

Diskussionspapier

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

Volker Heise

ESVP in transatlantischer Perspektive

Mehr Unterschiede als Gemeinsamkeiten?

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

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.

**Diskussionspapier der FG 2, 2006/ 01, März 2006
SWP Berlin**

ESVP in transatlantischer Perspektive

Mehr Unterschiede als Gemeinsamkeiten?

Sowohl die USA als auch die Europäische Union sind um internationale Sicherheit und Stabilität bemüht, gehen dabei allerdings nur selten gemeinsam und nicht immer auf die gleiche Art vor. In holzschnittartigen Vergleichen der Mittel und Methoden werden die USA gerne als *hard power*, die EU als *soft power* beschrieben. Auf Robert Kagan geht der griffige Vergleich von Mars und Venus zurück.¹ Bei näherer Betrachtung werden Unterschiede und mögliche Gemeinsamkeiten vor allem in drei Bereichen deutlich, nämlich in den jeweiligen politisch-strategischen Ansätzen, den Mitteln und Fähigkeiten zum Krisenmanagement und im Bereich der transatlantischen sicherheitspolitischen Zusammenarbeit.

Politisch-strategische Ansätze

Vergleicht man die amerikanische National Security Strategy (NSS)² und die Europäische Sicherheitsstrategie (ESS)³, so ist in den grundsätzlichen Zielen und Bedrohungswahrnehmungen eine weitgehende Übereinstimmung festzustellen. Deutliche Unterschiede existieren jedoch in der Art, wie die Strategien umgesetzt und instrumentalisiert werden sollen.

Die Amerikaner sehen sich im Kriegszustand. In der Einführung zu der neuen NSS erklärt Präsident Bush unmissverständlich: "*America is at war. This is a wartime security strategy ...*" Der Krieg im Irak ist offiziell zwar beendet, nach der neuesten US-Strategie für den Irak wird es aber noch lange dauern, den Sieg zu erreichen.⁴ Auch der Krieg gegen den Terrorismus soll bis zum Sieg geführt werden. Die Sprache der Nationalen Antiterrorstrategie der USA macht dies sehr deutlich. Unter dem Motto "We must take the battle to the enemy" soll u.a. durch Angriffe auf Rückzugsgebiete (sanctuaries), Führungs-, Kommunikations- und Logistikeinrichtungen gesiegt werden.⁵ Auch wenn auf militärische Maßnahmen in dieser Strategie eher indirekt verwiesen wird, werden sie in der "National Military Strategic Plan for the War on Terrorism" sehr ausführlich erklärt.⁶ Präemption auch mit militärischen Mitteln bleibt weiterhin gültiges Handlungsprinzip der Selbstverteidigung, um möglichen feindlichen Handlungen zuvorzukommen.⁷

Die EU befindet sich nicht im Krieg. Die ESS strebt "ein sicheres Europa in einer besseren Welt" an. Dieses Ziel ist nur durch andauernde Anstrengungen zu erreichen und stellt somit einen Prozess dar,

¹ Robert Kagan, *Of Paradise and Power. America and Europe in the New World Order*; New York 2003.

² *The National Security Strategy of the United States of America*, März 2006, <<http://www.whitehouse.gov/nsc/nss/2006/nss2006.pdf>>.

³ *Europäische Sicherheitsstrategie*, Dezember 2003, <<http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIIDE.pdf>>.

⁴ Vgl. National Security Council, *National Strategy for Victory in Iraq*, November 2005, S. 10, <http://www.whitehouse.gov/infocus/iraq/iraq_national_strategy_20051130.pdf>.

⁵ *National Strategy for Combating Terrorism*, February 2003, S. 11f,

<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2003/02/counter_terrorism/counter_terrorism_strategy.pdf>.

⁶ Vgl. Chairman of the Joint Chiefs of Staff, Washington, DC 20318 1 Feb. 2006, *National Military Strategic Plan for the War on Terrorism*, <<http://www.dod.gov/pubs/pdfs/2006-01-25-Strategic-Plan.pdf>>.

⁷ National Security Strategy [FN 2], S. 18.

der weder ein Enddatum noch einen Sieg vorsieht. Bei der Umsetzung ihrer Sicherheitsstrategie setzt die EU in erster Linie auf multilaterale Kooperation, Diplomatie und präventive Maßnahmen, um internationale Krisen zu lösen. Präemption sieht die EU-Strategie – im Gegensatz zur NSS – gar nicht vor, auch wenn dies unter dem noch anhaltenden Eindruck des 11. September in der Entstehungsphase der ESS diskutiert wurde. Prävention wird in der EU mehr als ein umfassender Politikansatz verstanden, der sich nicht allein gegen die Symptome, sondern vor allem gegen die Ursachen von Gewalt im Sinne eines "preventive engagement" richtet. Effektiver Multilateralismus ist dabei das zentrale Schlagwort, die Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen wesentliches Prinzip. Damit sind militärische Maßnahmen in der ESS eher nachrangig.

Dies drückt sich auch in der EU-Antiterrorstrategie aus. Die konzeptionellen Ansätze umschließen vor allem Maßnahmen zur Bekämpfung der Wurzeln des Terrorismus, Schutzvorkehrungen, polizeiliche, rechtliche und finanzielle Maßnahmen bis hin zu Vorkehrungen, um die Folgen eines Terroranschlags zu minimieren.⁸ Militärische Maßnahmen werden vor allem in der Unterstützung von zivilen Mitteln und im Schutz von EU-Operationen gesehen.⁹ Kooperation mit internationalen Organisationen und Drittstaaten wird bei allen Tätigkeitsfeldern hervorgehoben.

Aus Sicht einiger amerikanischer Analysten besteht bei den Europäern eine deutliche Abneigung, Gewaltmaßnahmen zu ergreifen. Als Grund werden meist die leidvollen Erfahrungen vergangener Kriege in Europa genannt. So stellte zum Beispiel William W. Boyer bei dem Wiener Symposium zu transatlantischen Differenzen 2003 fest, dass die Europäer nach zwei Weltkriegen und nach 50 Jahren, in denen durch Integration frühere Feindseligkeiten überwunden wurden, sehr viel mehr Zutrauen zu friedlicher Zusammenarbeit und Verhandlungen haben.¹⁰ Sehr viel drastischer sieht es Robert Kagan, für den europäische Schwäche und die Gewöhnung an den amerikanischen Schutzschirm dazu geführt haben, dass Europäer lieber auf ein internationales Rechtssystem vertrauen und Frieden vor allem durch die Befolgung internationaler Regeln sichern wollen.

Diese Sichtweisen mögen zum Teil zutreffen. Natürlich haben die Erfahrungen vor allem des Zweiten Weltkrieges europäisches Denken beeinflusst. Ebenso hat auch die 50 Jahre währende Abschreckungsstrategie, die im Falle ihres Versagens Europa zum zentralen Schlachtfeld eines globalen Krieges gemacht hätte, dazu geführt, den Einsatz militärischer Gewalt als "letztes Mittel" zu betrachten. Andererseits gibt es in Europa eine breite Unterstützung für militärische *Peace Support Operations* im Rahmen der UNO, der NATO und EU, selbst wenn dies in einem frühen Stadium einer Krise geschieht. Gegenwärtig sind weltweit über 70 000 europäische Soldaten an verschiedenen Friedensmis-

⁸ *The European Union Counter-Terrorism Strategy*, Brussels, 30 November 2005, <<http://register.consilium.eu.int/pdf/en/05/st14/st14469-re04.en05.pdf>>.

⁹ *Conceptual Framework on the ESDP Dimension of the Fight Against Terrorism*, <<http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/ESDPdimension.pdf>>.

¹⁰ William W. Boyer, *Confronting Transatlantic Discord. Symposium on "Transatlantic Differences*, Austrian Academy of Sciences, Vienna, May 22-24, 2003, S. 7, <http://www.usembassy.at/en/download/pdf/boyer_lecture.pdf>.

sionen beteiligt.¹¹ Wesentliches Prinzip für die Unterstützung militärischer Aktionen durch die europäische Öffentlichkeit ist, dass sie bewaffnete Konflikte verhindern oder beenden, Menschenleben retten und Stabilität wiederherstellen bzw. sichern. Deswegen erfreut sich der umfassende Ansatz der ESVP für das Krisenmanagement besonderer Zustimmung, da er alle notwendigen zivilen und militärischen Kräfte und Mittel zusammenführt. Einen Krieg wie im Irak zu beginnen findet in Europa nur sehr geteilte Zustimmung oder gar deutliche Ablehnung.

Wenn sich die Europäer – aus amerikanischer Sicht – aufgrund ihrer militärischen Schwäche und historischen Erfahrungen mehr auf Multilateralismus und friedliche Verhandlungen verlassen, so ist die europäische Wahrnehmung amerikanischer Sicherheitspolitik eher umgekehrt. Danach misstrauen Amerikaner der Wirksamkeit multinationaler Organisationen und haben einen deutlichen Hang zu unilateraler Vorgehensweise. Um ihre außen- und sicherheitspolitischen Ziele zu erreichen, stützen sie sich im Wesentlichen auf ihre konkurrenzlose militärische Stärke.

Aber auch diese Sichtweise mag zu kurz gefasst sein, denn zumindest in der Folge des Irak-Krieges ist auch in den USA die Einsicht gewachsen, dass nur die Fähigkeit, einen Krieg zu gewinnen, nicht ausreicht, um Stabilität und Frieden wiederherzustellen. Auch in der NSS werden andere Staaten und Organisationen zur Mitarbeit aufgerufen, allerdings wird dabei die Führungsrolle der USA ständig hervorgehoben.

Zivile und militärische Fähigkeiten

Der Status der USA als einzige militärische Supermacht ist auch an den Verteidigungsausgaben leicht abzulesen. Die 25 EU-Staaten geben, daran gemessen, zusammen gerade die Hälfte des US-Budgets für Verteidigung aus.¹²

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

Ursprünglich wollte die EU alle erforderlichen Fähigkeiten im Jahre 2003 erreicht haben. Tatsächlich wurde im Mai 2003 erklärt, dass nunmehr die notwendigen operationellen Fähigkeiten verfügbar sei-

¹¹ Vgl. Xavier Solana bei der 40. Kommandeurstagung der Bundeswehr; 11.10.2005, <http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/en/discours/86523.pdf>.

¹² Eine neuere Studie des EU-Instituts für Sicherheitsstudien sieht für 2004 einen noch größeren Unterschied, d.h. 463,6 Mrd \$ für die USA und 186,3 Mrd \$ für die EU-25, das entspricht lediglich 40 Prozent des US-Verteidigungsbudgets. Vgl. Gustav Lindstrom, *EU-US Burdensharing. Who does what*, Paris: EU Institute for Security Studies, September 2005 (Chaillot Paper; 82), Table 32.

en, um das gesamte Petersberg-Spektrum abzudecken. Diese Erklärung wurde aber mit deutlichen Einschränkungen versehen, vor allem wurde ein hohes Risiko für Einsätze im oberen Spektrum der Petersberg-Aufgaben hervorgehoben.¹³ Diese Einschränkungen sind auch weiterhin gültig.

Anstrengungen zur Überwindung der Fähigkeitslücken der EU sind zahlreich. Insbesondere werden in den Projektgruppen im Rahmen des European Capabilities Action Plan (ECAP) Lösungen gesucht und teilweise auch gefunden. Hoffnungsvoll blickt man auch auf die neue European Defence Agency, die immerhin schon eine Initiative zur Öffnung des europäischen Rüstungsmarktes hervorgebracht hat. Das Fortschrittstempo ist allerdings äußerst langsam. Die gültige Capabilities Improvement Chart I 2005 listet immer noch 57 Defizitbereiche auf (von ursprünglich 65), von denen 24 als signifikant eingestuft werden.¹⁴ Der Zeitpunkt, an dem das Headline Goal vollständig erfüllt sein wird, ist noch nicht abzusehen. Auf jeden Fall werden die Europäer bei militärisch sehr anspruchsvollen Operationen noch lange Zeit auf US-Unterstützung angewiesen sein.

Die einfache Lösung, mehr Geld für Verteidigung auszugeben – wie des Öfteren von den USA angeregt –, ist in Anbetracht der Wirtschaftsschwäche in den meisten europäischen Ländern nicht realistisch. Das vorhandene Geld effizienter auszugeben, das wird in europäischen Erklärungen häufig vorgeschlagen. Jedoch konzentrieren sich die gegenwärtigen Lösungsansätze im Wesentlichen auf Koordination und Pooling von nationalen Fähigkeiten und sind damit in ihrer Kostenwirksamkeit begrenzt. Deutlich kostengünstigere Ansätze wie Aufgabenteilung und Spezialisierung scheitern an dem Beharren der europäischen Staaten, ein Maximum an nationaler Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit zu bewahren, obwohl für sie – mit Ausnahme von Frankreich und Großbritannien – nur multinationale militärische Operationen denkbar sind.¹⁵ Folglich leisten sich die 25 EU-Staaten weiterhin den verschwenderischen Luxus, 25 nationale Streitkräfte zu unterhalten – mit 25 Heeren, Luftwaffen und Marinen (falls eine Küste verfügbar ist). Dazu gehören ebenso 25 nationale Stabs- und Hauptquartiersstrukturen. Dieses kostspielige nationale Beharren kann nur durch die Bereitschaft zu einer stärkeren politischen Integration aufgelöst werden. Anders als die NATO bietet die EU dazu die Möglichkeit. Nur besteht bei den Europäern hierzu offensichtlich keine signifikante Neigung, wie auch die gegenwärtige Verfassungsdebatte zeigt.

Aber die Europäer haben im Vergleich zu den USA auch spezielle Stärken in ihren militärischen Fähigkeiten aufzuweisen. Selbst aus Sicht einiger amerikanischer Kommentatoren sind europäische

¹³ ...limited and constrained by recognised shortfalls... on deployment time and high risk may arise at the upper end of the spectrum of scale and intensity, in particular when conducting concurrent operations. Vgl. *Declaration on EU Military Capabilities*, Brüssel; 19.05.2003, <<http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/Declaration%20on%20EU%20Military%20Capabilities%20-%20May%202003.pdf>>.

¹⁴ Council of the European Union, *Capability Improvement Chart I/2005*, <http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/misc/84902.pdf>.

¹⁵ Zu neuen Ansätzen vgl. Volker Heise, *Militärische Integration in Europa. Erfahrungen und neue Ansätze*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, September 2005 (S 26/05); ebenso Michèle A. Flournoy/Julianne Smith et al., *European Defense Integration. Bridging the Gap between Strategy and Capabilities*, Washington, D.C.: CSIS, October 2005, <http://www.csis.org/media/csis/pubs/0510_eurodefensereport.pdf>.

Streitkräfte besser ausgebildet und eher geeignet, Post-Konflikt- und Stabilisierungsaufgaben zu übernehmen. Erfahrungen und Erfolge von europäischen Peace-Keeping-Einsätzen nicht nur auf dem Balkan sprechen für sich.¹⁶ Betrachtet man Friedensmissionen außerhalb des UN-Peacekeeping (und ohne die militärische Beteiligung im Irak) im Zeitraum 2002–2004, so waren deutlich mehr Streitkräfte der jetzigen EU-25 als der USA im Einsatz (EU: 33 261; USA: 20 966).¹⁷ Noch signifikanter ist der Unterschied bei UN-Operationen: die EU-25-Teilnahme mit militärischem Personal bewegt sich über die Jahre in der Größenordnung um 3000, die der USA um 25.¹⁸

Eine besondere Stärke des EU-Krisenmanagements sind die zivilen Mittel, Mechanismen und Möglichkeiten, häufig auch als *soft power* umschrieben. Neben den vor allem finanziellen Ressourcen der Kommission können die Mitgliedstaaten eine beeindruckende Zahl von zivilem Personal bereitstellen, das innerhalb kurzer Zeit in ein Krisen- oder Katastrophengebiet entsandt werden kann. Die Zahlen, die auf der Civilian Capabilities Commitment Conference 2004 genannt wurden, umfassen 5761 Polizeikräfte, 631 für den Bereich Rechtsstaat, 562 Verwaltungsexperten und 4988 Experten für Katastrophenschutz.¹⁹ Die Einsatzmöglichkeiten von militärischen und nicht-militärischen Mitteln entsprechen dem Ansatz der ESVP, der sowohl Konfliktprävention, Krisenmanagement als auch Krisennachsorge umfasst. Es ist wohl inzwischen allgemein anerkannt, dass der längerfristige Erfolg von Krisenmanagement-Operationen wesentlich von dem Einsatz und der Ausbildung von Polizeikräften, von der Hilfe beim Aufbau eines Rechtsstaates, von der Entwicklung einer Zivilgesellschaft und nicht zuletzt von der wirtschaftlichen Entwicklung des betreffenden Landes abhängt. Vergleicht man in diesem Zusammenhang den Beitrag der EU und der USA zur weltweiten Wirtschaftshilfe, so fällt dieser ebenfalls sehr deutlich zu Gunsten der EU aus (im Jahre 2004: EU 54% - USA 24%; in Prozent des Bruttonationaleinkommens im gleichen Jahr: EU 0,35 - USA 0,17).²⁰

Das transatlantische *hard power gap* bei den militärischen Fähigkeiten liegt auf der Hand. Aber gibt es auch ein *soft power gap*? Theoretisch nicht, denn die USA verfügen zweifellos über alle notwendigen Ressourcen. Nur haben sie gerade erst begonnen, aus den Erfahrungen des Irak-Krieges entsprechende Fähigkeiten und Konzepte zu entwickeln. Sowohl in der jetzigen NSS als auch im neuen Quadrennial Defense Review Report wird dies unterstrichen.²¹

¹⁶ Vgl. Louis Golino, *Military Skills Key to European Influence in US*, in: *Washington Times*, 18.07.2004.

¹⁷ Vgl. Gustav Lindstrom [FN 12], Tabelle 43.

¹⁸ Vgl. UN Peacekeeping Contributions, <http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/pub/year_review04/>.

¹⁹ Civilian Capabilities Commitment Conference, *Ministerial Declaration*, Brussels, 22 November 2004, <<http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/COMMITMENT%20CONFERENCE%20MINISTERIAL%20DECLARATION%202022.11.04.pdf>>.

²⁰ Vgl. OECD, *DAC Members' Net Official Development Assistance in 2004*, <<http://www.oecd.org/dataoecd/0/41/35842562.pdf>>.

²¹ Vgl. National Security Strategy [FN 2], S. 44f; Quadrennial Defense Review Report, 6.02.2006, S. 83f, <<http://www.defenselink.mil/qdr/report/Report20060203.pdf>>.

Sicherheitspolitische Zusammenarbeit EU-USA

Die Bedeutung einer sicherheitspolitischen Zusammenarbeit der EU mit den USA wird diesseits des Atlantiks durchaus gesehen. Die EU-Sicherheitsstrategie formuliert es so: *"Die transatlantischen Beziehungen sind unersetzlich. In gemeinsamem Handeln können die Europäische Union und die Vereinigten Staaten eine mächtige Kraft zum Wohl der Welt sein. Unser Ziel sollte eine wirkungsvolle, ausgewogene Partnerschaft mit den USA sein."*

In der amerikanischen Wahrnehmung dagegen ist die NATO das fast ausschließliche Synonym für sicherheitspolitische Zusammenarbeit mit Europa. Dies lässt sich auch in den Statements offizieller Vertreter für europäische Angelegenheiten des State Department nachlesen. Der EU wird - außer in ihrer Funktion als Handelspartner oder wirtschaftlicher Konkurrent - vornehmlich der stabilisierende Effekt des Erweiterungsprozesses zugebilligt.²² Die meisten amerikanischen Kommentare bezeichnen die ESVP als irrelevant oder als schädlich für die NATO.

Nach der Verstimmung infolge des Irak-Krieges sollte der Besuch des US-Präsidenten Bush bei der EU in Brüssel im Februar 2005 eine neue Ära der Zusammenarbeit zwischen den USA und den Europäern einläuten. In Vorbereitung dieses Treffens veröffentlichte der Informationsdienst des State Department eine Reihe von *Factsheets*, die nahezu euphorisch eine enge Kooperation mit der EU beschreiben. In den meisten Fällen wurden die finanziellen Beiträge der EU auf solchen Feldern gewürdigt, in denen die USA aktiv sind.²³

Strukturen für eine bilaterale Zusammenarbeit sind vielfältig. Jedes Jahr findet ein EU-US-Gipfeltreffen statt (die EU vertreten durch die Troika, d.h. den Hohen Repräsentanten für Sicherheitspolitik, die jeweilige EU-Präsidentschaft und den Kommissionspräsidenten), auf ministerieller Ebene zwischen State Department und Troika-Repräsentanten. Es gibt eine Senior Level Group, Treffen der Politischen Direktoren und mancher Arbeitsgruppen. Darüber hinaus unterhält die EU-Kommission eine Vertretung in Washington und die US-Administration eine solche bei der EU in Brüssel. Diese Vertretungen befassen sich allerdings nicht mit sicherheitspolitischen Angelegenheiten, auch wenn der US-Vertretung neuerdings ein Offizier zugeteilt wurde, der in EU- (und NATO-) Angelegenheiten beraten soll.

Ergebnisse einer transatlantischen Zusammenarbeit im sicherheitspolitischen Bereich sind rar. Abgesehen von zahlreichen Erklärungen, die vor allem jeden EU-US-Gipfel begleiten, sind konkrete Vereinbarungen nur im justiziellen und polizeilichen Bereich als Folge der Ereignisse des 11. September

²² Vgl. R. Nicholas Burns, Under Secretary for Political Affairs, *Remarks at the Transatlantic Democracy Network Conference*, Brüssel, 26.05. 2005, <<http://usa.usembassy.de/etexts/docs/burns052605e.htm>>; Daniel Fried, Assistant Secretary for European and Eurasian Affairs, *Wider Europe and the Transatlantic Link*, Washington, D.C.: Center for Strategic and International Studies, 25.10. 2005, <<http://usa.usembassy.de/etexts/docs/fried102505e.htm>>.

²³ Vgl. USInfo.State.Gov, 22.02.2005, <http://usinfo.state.gov/eur/europe_eurasia/bush_trip_2_21/factsheets.html>.

2001 beschlossen worden.²⁴ Darüber hinaus war ein gemeinsames Arbeitsprogramm zur Nichtverbreitung von Massenvernichtungswaffen immerhin Teil der Gipfelerklärung vom Juni 2005.²⁵

Die ESVP als solche ist kein Thema der transatlantischen Zusammenarbeit, weder diesseits noch jenseits des Atlantiks. Der neueste *Quadrennial Defense Review Report* des US-Verteidigungsministeriums hebt im Kapitel über internationale Zusammenarbeit erwartungsgemäß die NATO als wesentliche Organisation hervor, die EU oder die ESVP finden keine Erwähnung.²⁶ Allerdings nennt auch der neueste ESVP-Bericht, der im Dezember 2005 dem Europäischen Rat vorgelegt wurde, im Kapitel über Kooperation mit Drittländern nur Russland, Ukraine und Kanada, jedoch nicht die USA.²⁷

Sicher ist es nicht einfach, mit der EU in sicherheitspolitischem Bereich zusammenzuarbeiten. Allein schon die Strukturvielfalt der EU ist reichlich kompliziert. So gibt es sowohl in der Kommission (erste Säule) als auch im Generalsekretariat der intergouvernementalen zweiten Säule je eine Generaldirektion für Außenbeziehungen, deren Kompetenzen sich nicht klar voneinander trennen lassen. Nur die Kommission verfügt über ein weltweites Netz von über 120 Auslandsvertretungen und Länderbüros, das größer ist als das der Botschaften vieler EU-Mitgliedstaaten. Für humanitäre Hilfe, eine der Petersberg-Aufgaben der ESVP, ist die Kommission zuständig, jedoch nicht die Generaldirektion für Außenbeziehungen, sondern der Kommissar für Entwicklung und humanitäre Hilfe. Aber nicht nur die Struktur, auch das Verhandlungsformat der EU ist für Außenstehende nur schwer verständlich. Bei einem Treffen mit der EU-Troika ist es nicht eindeutig, wer von den drei EU-Repräsentanten das Sagen hat, der Hohe Repräsentant, die amtierende EU-Ratspräsidentschaft oder der Kommissionsvertreter. Treffen mit Gremien der EU-25 leiden häufig darunter, dass man EU-seitig vorher schon eine gemeinsame Position festgelegt hat und dadurch der Dialog reichlich hölzern wird.²⁸ Dies hat zur Folge, dass die US-Administration vorrangig den direkten Kontakt zu den europäischen Hauptstädten sucht, um deren Positionen zu beeinflussen zu können, bevor es in Brüssel zu einem Beschluss der EU-25 kommt.

Schlussfolgerungen

Bei aller Übereinstimmung grundsätzlicher Interessen und Ziele in den Sicherheitsstrategien beiderseits des Atlantiks bleiben die deutlichen Unterschiede in den politisch-strategischen Konzepten zu deren Umsetzung. Für eine enge Zusammenarbeit ist dies ein wesentliches Hindernis. Dabei fühlen

²⁴ Vor allem intensive Zusammenarbeit zwischen den Nachrichtendiensten und von Europol und Eurojust mit dem US-Justizministerium und den US Law Enforcement Agencies. Vgl. *The Fight Against Terrorism*, EU Fact-sheet, <<http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/3Counterterrorfinal170605.pdf>>.

²⁵ *EU-U.S. Joint Programme of Work on the Nonproliferation of Weapons of Mass Destruction*, Brüssel, 20.06.2005, 10312/05 (Presse 164), <http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/er/85388.pdf>.

²⁶ *Quadrennial Defense Review Report* [FN 21], S. 87f.

²⁷ Vgl. Council of the European Union, *Presidency Report on ESDP*; Brüssel, 12.12.2005, <<http://register.consilium.eu.int/pdf/en/05/st15/st15891.en05.pdf>>.

²⁸ Vgl. *Review of the Framework for Relations between the European Union and the United States*.

sich beide Seiten im Recht und erwarten von dem jeweils Anderen, sich den eigenen Konzepten anzunähern. Allerdings ist es unwahrscheinlich, dass die Europäer den Handlungsnormen und –fähigkeiten einer globalen Supermacht nahe kommen wollen. Umgekehrt ist in den USA ein Lernprozess zu beobachten, der die Überforderung und damit die Grenzen unilateraler Vorgehensweise, selbst mit Unterstützung von Koalitionen der Willigen, wahrnimmt und, wenn auch zögerlich, die Vorteile multilateraler Zusammenarbeit erkennt. Dieser Trend sollte im Dialog EU–USA unterstützt werden.

Der Unterschied in den militärischen Fähigkeiten zwischen den Europäern und den USA wird bleiben. Es ist auch nicht das Ziel europäischer Streitkräfteplanung, ein Gegengewicht zur amerikanischen militärischen Stärke darzustellen. Aber die Europäer sollten wenigstens mehr Anstrengungen unternehmen, die selbst gesteckten Ziele zu erreichen. Dies ist weniger eine Frage höherer nationaler Verteidigungshaushalte, was ohnehin nicht realistisch wäre. Dies ist vielmehr eine Frage der politischen Bereitschaft, stärker europäisch zu denken und zu handeln. Das bedeutet, integrative Schritte zuzulassen, mit deren Hilfe sich Streitkräfte weniger national, sondern vielmehr als ein europäisches Ganzes entwickeln. Damit könnten die erforderlichen Fähigkeiten nicht nur wesentlich kosteneffektiver, sondern auch schneller erreicht werden.

Die unterschiedlichen Stärken und Schwächen in den militärischen und zivilen Fähigkeiten zum Krisenmanagement lassen eine Aufgabenteilung denkbar erscheinen. Die USA könnten sich mit ihrer militärischen Stärke auf solche Operationen konzentrieren, die hohe Anforderungen an die militärischen Fähigkeiten stellen, während die Europäer vorwiegend *Peacekeeping* und Stabilisierungsaufgaben übernehmen würden. Etwas drastischer ausgedrückt: "The U.S. cooks the dinner and the Europeans wash the dishes." Aber ein solch simpler Ansatz kann weder im amerikanischen noch im europäischen Interesse sein. Für amerikanische Außen- und Sicherheitspolitik wäre es auf Dauer mehr als schädlich, wenn militärische Stärke das vorrangige Mittel bliebe, um Konflikte in der Welt zu lösen. Ebenso wenig wäre es mit dem Selbstverständnis der EU in der angestrebten Rolle als *global player* zu vereinbaren, sich nur auf militärisch wenig anspruchsvolle Friedensmissionen und den Einsatz ihrer zivilen Mittel zu beschränken. Außerdem sind, abhängig von den politischen Empfindlichkeiten in bestimmten Regionen, immer Fälle denkbar, in denen der militärische Einsatz der USA (mit oder ohne NATO) zur Lösung einer Krise zusätzlich Probleme schaffen würde und der Einsatz von EU-Kräften die bessere Wahl wäre.

Um die unterschiedlichen Stärken beider Seiten besser zu nutzen und damit die jeweiligen Schwächen auszugleichen, ist enge und pragmatische Zusammenarbeit erforderlich. Das bedeutet kontinuierliche Information, Abstimmung, Koordination und Kooperation vor, während und nach einer Krise.

Im Verhältnis der USA zur NATO ist dies schon schwierig genug, mit der EU findet dieser Prozess kaum statt. Um ihn zu erleichtern, muss die EU zunächst einmal ihre internen Strukturen so gestalten,

dass eine bessere Ansprechbarkeit erreicht wird. Der Verfassungsvertrag hat wesentliche Verbesserungen vorgeschlagen, wie den europäischen Außenminister und den Europäischen Auswärtigen Dienst. Zwar ist die Zukunft dieses Vertrages mehr als ungewiss, diese Strukturänderungen wären aber auch außerhalb des Verfassungsvertrages möglich, wenn sich die Mitgliedstaaten dazu entschließen.

Aber eine EU-US-Zusammenarbeit ist natürlich nicht nur eine Frage von Strukturen. Wichtiger ist die Bereitschaft beider Seiten zu einem kontinuierlichen Dialog. Dabei geht es nicht darum, die Zahl offizieller Treffen zu erhöhen oder neue Gremien zu etablieren. Wesentlich effektiver wäre es, informelle, direkte Kontakte zwischen den betreffenden Personen und Büros sowohl der EU als auch der amerikanischen Administration herzustellen. Dazu muss sich jedoch in der US-Administration die Erkenntnis durchsetzen, dass in sicherheitspolitischen Angelegenheiten nicht nur die NATO, sondern auch die EU mit ihrer ESVP ein zentraler Partner ist. Umgekehrt müssen auch die EU-Staaten einsehen, dass eine nationale Außenpolitik über Europa hinaus nur dann relevant ist und ernst genommen wird, wenn sie in den europäischen Rahmen eingebettet wird.