitgliedstaaten ist dabei, dass sie im Gegensatz zu den kleinen und mittelgroßen EU-Mitgliedstaaten bei Nicht-Zustandekommen einer einheitlichen EU-Position in der Lage wären, ihre Ziele und Interessen außerhalb der EU-Institutionen durch trilaterale Kooperation umzusetzen. Dadurch würde das betreffende Integrationsvorhaben dem gemessen an ihrem militärischen Beitrag überproportionalen Einfluss der kleineren und mittelgroßen Mitgliedstaaten entzogen. Für diese Staaten ist es daher attraktiver, sich an der Umsetzung von Integrationsvorhaben und/oder Operationen im Rahmen der ESVP zu beteiligen, obwohl diese z. T. im Konflikt mit ihren nationalen Interessen stehen, als durch eine Blockierung eine weitergehende Zusammenarbeit der großen Mitgliedstaaten außerhalb der EU zu erzwingen. Daher wäre es dem britisch-deutsch-französischen Trio möglich, der ESVP nach Außen hin eine Handlungsfähigkeit zu geben und ihre Kompromisse politisch innerhalb der EU durchzusetzen.

An der Verfügbarkeit von handlungsrelevanten Ressourcen in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik für Deutschland, Frankreich und Großbritannien gemeinsam besteht also kein Zweifel. In der Folge werden wir in den vier zentralen Konfliktfeldern der ESVP untersuchen, inwieweit die Drei aber auch zu einer Interessensvermittlung im ganzen Spektrum der EU-27 in der Lage sind und welche Anknüpfungspunkte sich bieten.

III.1.a. NATO-ESVP Beziehungen

Einer der zentralen politischen Konflikte über die Weiterentwicklung der ESVP sind die bereits angesprochenen Differenzen der Mitgliedstaaten über das Verhältnis zur NATO. Auf politischer Ebene könnte ein Führungsdreieck das erreichen, was in einer EU-27 im komplexen Bereich der Sicherheits- und Verteidigungspolitik mit seinen sich überschneidenden Konfliktlinien einem Führungsduo – sei es deutsch-französisch oder britisch-französisch – nicht mehr möglich ist: Für alle Mitgliedstaaten

⁶⁹ Die Petersberg Aufgaben umfassen humanitäre Aufgaben und Rettungseinsätze, friedenserhaltende Aufgaben sowie Kampfeinsätze bei der Krisenbewältigung einschließlich friedensschaffender Maßnahmen (Art. 17 (2) EU-Vertrag). Das obere Spektrum der Petersberg Aufgaben, insbesondere friedensschaffende Maßnahmen, umfasst auch militärische Einsätze hoher Intensität mit größeren Streitkräften, z. B. zur gewaltsamen Teilung von Konfliktparteien. Der Headline Goal Katalog der EU sieht vor, dass die Union Operationen im oberen Spektrum der Petersberg Aufgaben mit bis zu 60.000 Soldaten und der notwendigen Unterstützung durchführen können soll.

tragfähige Stellvertreterkompromisse zu verhandeln.

Zum einen garantiert der britisch-französische Gegensatz in der Konfliktlinie zu den NATO-ESVP Beziehungen, dass trilaterale Initiativen zur ESVP eine Balance zwischen transatlantischer und europäischer Orientierung in der Sicherheitspolitik beinhalten. Deutschland hingegen nimmt in dieser Frage – wie der Großteil der EU-Mitgliedstaaten – eine Mittelposition ein, da es zwar eine Stärkung der ESVP und den Aufbau autonomer europäischer militärischer Fähigkeiten befürwortet, aber eine Schwächung der NATO ablehnt. Damit könnte es die wichtige Rolle eines Vermittlers im britisch-französischen Gegensatz übernehmen, um bei eskalierenden Konflikten zwischen den beiden anderen Partnern die Fortsetzung der Zusammenarbeit zu garantieren. Hierbei ist sowohl die deutsch-französische bilaterale Beziehung und die im Gegensatz zu Frankreich enge Kooperation mit der NATO von essentieller Bedeutung. Großbritannien hingegen hat durch sein *special relationship* mit den USA die Möglichkeit, in Washington für die ESVP zu werben und die amerikanische Regierung zur Unterstützung der ESVP-Integration zu überzeugen. In der Vergangenheit hat sich die enge Abstimmung zwischen Großbritannien und den USA bereits als wichtiger Faktor für die US-amerikanische Haltung gegenüber der ESVP herausgestellt, indem beispielsweise Großbritannien die USA von dem EU-internen Kompromiss zur Einrichtung einer EU-Planungszelle in SHAPE überzeugt hat.⁷⁰

Gemeinsam könnten Großbritannien und Deutschland zudem eine zentrale Funktion in der intergouvernementalen Entscheidungsfindung in der erweiterten EU übernehmen: die Einbindung und Einbeziehung der transatlantisch orientierten mittel- und osteuropäischen Mitgliedstaaten. Ihre Beteiligung an der ESVP-Integration ist aus drei Gesichtspunkten schwierig. Erstens befürchten sie ein Übergewicht der großen Staaten in der ESVP und als EU-Mitglieder ‚zweiter Klasse‘ vom inneren Kern der europäischen Sicherheitspolitik ausgeschlossen zu werden. Schon bei der Gründung der ESVP 1999 haben die mittel- und osteuropäischen Staaten, damals Beitrittskandidaten, spät und verhalten auf die sicherheitspolitische Integration innerhalb der EU reagiert, da sich insbesondere jene Staaten ausgeschlossen fühlten, die im selben Jahr gerade der NATO beigetreten waren, während sie sich an der ESVP zunächst nicht beteiligen konnten.⁷¹ Auch weiterhin stehen sie einer hervorgehobenen Position der großen Mitgliedstaaten sehr kritisch gegenüber, wie sie z.B. die im Verfassungsvertrag vorgesehene strukturierte Zusammenarbeit⁷² ermöglichen würde. Zweitens sind die mittel- und osteuropäischen Staaten bedingt durch ihre Größe, aber auch die schwierige Transformation ihrer Streitkräfte nach dem Ende des Warschauer Pakts (bzw. im Falle der baltischen Staaten erst dem Aufbau von eigenen Streitkräften) bisher nur

⁷⁰ Vgl. King, Anthony (2005): „The Future of the European Security and Defence Policy“, in: Contemporary Security Policy 1/2005.

⁷¹ Polen, Ungarn und die Tschechische Republik. Vgl. Missiroli, Antonio (2004): „Central Europe between the EU and NATO“, in: Survival Volume 46, Nummer 4. S. 121-136.

⁷² Siehe unten.

begrenzt in der Lage, sich in großem Umfang an der ESVP zu beteiligen. Von den vier bisherigen militärischen ESVP-Operationen haben sich diese Länder nur an der Operation ALTHEA in Bosnien-Herzegowina signifikant beteiligt und sind auch bei der Bildung von EU-Battlegroups auf die Unterstützung der größeren westlichen Mitgliedstaaten angewiesen.

Ihre zurückhaltende Beteiligung an den beiden militärischen Operationen der EU im Kongo macht aber auch deutlich, dass sie, drittens, bedingt durch ihre geographische Lage und historischen Erfahrungen nationale sicherheitspolitische Interessen haben, welche sich deutlich von denjenigen der Staaten Westeuropas unterscheiden. Während sie wenig Interesse an einer EU-Operation im fernen Afrika haben, haben die territoriale Verteidigung über die Sicherheitsgarantien der NATO und die Zurückdrängung russischen Einflusses einen deutlich höheren Stellenwert. Da die NATO respektive die USA als einzige Macht angesehen werden, welche diese Sicherheitsgarantien glaubwürdig geben können, bestehen sie auf einer klaren Unterordnung der ESVP unter die NATO und einer Bindung Europas an die USA.

Zusätzlich zur Überbrückung des britisch-französischen Gegensatzes zu den NATO-ESVP Beziehungen muss eine Führungsgruppe in der ESVP also auch die spezifischen Belange der transatlantisch orientierten neuen Mitgliedstaaten mit einbeziehen, d.h. vor allem sie an der Entscheidungsfindung zu beteiligen, sie militärisch einzubinden, sie bei der Transformation ihrer Streitkräfte zu unterstützen und zuletzt ihre Interessen gegenüber den östlichen EU Nachbarn (insbesondere Russland) zu vertreten. Großbritannien als engster Verbündeter der USA in Europa wäre als Teil eines Führungstrio in der Lage, sich gemeinsam mit den MOE-Staaten für eine enge Kooperation mit der NATO einzusetzen und diese aber auch von der Notwendigkeit einer ESVP zu überzeugen. Als wichtiger Befürworter der Osterweiterung hat Großbritannien zu dem auch über die Sicherheitspolitik enge Beziehungen zu den mittel- und osteuropäischen Ländern aufgebaut, welche sich für eine Einbeziehung als sehr wertvoll erweisen könnten. Deutschland hingegen hat durch seine Tradition der Zusammenarbeit mit kleineren Staaten, aber auch seine eigenen Interessen in der östlichen Nachbarschaft der EU weitere Anknüpfungspunkte mit den neuen Mitgliedstaaten.

Zuletzt ist Frankreich aber in dieser Konstellation nicht als transatlantischer ‚Störenfried‘ zu betrachten, welcher alleine gegen den Willen der anderen EU-Mitgliedstaaten den Aufbau einer autonomen ESVP außerhalb der NATO betreibt. Zunächst findet sein Eintreten für eine europäische Autonomie in der Sicherheitspolitik und eine größere Distanz zu den Vereinigten Staaten auch bei anderen Mitgliedstaaten⁷³, vor allem aber auch bei den europäischen Bürgern spätestens seit dem Irak Krieg große Unterstützung.⁷⁴ Frankreich hat eine wichtige Funktion als Motor und

⁷³ Hier sind beispielsweise Belgien und Luxemburg, bei aktuellen Regierungskonstellationen aber auch Italien und Spanien zu nennen.

⁷⁴ So stimmten im Eurobarometer 80% der befragten EU-Bürger überein, dass die EU eine von den USA unabhängige Außen- und Sicherheitspolitik verfolgen sollte (gegenüber

Initiator bei der Entwicklung der ESVP übernommen, indem es sowohl wichtige militärische Ressourcen zur Verfügung stellte als auch Operationen und Integrationsschritte politisch vorangetrieben hat. Die erste autonome militärische Operation der EU, Artemis in der DRK (2003), wurde vom französischen Staatspräsidenten vorgeschlagen, nachdem die VN zunächst Frankreich um militärische Unterstützung für den MONUC-Einsatz im Osten des Landes gebeten hatte. Die Operation wurde anschließend in großen Teilen von Frankreich durchgeführt.⁷⁵ Als treibende Kraft hinter den maßgeblichen Entwicklungsschritten der ESVP wie der Gründung der EVA oder den EU-Battlegroups wäre Frankreich auch in Zukunft insbesondere in einem Führungstrio in der Lage, als Motor einer weiteren ESVP-Entwicklungsdynamik aufzutreten.

III.1.b. Sicherheitspolitische Kultur

Die zweite große Herausforderung für ein Führungstrio ist die Zusammenführung der verschiedenen sicherheitspolitischen Kulturen innerhalb der EU in eine kohärente und tragfähige europäische Strategiekultur. In diesem Bereich hat die EU durch die Einigung auf die Europäische Sicherheitsstrategie (ESS) im Dezember 2003 einen ersten wichtigen Schritt vollzogen.⁷⁶ Die unter der Leitung vom Hohen Beauftragten für die GASP Javier Solana und seinen Stab ausgearbeitete Sicherheitsstrategie fordert, dass eine europäische Strategiekultur entwickelt werden muss, „[...] die ein frühzeitiges, rasches und wenn nötig robustes Eingreifen fördert.“⁷⁷ Neben einer Bedrohungsanalyse für die erweiterte Europäische Union in einer globalisierten Welt postuliert die ESS eine pro-aktive Sicherheitspolitik der EU durch eine Kombination von zivilen und militärischen Instrumenten. Dieses Zusammenspiel ziviler und militärischer Mittel ist auch ein Charakteristikum der ESVP geworden, in der die EU-Mitgliedstaaten nicht nur vier militärische, sondern bereits fünfzehn zivile Operationen durchgeführt haben.

Trotz dieser Einigung vertreten aber besonders Großbritannien und Frankreich auch weiterhin eine sicherheitspolitische Kultur, die nur begrenzt dieser Maxime variabler Mittel entspricht. Als ehemalige Kolonial- und heutige Nuklearmächte betrachten London und Paris die ESVP stärker auch als Mittel zum Zweck, um ihren Rang in der Welt zu bewahren und – auch wenn es heutzutage nicht mehr so offen gesagt wird, wie im franzö-

73% in 2003). Vgl. Eurobarometer 65, Spring 2006. S. 127.

⁷⁵ Da Frankreich den Hauptteil der SoldatInnen für Artemis stellte, wurde der Einsatz aber auch als eine französische Intervention kritisiert, die mit einem EU-Anstrich legitimiert werden sollte. Vgl. Gegout, Catherine (2005): „Causes and Consequences of the EU's military intervention in the Democratic Republic of Congo: A realist explanation“, in: European Foreign Affairs Review, Volume 10, Nummer 3. S. 427-443.

⁷⁶ Vgl. Cornish, Paul; Edwards, Geoffrey (2005): „The strategic culture of the European Union: a progress report“, in: International Affairs, Volume 81, Nummer 4. S. 801-820.

⁷⁷ Europäischer Rat (2003): „Ein sicheres Europa in einer besseren Welt. Europäische Sicherheitsstrategie“, S. 12.

sischen Weißbuch von 1994⁷⁸ – die eigene Macht zu multiplizieren. Ein „Europe Puissance“ ist traditionell ein Leitbild französischer Europapolitik. Frankreich hat sich sicherheitspolitisch klar positioniert und damit auch den Kontext seiner europapolitischen Interessen klar abgesteckt, unter anderem durch die Bestätigung der Option gezielter nuklearer Erstschläge gegen Terrorzellen im *Loi Militaire* von 2002⁷⁹ und die Schärfung der französischen Nukleardoktrin im Januar 2006. Großbritannien verfolgt das Ziel, einsatzfähige europäische Truppen aufzubauen, um sich als Partner US-amerikanischer Operationen zu qualifizieren. Beide Länder pflegen enge Beziehungen zu ihren ehemaligen Kolonien, in denen sie weiterhin bereit sind, als militärische Ordnungsmacht aufzutreten. Diese Ausrichtung zeigt sich auch in ihrer ESVP-Politik, in der Afrika als möglicher Einsatzort hervorgehoben wird.⁸⁰ Im Gegensatz zu den britisch-französischen Differenzen über die NATO-ESVP Beziehungen repräsentieren London und Paris damit gemeinsam innerhalb der EU eine stärker militärisch geprägte sicherheitspolitische Kultur, welche die ESVP vornehmlich als Instrument zur militärischen Machtdurchsetzung begreift.

Diese Vorstellungen einer ESVP und EU als ‚hard power‘ stehen im deutlichen Konflikt mit denjenigen einer Zivil- oder Friedensmacht Europa, wie sie von Deutschland⁸¹, insbesondere aber auch den bündnisfreien EU-Mitgliedstaaten gefördert werden. Das Konzept der Friedensmacht Europa sieht vor, dass die EU militärische Gewalt nur als letztes Mittel einsetzt und auch in der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik zivile Instrumente und ‚soft power‘ im Vordergrund stehen. Die ESVP sollte daher nicht zu einem Instrument europäischer Machtpolitik nach dem Vorbild der USA werden, sondern ihre einzigartige Kombination von zivilen und militärischen Mitteln einsetzen, um Konfliktmanagement im Rahmen der Vereinten Nationen durchzuführen. Ein VN-Mandat ist dabei unbedingte Voraussetzung für militärische ESVP-Operationen, insbesondere wenn diese am oberen Ende des Aufgabenspektrums liegen.⁸²

⁷⁸ Vgl. Livre Blanc (1994): „Notre poids relatif dans le concert des Etats incite à rechercher les meilleures alliances et les meilleurs instruments de démultiplication de notre puissance. C’est pourquoi l’action de la France s’inscrit de façon croissante dans un cadre multilatéral“, S. 47 sowie: „Le maintien du rang de la France dans le monde sera pour une large part lié à son aptitude à influencer sur la construction européenne et les évolutions à venir de l’Europe“, S. 52.

⁷⁹ Ministère de la Défense (2002): „Loi de programmation Militaire 2003–2008“.

⁸⁰ Vgl. FR/DE/UK food-for-thought paper (2004): „Capabilities development in support of EU rapid response. The Battlegroups concept“, in: Nicole Gnesotto (Hrsg.): „EU security and defence. Core Documents 2004. Volume V“, EU Institute for Security Studies: Paris. S. 10-16.

⁸¹ Siehe hierzu Maull, Hanns W., prominentester Vertreter dieses idealtypischen Konzepts, (1990): „Germany and Japan. The New Civilian Powers“, in: Foreign Affairs 5/1990, S. 91-106. Ders. (1992): „Zivilmacht Bundesrepublik Deutschland. Vierzehn Thesen für eine neue Außenpolitik“, in: Europa-Archiv 10/1992, S. 269-278.

⁸² Bis dato wurden alle militärischen ESVP-Operationen mit VN-Mandat durchgeführt. Obwohl sich die EU in der ESVP und der Europäischen Sicherheitsstrategie zur Einhaltung der *Prinzipien* der VN-Charta verpflichtet hat, ist sie bis heute einer expliziten

Bei der Entwicklung einer gemeinsamen europäischen sicherheitspolitischen Kultur stellen die bündnisfreien Staaten eine besondere Herausforderung dar, weil ihr Status völkerrechtlich an bestimmte Verpflichtungen in der Außen- und Sicherheitspolitik gebunden ist und ihre politischen, militärischen und gesellschaftlichen Eliten nicht in der NATO sozialisiert sind. Kernprinzip der dauerhaften Neutralität ist völkerrechtlich nicht nur die Nicht-Beteiligung an bewaffneten Konflikten, sondern auch in Friedenszeiten das Fernbleiben von militärischen Bündnissen mit Beistandsverpflichtung, das Aufrechterhalten der eigenständigen Wehrhaftigkeit um die eigene Neutralität notfalls gewährleisten zu können und die Abschottung des eigenen Territoriums⁸³ gegenüber Kriegsparteien.⁸⁴

Im Zuge der sicherheitspolitischen Integration in der EU, an der alle bündnisfreien Staaten voll teilnehmen, hat ihre Neutralität bereits an Substanz verloren, so dass sie heute vielfach als ‚post‘-neutrale oder nur bündnisfreie Staaten bezeichnet werden.⁸⁵ Finnland und Schweden haben sogar während ihrer EU-Ratspräsidentschaften und darüber hinaus die ESVP maßgeblich vorangetrieben, z.B. durch die Entwicklung des Helsinki Headline Goals (1999 unter finnischer Ratspräsidentschaft entstanden) oder dem EU Programme for the Prevention of Violent Conflicts (2001 unter schwedischer Präsidentschaft). Von der Neutralität des Kalten Krieges ist vor allem eine sicherheitspolitische Kultur geblieben, die zum einen jegliche Beistandsautomatismen auf EU-Ebene ablehnt und zum anderen die zivile Komponente der ESVP betont. Schweden als größter bündnisfreier Mitgliedstaat, der zudem zu den wenigen EU-Mitgliedstaaten mit einer großen eigenständigen Rüstungsindustrie und gut gerüsteten Streitkräften gehört, hat sich besonders für zivile Konfliktprävention und einen ganzheitlichen Ansatz in der ESVP erfolgreich eingesetzt. Beispiele dafür sind die Schaffung eines zivilen Headline Goals, die Einrichtung eines Ausschusses für zivile Aspekte des Konfliktmanagements (CIVCOM) komplementär zum EU Militärausschuss und die Betonung der Interoperabilität von militärischen und zivilen Elementen im Headline Goal 2010. Bei Einsätzen der EU ist für die bündnisfreien Staaten ein VN-Mandat eine zentrale Voraussetzung, da sie für ihre Beteiligung und Zustimmung politisch, z.T. aber auch verfassungsmäßig an ein solches Mandat gebunden sind.⁸⁶ Zusätzlich zu einem VN-Mandat ist

Verpflichtung auf ein VN-Mandat für ESVP-Operationen ausgewichen.

⁸³ So hat Österreich der NATO beim Kosovo-Krieg 1999 auf Grund des fehlenden VN-Mandat für die Luftangriffe gegen die Bundesrepublik Jugoslawien der NATO die Überflugsrechte verwehrt.

⁸⁴ Über die Pflichten und Rechte der neutralen und bündnisfreien Staaten sowie ihre Stellung in der ESVP, siehe umfassender Luif, Paul (2002): „Die bündnisfreien und neutralen Mitgliedstaaten in der Europäischen Union: Ihre Position in der Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik“, in: Gisela Müller-Brandeck-Bocquet (Hrsg.): „Europäische Außenpolitik. GASP und ESVP-Konzeptionen ausgewählter EU-Mitgliedstaaten“, Nomos Verlag: Baden-Baden.

⁸⁵ Vgl. Ondarza, Nicolai von (2005): „Die ‚Post‘-Neutrals in der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik“, Cuvillier Verlag: Göttingen.

⁸⁶ Finnland ist beispielsweise an ein VN-Sicherheitsratsmandat für die Beteiligung an

bemerkenswert, dass alle bündnisfreien Staaten (sowie Deutschland und seit September 2005 auch Spanien) im Gegensatz zu Frankreich und Großbritannien eine parlamentarische Zustimmung für die Beteiligung an militärischen EU Einsätzen benötigen.⁸⁷ Dies ist insofern entscheidend für ihre Positionen zur ESVP-Integration, da sie auf eine längere Entscheidungsfindung zur Entsendung ihrer SoldatInnen bestehen.

Ein Führungstrio in der ESVP müsste diese unterschiedlichen sicherheitspolitischen Kulturen sowohl in der institutionellen als auch operativen Ausgestaltung zu einer europäischen Herangehensweise zusammenführen. Deutschland hat dabei eine besonders schwierige Rolle zu spielen. Es ist auf der einen Seite innerhalb der drei großen Mitgliedstaaten als Befürworter eines ‚soft power‘ Ansatzes isoliert. Auf der anderen Seite aber findet diese Haltung in der gesamten EU deutliche Unterstützung, was Deutschlands Position gegenüber Frankreich und Großbritannien in dieser Sache tendenziell stärkt. Deutschland ist zwar selber kein bündnisfreier Staat, hat aber aus seiner Vergangenheit heraus eine sicherheitspolitische Kultur entwickelt, die den Einsatz von militärischer Gewalt nur als letztes Mittel sanktioniert und viele Überschneidungspunkte mit derjenigen der Bündnisfreien aufweist. Während sich Deutschland schrittweise von seiner alten Rolle als ‚Zivilmacht‘ distanziert und die Bundeswehr mittlerweile weltweit aktiv ist, sollte es der Bundesrepublik als großem Mitgliedstaat weiterhin gelingen, die komplementäre Bedeutung ziviler Elemente auf EU-Ebene durchzusetzen. Die größtenteils kleinen Bündnisfreien haben zwar militärisch nur wenig Gewicht, aber ihre Einbindung ist ein weiterer zentraler Baustein für eine einheitliche europäische Strategiekultur, welche wiederum die Voraussetzung für eine dauerhaft glaubwürdige und belastbare ESVP ist, die von den europäischen politischen Eliten und Gesellschaften gleichermaßen getragen wird und einstimmiges Handeln ermöglicht.

internationalen Operationen gebunden. Dies hat bereits zu der grotesken Situation geführt, dass sich finnische Soldaten trotz einer Unterstützungsbitte des UN Commissioner for Human Rights (UNCHR) nicht an der Betreuung von Flüchtlingen aus dem Kosovo in Mazedonien beteiligen konnten, weil die Volksrepublik China der VN-Operation mit einem Veto das Mandat entzogen hat. Grund für das Veto war nicht die Operation selbst, sondern ein Konflikt zwischen China und Mazedonien über dessen diplomatischen Beziehungen zu Taiwan. Vgl. Luif, Paul (2002): „Die bündnisfreien und neutralen Mitgliedstaaten in der Europäischen Union: Ihre Position in der Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik“, in: Gisela Müller-Brandeck-Bocquet (Hrsg.): „Europäische Außenpolitik. GASP und ESVP-Konzeptionen ausgewählter EU-Mitgliedstaaten“, Nomos Verlag: Baden-Baden. S. 73.

⁸⁷ Spanien hat erst nach der Teilnahme am Irakkrieg und dem Regierungswechsel 2004 einen Parlamentsvorbehalt bei der Entsendung von Streitkräften eingeführt. Vgl. Wagner, Wolfgang (2006): „Parliamentary Control of Military Missions: Accounting for Pluralism“, Occasional Paper 12, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces. S. 36-58.

III.1.c. Integration in einem sensiblen Politikfeld

Sicherheits- und Verteidigungspolitik gehört zu den sensibelsten Politikbereichen, da sie die fundamentale Daseinsgrundlage von Nationalstaaten berührt – die Aufrechterhaltung ihrer territorialen Integrität, ihr Überleben als politische Gebilde und ihre Pflicht gegenüber ihren Bürgern, innere und äußere Sicherheit zu garantieren. Für alle EU-Mitgliedstaaten ist eine Integration in diesem Politikbereich daher mit hohen politischen Risiken und Kosten verbunden, so dass allen das Interesse gemein ist, größtmögliche Unabhängigkeit und Handlungsfreiheit in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik zu behalten.⁸⁸ Folglich haben also selbst diejenigen EU-Mitgliedstaaten, die generell eine Integration im Bereich der Sicherheits- und Verteidigungspolitik befürworten und vorantreiben, Vorbehalte gegen eine supranationale Integration in der ESVP. Wie bereits aufgezeigt wurde hat dies dazu geführt, dass auch in der bisherigen ESVP-Entwicklung Institutionen und eine Zusammenarbeit bei militärischen Fähigkeiten geschaffen wurden, die den Mitgliedstaaten die größtmögliche nationale Handlungsfreiheit garantieren und den Einfluss der supranationalen EU-Institutionen auf ein Minimum reduziert haben.

Mit der Einführung der multinationalen EU-Battlegroups zum 1. Januar 2007 hat die EU jedoch den ersten Schritt zu integrierten Streitkräften unternommen, da die ca. 1.500 SoldatInnen der Battlegroups jeweils von mehreren Staaten gestellt werden und gemeinsam trainieren sowie für ein halbes Jahr auf Abruf bereit stehen müssen. Selbst die Schaffung einer europäischen Armee wird bereits in Wissenschaft⁸⁹ und Politik⁹⁰ diskutiert. Gleichzeitig wachsen die Anforderungen und Erwartungen an die EU als sicherheitspolitischer Akteur in ihrer Nachbarschaft und darüber hinaus aktiv mehr Verantwortung zu übernehmen, während die Verteidigungshaushalte der meisten Mitgliedstaaten bestenfalls stagnieren.⁹¹ Um ihre großen Ambitionen in der ESVP erfüllen zu können, wird die EU in der weiteren sicherheitspolitischen Integration also vor der Herausforderung stehen, das Beharren der Mitgliedstaaten auf ihre Souveränität in diesem sensiblen Bereich zu respektieren und dennoch Strukturen sowie Fähigkeiten für eine effektive und demokratisch legitimierte europäische Sicherheitspolitik zu schaffen. Will die EU ihre ehrgeizigen Ziele errei-

⁸⁸ Vgl. Kielmannsegg, Sebastian Graf von (2005): „Die Verteidigungspolitik der Europäischen Union. Eine rechtliche Analyse.“ Schriften zum deutschen, europäischen und internationalen Recht. Band 16. Richaerd Boorberg: Stuttgart et al. S. 42.

⁸⁹ Z.B. Varwick, Johannes (2007): „Auf dem Weg zur ‚Euroarmee‘. Erst Schritt: Die EU braucht eine gemeinsame europäische Militärstrategie“, in: Internationale Politik Januar 2007. S. 46-51.

⁹⁰ Beispielsweise forderte der Parteivorsitzende der deutschen SPD Kurt Beck im November 2006 die Schaffung integrierter europäischer Streitkräfte, während der polnische Staatspräsident Lech Kaczynski eine europäische Armee unter Führung der NATO vorgeschlagen hat.

⁹¹ So haben die Verteidigungsausgaben von allen 24 Mitgliedstaaten der Europäischen Verteidigungsagentur von 2005 bis 2006 von 192,9 Mill. € auf 191,7 Mill. € um 0,8% abgenommen. Vgl. Europäische Verteidigungsagentur (2006): „European Defence Expenditure“ .<http://www.eda.europa.eu/genericitem.aspx?area=Facts&id=170>.

chen, müssen die Mitgliedstaaten auch eine schrittweise Reduktion ihrer Fähigkeit zur unilateralen Sicherheits- und Verteidigungspolitik durch Arbeitsteilung, Pools von Streitkräften und dem Aufbau europäischer Fähigkeiten in Kauf nehmen. Dies umzusetzen wird nur eine Führungsgruppe in der Lage sein, die zugleich willens und durchsetzungsfähig genug ist.

Dabei ist eine Besonderheit des Politikfeldes ESVP, das zunächst zwischen politisch/institutioneller und militärischer Integration unterschieden werden sollte. Auf politisch-institutioneller Ebene haben die Mitgliedstaaten sich bis heute in der ESVP gegen jegliche supranationalen Elemente und den Verzicht von Souveränität an die EU gewehrt. Die Entscheidungskompetenzen liegen allein beim Europäischen Rat bzw. dem Ministerrat der Außenminister, und die Entscheidungsvorbereitung findet in speziellen, dem Rat zugeordneten Gremien wie dem PSK statt. Eine Tendenz zur Vergemeinschaftung der ESVP auf politischer Ebene wurde auch nicht im Rahmen des Konvents und der Regierungskonferenz zum Verfassungsvertrag gefordert. Die Neuerungen in GASP und ESVP gingen dabei größtenteils auf einen Kompromiss der drei großen Mitgliedstaaten zurück, den sie im November 2003 auf einem trilateralen Gipfeltreffen erarbeitet haben und in der anschließenden Regierungskonferenz durchsetzen konnten. Mit der Wiederaufnahme des Prozesses der institutionellen Reform unter der deutschen Ratspräsidentschaft 2007 und der aktuellen Regierungskonferenz zur Ausarbeitung eines Reformvertrags anstelle des Verfassungsvertrags ergibt sich nun wieder die Gelegenheit, die geplanten Reformen des Verfassungsvertrags umzusetzen.

In der GASP/ESVP sah der VVE zahlreiche Reformen zur Steigerung der Kohärenz der Außenvertretung der EU vor, insbesondere durch Einführung eines europäischen Außenministers, welche die Gemeinschaftsorgane stärker beteiligt, in der ESVP ein Initiativrecht⁹² besitzen sollte und die politische Integration in Sicherheits- und Verteidigungsfragen fortgesetzt hätten. Im geplanten Reformvertrag sollen gemäß des im Juni 2007 verabschiedeten Mandats für die aktuell laufende Regierungskonferenz die Neuerungen in GASP und ESVP weit gehend übernommen werden. Größter Unterschied zum gescheiterten Verfassungsvertrag ist eine Veränderung des Titel des EU Außenminister in „Hoher Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik“ sowie eine geplante Erklärung, in der deklariert werden soll, dass die GASP „weder die derzeit bestehenden Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten für die Formulierung und Umsetzung ihrer Außenpolitik noch ihre nationale Vertretung in Drittländern und internationalen Organisationen berühren“.⁹³ Die Zurückhaltung, die

⁹² Art. I-41 (4) sah vor, dass alle Beschlüsse zur ESVP einschließlich der Einleitung von militärischen Operationen, auf Initiative des EU-Außenministers oder eines Mitgliedstaates vom Rat einstimmig getroffen werden. Dabei sollte der Außenminister „gegebenenfalls gemeinsam mit der Kommission“ den Rückgriff auf einzelstaatliche Mittel sowie Instrumente der Union vorschlagen können.

⁹³ Vgl. Rat der Europäischen Union (2007): „Mandat für die RK 2007, 11218/07“, Brüssel, S. 6.

Großbritannien und Frankreich bezüglich der GASP-Vereinbarungen im EU-Reformvertrag gezeigt haben, unterstreicht ihre Präferenz für Inter-gouvernementalismus in der GASP/ESVP und deutet auf die geringen Wahrscheinlichkeit hin, dass sie zu einer stärkeren Integration auf institutioneller Ebene bereit wären.

Auf militärischer Ebene umfasst die Integration die Zusammenführung von militärischen Fähigkeiten sowie die Frage nach gemeinsamen Kommandostrukturen. Zwar existieren bereits bi- oder multilateral zwischen mehreren Mitgliedstaaten der EU solche integrierte Einheiten, wie beispielsweise im Rahmen des Eurokorps oder der Tschechisch-Slowakisch-Polnische Brigade. Eine systematische Zusammenarbeit oder Arbeitsteilung auf EU-Ebene findet aber noch nicht statt. Am Anfang des Spektrums steht dabei die reine Koordination von speziellen Streitkräften für den Einsatz bei ESVP-Operationen bis hin zu voll integrierten Streitkräften in einer ‚europäischen Armee‘.⁹⁴ Im Verfassungsvertrag – und im geplanten Reformvertrag – ist die Einrichtung einer ‚ständigen strukturierten Zusammenarbeit‘ vorgesehen, welche Mitgliedstaaten, „[...] die anspruchsvollen Kriterien in Bezug auf die militärischen Fähigkeiten erfüllen [...]“⁹⁵ im Rahmen der EU begründen können, um militärisch enger zu kooperieren. Die ‚ständige strukturierte Zusammenarbeit‘ soll dabei vom Rat genehmigt und allen Mitgliedstaaten offen sein müssen.⁹⁶

Natürliche Kandidaten für eine solche Zusammenarbeit sind die drei großen Mitgliedstaaten, die daher auch in der Verantwortung sind, diese trotz Verfassungskrise nicht außerhalb und unter Ausschluss der anderen EU-Mitglieder zu organisieren. Bemerkenswerterweise zeichnet sich bei den meisten Mitgliedstaaten ein Interesse ab, an der ständigen strukturierten Zusammenarbeit teilzunehmen, wenn auch teilweise nur um einer Marginalisierung in der ESVP zu entgehen.⁹⁷ Auch weiterhin beschränken sich die Pläne, mit dem Reformvertrag flexiblere Formen der Integration in die ESVP einzuführen, allein auf den operativen Bereich, d.h. die Zusammenstellung von Streitkräften und die Durchführung von Operationen.⁹⁸ Auf der institutionellen Ebene hingegen lehnen nahezu alle Mitgliedstaaten in der ESVP eine flexibilisierte Integration ab, um zu verhin-

⁹⁴ Eine gute Übersicht über die Möglichkeiten der militärischen Integration findet sich bei Heise, Volker (2005): „Militärische Integration in Europa. Erfahrungen und neue Ansätze“, SWP-Studie, Stiftung Wissenschaft und Politik: Berlin.

⁹⁵ VVE, Art. I-41 (6).

⁹⁶ VVE, Art. III-312 (3).

⁹⁷ Zu den interessierten Mitgliedstaaten gehören neben Deutschland, Frankreich und Großbritannien auch Staaten wie Griechenland, Italien, Polen oder Spanien. Vgl. Punt-scher Riekman, Sonja; Eiselt, Isabella; Gaisbauer, Helmut P.; Mokre, Monika; Pausch, Markus; Slominski, Peter (Hrsg.): „Flexible Integration in the Area of CFSP/ESDP. Debates on the Provisions of the Constitutional Treaty“, in: <http://www.realinstitutoelcano.org/> [Letzter Zugriff: 20.08.2007], S. 28-29.

⁹⁸ Vgl. Törö, Csaba (2005): „The Latest Example of Enhanced Cooperation in the Constitutional Treaty: The Benefits of Flexibility and Differentiation in European Security and Defence Policy Decisions and their Implementation“, in: European Law Journal, Volume 11, Number 5, S. 641-656.

dern, das eine Gruppe von Staaten im Namen der EU gegenüber Dritten auftritt und die EU damit potentiell ohne Zustimmung aller Mitglieder in Krisen oder sogar gewaltsame Konflikte verwickelt wird.

Ein weiterer wichtiger Aspekt der militärischen Integration ist die Frage nach der Schaffung eines gemeinsamen EU-Hauptquartiers. Bisher werden ESVP-Operationen entweder von einem nationalen Hauptquartier der drei großen Mitgliedstaaten, Italien oder dem NATO Hauptquartier in Europa (SHAPE) kommandiert. Für anspruchsvollere Operationen und die langfristige Vorbereitung für den Einsatz schneller Eingreiftruppen wurde 2003 von einigen Mitgliedstaaten ein eigenes EU-Hauptquartier gefordert, welches jedoch auf Grund der Doppelung von NATO Strukturen von Großbritannien und weiteren transatlantisch orientierten Mitgliedstaaten abgelehnt wurde. Die damalige Lösung, die Einrichtung einer permanenten EU-Planungszelle bei SHAPE, ist für die langfristigen Anforderungen an die ESVP nur bedingt geeignet, so dass die Frage nach einem EU-Hauptquartier bei zukünftigen und möglicherweise anspruchsvolleren Operationen wieder aufgeworfen werden dürfte.⁹⁹ Seit 2007 steht der EU zudem das EU Operationszentrum (OpsCentre) im EUMS zur Verfügung, welches bei Bedarf zu einem Hauptquartier aufgebaut werden kann. Ein voll funktionsfähiges, ständiges Hauptquartier kann es jedoch (noch) nicht ersetzen.

Paradoxerweise stehen die großen Mitgliedstaaten, obwohl sie eine Stärkung der militärischen Fähigkeiten und der Durchsetzungsfähigkeit der ESVP fordern, einer engeren Integration in diesem Bereich besonders skeptisch gegenüber. Frankreich ist trotz seiner Forderung nach einem ‚Europe puissance‘ als überzeugter Advokat des Intergouvernementalismus in der GASP und ESVP aufgetreten, und hat auch bei Initiativen wie dem deutsch-französischen Vorschlag zur Schaffung einer Verteidigungsunion das Recht der Staaten auf ihre nationale Souveränität betont.¹⁰⁰ Dabei war Frankreich zwar im militärischen Bereich durchaus bereit, als Führungsmacht multilaterale Kooperationen mit anderen EU-Mitgliedstaaten, insbesondere Deutschland, den Benelux-Ländern und Spanien einzugehen. Großbritannien hingegen lehnt nicht nur die Einbeziehung jeglicher nicht rein intergouvernementaler Integrationsformen in die ESVP ab, sondern beteiligt sich nur sehr selektiv an multilateraler militärischer Zusammenarbeit. So beteiligt es sich im Gegensatz zu Deutschland und Frankreich nur an einer multinationalen Battlegroup¹⁰¹,

⁹⁹ So sieht das EU Battlegroup Konzept vor, dass eine Battlegroup innerhalb von 10 Tagen nach einer Entscheidung des Rates mit einer Operation beginnen soll. Dieser zeitliche Rahmen ist ohne vorhergehende Szenario-Planung kaum umzusetzen, wozu der EU bisher ein Hauptquartier fehlt. Es ist daher zu erwarten, dass die Debatte über ein gemeinsames Hauptquartier spätestens nach den ersten Battlegroup Operationen wieder aufgenommen wird.

¹⁰⁰ Vgl. Deloche-Gaudez, Florence (2002): „Frankreichs widersprüchliche Positionen in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik“, in: Gisela Müller-Brandeck-Bocquet (Hrsg.): „Europäische Außenpolitik. GASP und ESVP-Konzeptionen ausgewählter EU-Mitgliedstaaten“, Nomos Verlag: Baden-Baden. S. 121.

¹⁰¹ Großbritannien stellt im 1. Halbjahr 2010 eine BG zusammen mit den Niederlanden,

und hat die Einrichtung der ständigen strukturierten Zusammenarbeit im VVE erst nach einem Paketdeal akzeptiert. Indes war die Bundesrepublik traditionell ein Befürworter der Integration im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik und hat bei früheren Verhandlungen zum Vertrag von Maastricht und Amsterdam sogar die Einführung von Mehrheitsentscheidungen in der GASP gefordert.¹⁰² Im Zuge der Neubelebung der deutsch-französischen Zusammenarbeit zum 40-jährigen Jubiläums des Elysée Vertrags und in den Verhandlungen zum VVE hat sich Deutschland allerdings der britisch-französischen Ablehnung supranationaler Integration im Bereich ESVP angenähert. Heute ist es zwar weiterhin ein Befürworter von militärischer Zusammenarbeit und Integration, betont aber stärker die intergouvernementalen Aspekte der ESVP. Dabei ist zu beachten, dass alle großen Mitgliedstaaten gleichzeitig in der Lage sein möchten, unilateral militärisch handlungsfähig zu bleiben und sich auf EU-Ebene Einfluss durch maßgebliche Beteiligung an Einsätzen zu sichern.

Dem stehen die kleinen und mittelgroßen Mitgliedstaaten entgegen, welche anders als die großen Länder direkt mit dem Dilemma konfrontiert sind, ob sie ihre unilaterale militärische Handlungsfähigkeit bei steigenden Kosten aufrecht erhalten wollen oder ob sie eine Arbeitsteilung oder sogar integrierte multilaterale Streitkräfte schaffen, um durch Spezialisierung und größere Beteiligung auf EU-Ebene ihren Einfluss zu sichern. Bereits heute ist die Sicherung von Einfluss durch substantielle Beteiligung maßgebliche Triebfeder hinter Modernisierung und Spezialisierung der Streitkräfte in Ländern wie den Niederlanden, Österreich, Schweden oder der Tschechischen Republik.¹⁰³ Für eine konsequente Koordinierung hin zu einer integrierten Streitkräfteentwicklung, die auf die Anforderungen der ESVP angepasst sind, müssten diese Arbeitsteilung auch von den großen Mitgliedstaaten unterstützt und vorangetrieben werden. Dabei ist fraglich, in wie weit insbesondere Frankreich und Großbritannien eine stärkere militärische Integration und damit Einschränkung unilateraler Handlungsfähigkeit fordern werden, solange sie selbst nicht zu diesem Schritt bereit sind, auch wenn zunächst nur die kleineren Mitgliedstaaten Letztere schrittweise aufgeben müssten. In anderen Worten wird ein Führungstrio vor der Herausforderung stehen, trotz der eigenen Vorbehal-

aufbauend auf der bereits seit 1973 existierenden britisch-niederländischen amphibischen Brigade und stellt zweimal unilateral eine BG. Frankreich und Deutschland beteiligen sich an sechs bzw. acht multilateralen BGs in unterschiedlichen Formationen (Stand September 2006). Vgl. Quille, Gerrard (2006): „Note: EU Battlegroups“, European Parliament. S. 8.

¹⁰² Vgl. Regelsberger, Elfriede (2002): „Deutschland und die GASP – ein Mix aus Vision und Pragmatismus“, in: Gisela Müller-Brandeck-Bocquet (Hrsg.): „Europäische Außenpolitik. GASP und ESVP-Konzeptionen ausgewählter EU-Mitgliedstaaten“, Nomos Verlag: Baden-Baden. S. 29.

¹⁰³ Vgl. Tobergte, Christian (2006): „Sicherheitspolitik und Streitkräftetransformation in kleineren europäischen Staaten – die Fallbeispiele Niederlande, Dänemark und Schweden“, Stiftung Wissenschaft und Politik. SWP-Diskussionspapier. S. 6 sowie Missiroli, Antonio (2004): „Central Europe between the EU and NATO“, in: Survival Volume 46, Nummer 4. S. 124.

te gegen Aufgabe nationaler Handlungsfreiheit in Sicherheits- und Verteidigungspolitik eine Verbesserung der europäischen militärischen Fähigkeiten durch militärische Spezialisierung und Integration ausgehend von den kleinen Mitgliedstaaten durchzusetzen.

III.1.d. Große Staaten, kleine Staaten

Die vierte, große Herausforderung für ein Führungstrio in der ESVP ist der Ausgleich zwischen den Interessen der größeren und kleineren Mitgliedstaaten. Diese Problematik ist nicht auf die Sicherheits- und Verteidigungspolitik beschränkt, tritt aber dort in gesteigerter Form auf.¹⁰⁴ Die ESVP-Entscheidungsregeln bieten den kleineren Mitgliedstaaten zwar formell durch ein Vetorecht einen großen Einfluss im Vergleich zu ihrem tatsächlichen Beitrag, gleichwertige Vertretung in den ESVP-Gremien und vollen Zugang zu allen geteilten Information.¹⁰⁵ In den Verhandlungen auf EU-Ebene sowie den vorhergehenden Abstimmungs- und Koalitionsbildungsprozessen zwischen Mitgliedstaaten ist diese formale Gleichwertigkeit von beispielsweise Estland und Frankreich aber eine Fiktion, welche das tatsächliche Stimmgewicht der Mitgliedstaaten kaum widerspiegelt. Wie aufgezeigt, hätte ein britisch-deutsch-französisches Führungstrio durch seine Vorrangstellung an handlungsrelevanten Ressourcen und die Möglichkeit, notfalls auch trilateral außerhalb der EU zu handeln, einen entscheidenden Einfluss bei ESVP-Verhandlungen gegenüber den anderen Mitgliedstaaten. Es ist daher wenig verwunderlich, dass ein Führungstrio bestehend aus den drei größten und mit den meisten handlungsrelevanten Ressourcen ausgestatteten Mitgliedstaaten aus Sicht der kleineren Mitgliedstaaten eine problematische Entwicklung darstellen würde.

Ein ‚Worst-Case‘ Szenario wäre für die kleineren Mitgliedstaaten wenn eine exklusive Führungsgruppe der großen Staaten die ESVP lediglich als intergouvernementalen Werkzeugkasten begreifen würden, in dem sie entweder ihre vorverhandelten Beschlüsse innerhalb oder außerhalb der EU und damit auch außerhalb des Einflusses der anderen Mitgliedstaaten durchsetzen würde. Dies gilt besonders für Staaten wie Italien, welches sich selbst als großen Mitglied- und Gründungsstaat der EU betrachtet, und sich daher bei seinen Beteiligungen an der ESVP an den drei größten Mitgliedstaaten orientiert.¹⁰⁶ Koalitionen von Deutschland, Frankreich

¹⁰⁴ Vgl. Everts, Steven; Missiroli, Antonio (2001): „Beyond the ‚Big Three‘. To claim a global role, the EU needs its own security council“, in: International Herald Tribune vom 10.03.2004.

¹⁰⁵ Einzige Ausnahme ist der Ausschluss von Malta und Zypern von der NATO-EU Kooperation, da sie im Gegensatz zu den anderen bündnisfreien Staaten nicht an der NATO Partnerschaft für den Frieden teilnehmen und insbesondere die Türkei die Beteiligung Zyperns an den Gesprächen und dem Austausch sensibler Informationen ablehnt.

¹⁰⁶ Italien war zunächst das einzige EU-Land, dass neben Deutschland, Frankreich und Großbritannien der EU ein Hauptquartier für militärische Einsätze zur Verfügung stellt. Seit 2007 stellt auch Griechenland sein Hauptquartier zur Verfügung. Zusätzlich entspricht Italiens Beitrag bei der ERRF und den EU Battlegroups dem der großen Mitgliedstaaten, so dass es im Vergleich zu seiner Bevölkerung und Streitkräfte den größten

und Großbritannien, die es selbst ausschließt, steht Italien besonders kritisch gegenüber.¹⁰⁷ Ähnliches gilt für Länder wie Polen oder Spanien. Dementsprechend deutlich wurden die großen Mitgliedstaaten von den kleinen und mittelgroßen immer dann kritisiert, wenn sie unter Ausschluss der EU-Institutionen und der anderen Mitgliedstaaten trilateral aktiv geworden sind. Außenpolitisch wurde beispielsweise besonders scharf kritisiert, dass die EU-3 bei den Verhandlungen mit dem Iran trilateral im Namen der EU aufgetreten sind; erst nach Protesten wurde der Hohe Repräsentant Solana eingebunden und die Verhandlungsposition innerhalb der EU abgestimmt.¹⁰⁸ Ähnlich erzwangen sich die Regierungschefs von Italien, Spanien, den Niederlande und Belgien (damalige Ratspräsidentschaft) sowie Solana im November 2001 eine Teilnahme an einem trilateralen Gipfeltreffen zu Afghanistan in London.¹⁰⁹ Dennoch haben auch die kleineren Mitgliedstaaten immer dann Kompromissvorschläge der Großen unterstützt, wenn diese eine drohende Blockade in der ESVP auflösten und ergebnisoffen in den EU Verhandlungsprozess eingereicht wurden. Nach den bitteren Erfahrungen des Irak-Kriegs wurden beispielsweise sowohl die trilateralen Kompromisse zur Frage nach einem EU Hauptquartier und zum ESVP-Kapitel in der Verfassung¹¹⁰ ohne substantielle Änderungen von allen EU-Mitgliedstaaten akzeptiert. Eine engere Zusammenarbeit der drei großen Mitgliedstaaten wird also nicht generell abgelehnt, aber stets kritisch auf seine Offenheit hin evaluiert.

Dabei ist ein solches ‚Direktorium‘ der Großen nicht nur für die kleineren Mitgliedstaaten problematisch, sondern birgt auch für die Integration der ESVP im Gesamten drei Risiken. Erstens benötigt eine handlungsfähige und glaubwürdige gemeinsame Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik nicht nur die notwendigen militärischen Ressourcen, sondern auch Kohärenz und politische Unterstützung in allen Mitgliedstaaten. Kommen Integrationsschritte und/oder sogar militärische Operationen nur auf Druck der großen Mitgliedstaaten zu Stande, so ist kaum davon auszugehen, dass eine kohärente europäische Strategiekultur entsteht oder nationale Regierungen diese europäischen Beschlüsse gegen innenpolitischen Druck verteidigen. Zweitens droht dann eine langfristige

Beitrag leistet.

¹⁰⁷ Vgl. Missiroli, Antonio (2002): „Italy: continuity, change, adaption“, in: Gisela Müller-Brandeck-Bocquet (Hrsg.): „Europäische Außenpolitik. GASP und ESVP-Konzeptionen ausgewählter EU-Mitgliedstaaten“, Nomos Verlag: Baden-Baden. S. 97-119.

¹⁰⁸ Die Initiative wurde von Solana und den anderen EU-Mitgliedstaaten zwar von Beginn an befürwortet, aber erst zwei Jahre nach den Verhandlungen offiziell vom GAERC unterstützt, nachdem Solana und die anderen Mitgliedstaaten im Rat stärker eingebunden wurden. Vgl. Posch, Walter (2006): „The EU and Iran: a tangled web of negotiations“, in: Walter Posch (Hrsg.): „Iranian Challenges“, Chailliot Paper 98, EU Institute for Security Studies: Paris. S. 103-104.

¹⁰⁹ Vgl. Menon, Anand (2004): „From crisis to catharsis: ESDP after Iraq“, in: International Affairs 4/2004. S. 637.

¹¹⁰ Vgl. Knowles, Vanda; Thomson-Pottebohm, Silke (2004): „The UK, Germany and ESDP: Developments at the Convention and the IGC“, in: German Politics, Volume 13, Nummer 4. S. 581-604.

Abkoppelung von dem institutionellen Gefüge der EU, falls die großen Mitgliedstaaten auf Grund ihrer materiellen Möglichkeiten bei einer Blockade ihrer Positionen außerhalb der EU multilateral kooperieren. Eine solche Abkoppelung würde die ESVP langfristig schwächen und zu einem sicherheitspolitischen Forum ohne politische Akteursqualität degradieren. Zuletzt würde eine solche Entwicklung aber auch die Gefahr aufwerfen, mindestens die mit ihr eng verbundene GASP erfassen und so potentiell zu einer weiteren Zerfaserung der EU beitragen. Insgesamt wäre ein Direktorium also kurzfristig in der Lage, seine Positionen in der ESVP durchzusetzen, würde aber langfristig das Hauptziel auch der großen Mitgliedstaaten verfehlen – eine sicherheitspolitisch handlungsfähige Europäische Union zu schaffen, die aktiv auch außerhalb von Europa als glaubwürdiger Akteur Sicherheit und Stabilität schaffen kann.

Deutschland, Frankreich und Großbritannien muss es daher gelingen, ein offenes Agenda-Setting und einen Interessensausgleich zu betreiben, ohne aber feste, nicht verhandelbare Positionen durchsetzen zu wollen. Dabei bedeutet die gemeinsame Kritik der kleinen und mittelgroßen Mitgliedstaaten an einer Koalition der Großen nicht, dass sie damit automatisch eine gemeinsame inhaltliche Position zur ESVP einnehmen. Vielmehr positionieren sich auch Italien, die transatlantisch orientierten oder bündnisfreien Staaten in den oben aufgezeigten Konfliktfeldern nach ihren jeweiligen sicherheitspolitischen Traditionen und Interessen. Erstens sollten sie daher inhaltlich die Funktion als Führungsgruppe insbesondere als Vermittlung zwischen den Interessen aller Mitgliedstaaten in den sich überlappenden Konfliktfeldern begreifen. Anders als eins der möglichen bilateralen Führungspaare sind die Interessen einer trilateralen Führungsgruppe ausreichend facettenreich, um auch in einer EU-27 die gesamte Spannbreite der Interessen zur ESVP-Integration aller Mitgliedstaaten zusammenzuführen. Diese Kompromissvorschläge sollten aber ergebnisoffen in den EU-Verhandlungsprozess eingeführt und je nach Initiative variabel weitere Staaten wie Italien, Polen, Schweden oder Spanien und die EU-Gemeinschaftsorgane einbinden. Zweitens müssen die drei großen Mitgliedstaaten daher strukturell einen *modus operandi* finden, der eine Gradwanderung zwischen Blockade durch Konfrontation und Direktoriumsbildung in Gestalt einer transparenten Kooperation ermöglicht. Eine feste Institutionalisierung nach dem Vorbild der deutsch-französischen Beziehungen einschließlich institutionalisierter Gipfeltreffen, Ministerräte und Verflechtungen zwischen den Außen- bzw. Verteidigungsministerien sollte vermieden werden, da sie drohen würden, schnell zu einem Direktorium zu führen. Stattdessen empfiehlt sich eine Verdichtung der Zusammenarbeit ihrer Vertreter in den ESVP-Gremien und den jeweiligen vorbereitenden Ministerialbürokratien sowie regelmäßige, offene Gipfeltreffen für langfristige strategische Leitlinien. Eine solche Kooperation würde die trilateralen Initiativen an die institutionelle Struktur der EU koppeln, einen Interessensausgleich erleichtern und den anderen Mitgliedstaaten demonstrieren, dass sie keine Alleingänge außerhalb der EU anstreben, sondern vielmehr gemeinsam eine Integrationsdynamik anstoßen.

III.2. Ein Beispiel für eine erfolgreiche trilaterale Initiative in der ESVP – Die EU-Battlegroups

Ein Modell für eine solche Zusammenarbeit bietet der Verhandlungsprozess zu den EU-Battlegroups, bei dem eine britisch-deutsch-französische Initiative in erstaunlicher Geschwindigkeit in der EU angenommen und mit Erfolg umgesetzt worden ist. Dabei kamen alle Elemente einer oben beschriebenen trilateralen Führungsgruppe zu tragen – eine gemeinsame Initiative, die einen bedeutenden Integrationsschritt für die ESVP bedeutete, konnte durch die drei großen Mitgliedstaaten durchgesetzt werden, da sie Stellvertreterkompromisse in den zentralen ESVP-Konfliktlinien auszuhandeln, für diese in den EU-Institutionen einstimmige Unterstützung gewinnen und anschließend in die Realität umzusetzen konnten.

Bei den EU-Battlegroups (EU BG) handelt es sich um hochmobile militärische Verbände von je ca. 1.500 SoldatInnen plus Combat Support und Combat Service Support, von denen die EU ab Januar 2007 je zwei für schnelle Kriseneinsätze mit einem Radius von 6.000 km von Brüssel bereit hält. Die EU BG sollen innerhalb von 10 Tagen nach EU-Beschluss ihre Operation beginnen und basieren auf den Prinzipien der militärischen Effektivität und Multinationalität, d.h. sie werden nahezu ausschließlich von zwei oder mehr EU-Staaten gemeinsam gestellt. Bedeutsamster Unterschied der EU BGs zu der bisherigen ERRF, bei der es sich lediglich um einen unspezifischen Katalog möglicherweise verfügbarer Einheiten für eventuelle EU-Operationen handelte, ist, dass die Battlegroups jeweils für die Dauer ihrer Rotationsperiode von sechs Monaten sofort auf Abruf bereit stehen müssen¹¹¹, vorher multinational trainieren und auf Basis von EU Kriterien zertifiziert werden müssen. Die Staaten behalten damit zwar die souveräne Entscheidung über den Einsatz ihrer Streitkräfte. Zum ersten Mal in der Geschichte der EU aber werden multinationale Einsatzkräfte auf Basis qualitativer Kriterien aufgestellt und so ein neues Niveau an militärischer Integration erreicht.

Der Entscheidungsprozess zur Einführung der EU-Battlegroups unterstreicht die Bedeutung der drei großen Mitgliedstaaten. Das ursprüngliche Konzept mobiler EU-Gefechtsverbände stammt von einem britisch-französischen Gipfeltreffen im Februar 2003 und wurde von ihnen bei einem weiteren Treffen im November genauer ausdifferenziert. Im Februar 2004 schloss sich Deutschland der Initiative an. Gemeinsam reichten die drei Staaten am 10. Februar 2004 ein ‚Food-for-Thought‘-Paper in das PSK ein, mit dem Vorschlag das BG-Konzept in das geplante Headline Goal 2010 (HG 2010) einzufügen.¹¹² Bereits Anfang Mai hatten sich die Vertreter der

¹¹¹ Da in den zehn Tagen zwischen EU-Beschluss und Beginn der Operation auch alle beteiligten Mitgliedstaaten dem Einsatz der EU-BG zustimmen müssen, teilweise mit Parlamentsbeschluss, wird von den BG eine Einsatzbereitschaft innerhalb von 24 Stunden gefordert.

¹¹² ¹¹² Vgl. FR/DE/UK food-for-thought paper (2004): „Capabilities development in support of EU rapid response. The Battlegroups concept“, in: Nicole Gnesotto (Hrsg.): „EU security and defence. Core Documents 2004. Volume V“, EU Institute for Security Studies: Paris. S. 10-16.

Mitgliedstaaten im PSK auf einen Entwurf des HG 2010 geeinigt, der alle relevanten Punkte des Battlegroup-Konzepts enthielt. Am 17. Mai, nach nur knapp drei Monaten Verhandlungen in den EU-Gremien, wurde der Entwurf des HG 2010 ohne Änderungen vom Rat der Außenminister und wenig später vom Europäischen Rat angenommen. Bereits in der ersten Hälfte 2005 wurde die Initial Operational Capability (IOC) mit je einer BG von Frankreich und Großbritannien erreicht. Auf den jährlichen Battlegroups Commitment Conferences (BGCC) haben die EU Mitgliedstaaten 18 BGs¹¹³ für die Rotationsperioden bis 2010 festgelegt. Seit Januar 2007 stehen die ersten beiden Battlegroups in Full Operational Capability (FOC) bereit.

Wie lässt sich diese – insbesondere im Vergleich zu anderen EU-Entscheidungen – ungewöhnlich schnelle Entscheidungsfindung und Umsetzung bei den BGs erklären? Zunächst war die D/F/GB-Initiative bereits auf der Konfliktlinie, die zu den meisten Blockaden in der ESVP-Entwicklung geführt hat, die NATO-ESVP Beziehungen, ein Kompromissvorschlag der für alle Mitgliedstaaten tragbar war (z.B. hinsichtlich des Verhältnisses zur NATO Response Force). Zweitens konnten die großen Mitgliedstaaten auf Grund ihrer Verhandlungsmacht die Einführung qualitativer Kriterien für die an den BG beteiligten Streitkräfte schnell durchsetzen, da eine Beteiligung für die kleineren Staaten attraktiver war als eine Kooperation der Drei außerhalb der EU. Dabei war drittens entscheidend, dass die Initiative zum Battlegroup Konzept zwar ausformuliert, aber kein festgezurrttes Paket war, dass nicht mehr aufgeschnürt und verändert werden konnte. So wurde beispielsweise erst in den EU Verhandlungen von den kleinen Mitgliedstaaten durchgesetzt, dass die qualitativen Kriterien denjenigen der NATO entsprechen und ein Rotationsmechanismus eingeführt wird, damit sie ihre kostenintensiv trainierten Spezialtruppen sowohl im Rahmen der NATO als auch der ESVP synchronisiert einsetzen können.¹¹⁴ Auch im Bereich der sicherheitspolitischen Kultur konnten die Bündnisfreien in Kooperation mit Deutschland eine stärkere Betonung der Zusammenarbeit von zivilen und militärischen Mitteln durchsetzen.¹¹⁵ Die Initiative wurde dabei von den EU-Gremien internali-

¹¹³ Dabei haben bis auf vier Mitgliedstaaten alle anderen eine Beteiligung zugesagt. Irland und Österreich sind verfassungsmäßig auf Neutralität verpflichtet und überprüfen noch eine Teilnahme an einer BG in der Nordischen Battlegroup bzw. mit Deutschland und Tschechien. Malta (ebenfalls neutral) verzichtet auf eine Teilnahme, während Dänemark sich insgesamt nicht an der ESVP beteiligt (opt-out). Vgl. Quille, Gerrard (2006): „Note: EU Battlegroups“, European Parliament. S. 8.

¹¹⁴ Eine verbindliche Synchronisation der NRF und den EU Battlegroups gibt es jedoch noch nicht. Einzelne Staaten sind aber auf Grund ihrer materiellen Beschränkungen ihrerseits auf eine Abstimmung ihrer Zusagen angewiesen. Vgl. Slakteris, Atis (2004): „Unser wichtigstes sicherheitspolitisches Ziel ist erreicht“, in: Europäische Sicherheit 11/2004. S. 27.

¹¹⁵ Im dritten Entwurf zum HG 2010 wurde der Aspekt der Zusammenarbeit von zivilen und militärischen Instrumenten der Zieldefinition von Interoperabilität zugefügt. Um diesen Aspekt der Interoperabilität zu üben, wurde im ersten Halbjahr 2007 unter deutscher Ratspräsidentschaft eine Übung der nordischen BG mit zivilen Komponenten

siert¹¹⁶ und von allen Mitgliedstaaten politisch akzeptiert.

In der Umsetzung des Konzeptes war viertens von großer Bedeutung, dass die großen Mitgliedstaaten dem Projekt von Anfang an ausreichend Streitkräfte zur Verfügung stellten – in der IOC (2005-2006) stellten sie vier der sechs BGs. Deutschland konnte insbesondere durch seine Durchsetzung des Prinzips der Multinationalität eine Einbindung der kleineren sowie mittel- und osteuropäischen Mitgliedstaaten erreichen. Zur weiteren Unterstützung beteiligt es sich nun an acht Battlegroup-Formationen und unterstützt eine Battlegroup mittel- und osteuropäischer Staaten mit seinem OHQ.¹¹⁷ An mehr als der Hälfte der BG-Formationen sind mindestens einer der drei Großen beteiligt und für weitere stellen sie ihre nationalen Hauptquartiere zur Verfügung, wie beispielsweise Großbritannien der ‚nordischen‘ BG aus Schweden, Finnland, Estland und dem NATO-Staat Norwegen. Damit sicherten sie die schnelle und dauerhafte Bereitschaft der BGs, welche auch die zögerlichen Mitgliedstaaten unter Druck setzte, sich ebenfalls zu beteiligen. Zuletzt sichert aber das BG-Konzept nicht nur die Einbindung aller Mitgliedstaaten, die Komplementarität von NATO und ESVP sowie eine sicherheitspolitische Kultur geprägt von dem Zusammenwirken von zivilen und militärischen Mittel, sondern bewahrt auch die Souveränität der Staaten über den Einsatz ihrer Streitkräfte. Eine britisch-deutsch-französische Zusammenarbeit nach diesem Modell wäre ein belastbarer Motor für weitere Integration in der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik.

IV. Bilanz und Ausblick

Die komplexen Realitäten der intergouvernementalen Entscheidungsfindung in der ESVP zwischen 27 EU-Mitgliedstaaten und die wachsenden weltweiten sicherheitspolitischen Herausforderungen für Europa machen eine stabile Führungsgruppe zur Notwendigkeit, wenn die EU mit einer Stimme als glaubwürdiger sicherheitspolitischer Akteur auftreten will. Eine solche Führungsgruppe sollte die notwendigen handlungsrelevanten Fähigkeiten für eine erfolgreiche Sicherheitspolitik zur Verfügung stellen können, politisch akzeptiert und durchsetzungsfähig sein, und in den

durchgeführt.

¹¹⁶ So wurden alle Entwürfe zum HG 2010 und dem beinhaltenden EU Battlegroups Konzept nicht von den drei großen Mitgliedstaaten, sondern vom Generalsekretariat des Rates als neutraler Instanz erstellt.

¹¹⁷ Deutschland stellt das OHQ für eine Battlegroup unter polnischer Führung, an der sich neben Polen Lettland, Litauen und die Slowakei beteiligen. Vgl. Mölling, Christian (2007): „EU Battlegroups. Stand und Probleme der Umsetzung in Deutschland und der EU.“ Stiftung Wissenschaft und Politik: Berlin. S. 9.

komplexen politischen Konflikten der ESVP-Integration vermitteln können. Der deutsch-französische Motor, der die europäische Integration u.a. in der Wirtschafts- und Währungspolitik maßgeblich geprägt hat, kann und sollte diese Rolle in der ESVP nicht mehr einnehmen – in entscheidenden Konflikten stehen sich Deutschland und Frankreich für politisch durchsetzungsfähige Stellvertreterkompromisse zu nahe und können alleine nicht die notwendigen Ressourcen zur Verfügung stellen. Ebenso wenig erfüllen eine engere bilaterale Zusammenarbeit der beiden militärisch führenden Staaten – Frankreich und Großbritannien – oder multiple bilaterale Kooperationen die Voraussetzungen für eine politisch dauerhafte Rolle als Integrationsmotor in der ESVP. Eine trilaterale Zusammenarbeit zwischen den drei größten Mitgliedstaaten hingegen könnte sich sowohl militärisch als auch politisch in den zentralen Konfliktlinien der ESVP als handlungsfähig erweisen. Dabei müssen die Regierungen Deutschlands, Frankreichs und Großbritanniens Kompromissbereitschaft, aber vor allem auch eine gemeinsame Vision für die ESVP-Integration entwickeln.

Das Jahr 2007 bietet dafür eine einmalige Gelegenheit: Mit dem Ende der zwei-jährigen ‚Reflexionsphase‘ und der Wiederbelebung des Reformprozess unter der deutschen Ratspräsidentschaft im ersten Halbjahr 2007, besteht erstens die Möglichkeit, die vertragliche Grundlage der ESVP zu gestalten. Die Reformen des Verfassungsentwurfs im Bereich der Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik sollen im geplanten Reformvertrag zwar beibehalten werden (und wurden auch bereits maßgeblich von den drei großen Staaten mitgestaltet). Die Umbenennung des EU-Außenministers (bei gleich bleibenden Kompetenzen) in ‚Hoher Vertreter der Union‘ sowie die geplante Erklärung zur Betonung der Souveränität der Mitgliedstaaten in der Außen- und Sicherheitspolitik deuten jedoch einen noch stärkeren Fokus auf das Intergouvernementale insbesondere seitens der großen Mitgliedstaaten an. Obwohl das Mandat für die aktuell laufende Regierungskonferenz bereits sehr detailliert ist, bestehen bei der exakten Ausformulierung des Reformvertrags und insbesondere bei der Umsetzung der geplanten Reformen Spielraum zwischen einer effektiven Gestaltung und Nutzung der Instrumente auf der eine sowie einer größtmöglichen Bewahrung der nationalen Souveränität und Beschränkung des Einflusses der Gemeinschaftsorgane auf der anderen Seite. Eine Führungsgruppe sollte bereits in der Vorbereitungsphase eine möglichst effektive Ausgestaltung und spätere Nutzung der Instrumente garantieren. Dabei wird es zudem, falls der Reformvertrag wie geplant unterzeichnet und ratifiziert wird, der französischen Ratspräsident im 2. Halbjahr 2008 unterliegen, die Vorbereitung zur Umsetzung des Vertrags abzuschließen.

Zweitens hat sich im Laufe des Jahres 2007 in den großen Mitgliedstaaten der Europäischen Union ein seltener Moment eines parallelen politischen Neuanfangs durch Regierungswechsel in Frankreich und Großbritannien vollzogen. Jacques Chirac, französischer Staatspräsident seit 1995, und Tony Blair, britischer Premierminister seit 1997, haben beide nicht nur ihr Land, sondern die europäische Politik insbesondere im Bereich der Außen-

und Sicherheitspolitik geprägt. In ihren letzten Amtsjahren haben sie aber auch durch eine innenpolitisch zusehends schwächere Position nach dem negativen Referendum zur EU-Verfassung in Frankreich und der zunehmenden Ablehnung des Irak Kriegs in Großbritannien an Führungskraft verloren und damit zur Führungsschwäche in der EU beigetragen. Mit der Wahl von Nicolas Sarkozy zum französischen Präsidenten und der Übernahme von Gordon Brown in der Downing Street Nr. 10 ist damit nach dem bereits erfolgten Regierungswechsel in Deutschland durch die Bundestagswahlen 2005 in allen drei großen Mitgliedstaaten eine neue Generation von Führungspersonlichkeiten an der Macht. Sarkozy wie Brown haben eine Neuausrichtung ihrer Außen- und Europapolitik angekündigt. Es wird sich in den kommenden Monaten und Jahren zeigen, ob hieraus gemeinsame Integrationsinitiativen entstehen, oder ob – worauf bei Sarkozy zumindest einiges hindeutet – das nationale Element und die Suche nach, wenn überhaupt, intergouvernementalen Lösungen im Vordergrund stehen. Anders als in vielen anderen EU-Politikbereichen, denen die neuen Regierungen in Frankreich oder Großbritannien kritischer gegenüber stehen als ihre Vorgänger (wie beispielsweise in der Währungsunion), ist der Bereich der Sicherheits- und Verteidigungspolitik *drittens* ein verbindendes Interesse zwischen den drei großen Mitgliedstaaten, aber auch zwischen der EU und ihren Bürgern. Spätestens mit den Anschlägen des 11. September 2001 in den USA hat die Bedeutung der Sicherheitspolitik in den nationalen Hauptstädten und der EU, sowie in den Medien und für die Bürger stetig zugenommen. Mit dem angespannten Verhältnis der EU zu Russland, mit dem zuletzt in Großbritannien auch eines der größeren, westlichen EU-Mitgliedstaaten in Konflikt geraten ist, den schwierigen Verhandlungen über die Zukunft des Kosovos, in dem die EU eine tragende Rolle übernehmen soll, dem Konflikt über das US-Raketenschild in Europa, den Verhandlungen über das Atomprogramm des Irans sowie Fragen über die Zukunft des europäischen Engagements in Afghanistan (im Rahmen der NATO) stehen in 2007 zentrale außen- und sicherheitspolitische Weichenstellungen an, die Deutschland, Frankreich und Großbritannien gleichermaßen betreffen. Das Bewusstsein, dass Sicherheitspolitik nationalstaatlich nicht mehr erfolgreich und die EU ein wirksames Forum für die Umsetzung multilateraler Sicherheitspolitik sein kann, ist in London, Paris und Deutschland sowie in anderen EU-Hauptstädten stetig gewachsen. Keiner dieser dringenden außen- und sicherheitspolitischen Problemkomplexe kann ohne eine enge Zusammenarbeit zwischen den drei großen Mitgliedstaaten und der Bildung einer gemeinsamen europäischen Position erfolgreich angegangen werden. Durch seine hohe, stabile Zustimmungsrates im Eurobarometer gehört die ESVP zu den wenigen Politikbereichen, in denen sich die EU-Bürger mehr Integration und Engagement wünschen. Diese Unterstützung der ESVP ist eine stabile Basis für einen trilateralen Integrationsmotor, der auch über die ESVP ausstrahlt. Denn eine EU, die in der ESVP mit einer Stimme spricht und handelt, wird durch die gemeinsamen Erfahrungen und Interessen auch in der Außenpolitik im Allgemeinen enger zusammenrücken.