

Die Krise des Westens: Chance der Erneuerung?

Aus europäischen Fachzeitschriften, 1. Halbjahr 2005

Klaus-Dieter Schwarz / Anthony Seaboyer

Es paßt gegenwärtig wenig zusammen in der Politik der westlichen Welt. Der chronischen Krise der NATO seit Ende des Kalten Krieges ist die Sinnkrise der Europäischen Union gefolgt. Beide Krisen bedingen einander, denn das atlantische Gebäude braucht einen starken europäischen Pfeiler. Der allerdings befindet sich in schlechtem Zustand. Doch jede Krise birgt auch Chancen. Ob und wie sie genutzt werden können, ist Gegenstand der hier verzeichneten Zeitschriftenbeiträge.

Frankreich steckt in einer schweren politischen und sozialen Krise. Das französische »Non« zum EU-Verfassungsvertrag bedeutet aber nach Auffassung von **Daniela Schwarz**, Mitarbeiterin der Stiftung Wissenschaft und Politik, keine Ablehnung des europäischen Projekts. Vielmehr sei es als Protest gegen eine entfremdete Politik zu verstehen, die im Namen Europas betrieben werde, schreibt sie in der Zeitschrift *Internationale Politik*. Die Franzosen wollten ein soziales, überschaubares und starkes Europa. Frau Schwarz rechnet daher mit einer Wiederbelebung des Konzepts der abgestuften Integration, in der das deutsch-französische Tandem weiterhin eine gewichtige Rolle spielt, allerdings nur dann, wenn beide Länder dabei »jeden Anschein von Exklusivität« vermeiden. Ein solches Kerneuropa könnte sich auf die Mitglieder der Eurozone konzentrieren, Wachstum

und Beschäftigung durch Einrichtung eines »Gouvernement économique« fördern und auch Fortschritte in der europäischen Verteidigungs- und Sicherheitspolitik mit ausgewählten Ländern ermöglichen. Diese Zielsetzung entspräche dem traditionellen Interesse Frankreichs, seinen Rang und seine Unabhängigkeit zu bewahren, ein Interesse, das es jedoch nur noch durch ein handlungsfähiges Europa verwirklichen kann. Folglich seien von der Villepin-Regierung neue Initiativen zur Neudefinierung des europäischen Projekts zu erwarten.

Schwache EU, geschwächtes Frankreich

Scharf ins Gericht mit der französischen Außenpolitik geht der Sozialist **Pierre Moscovici**, Minister für europäische An-

gelegenheiten bis 2002 und Vizepräsident des Europaparlaments, in *Politique Internationale*. Chirac hänge immer noch einer gaullistischen Vision französischer Außen- und Sicherheitspolitik nach und halte an Konzeptionen fest, die sich als Illusion erwiesen hätten: an der Idee einer »exception française«; der Absicht, ein Europa nach Frankreichs Vorstellungen zu schaffen; einem Anti-Amerikanismus; dem Ehrgeiz, zu den Staaten des Nahen- und Mittleren Ostens eigenständige und unabhängige Beziehungen zu unterhalten; dem Traum von einer privilegierten Beziehung mit Rußland und dem Mythos einer exklusiven deutsch-französischen Partnerschaft. Die auf solche Illusionen des Staatspräsidenten gegründete Politik habe Frankreich international isoliert. Weder in Europa noch in der übrigen Welt verfüge Paris über das notwendige Vertrauen, um die eigenen Ziele erfolgreich voranzutreiben. Europa müsse für Frankreich endlich zu einer »Herzensangelegenheit« werden und dürfe ihm nicht länger nur als Plattform zur Durchsetzung der eigenen Interessen dienen. Auch die Beziehungen zu den USA müßten auf eine neue partnerschaftliche Grundlage gestellt werden, die auf Dialog und Wettstreit der Ideen beruhe. Frankreich müsse eine moralische, vor allem aber demokratischere Außenpolitik bekommen. Der monarchistische Regierungsstil, der Außen- und Sicherheitspolitik zur exklusiven Domäne des Staatspräsidenten erkläre, müsse endlich abgeschafft und das gesamte außenpolitische Handeln europäisiert werden.

Und die Briten? Sie haben sich bislang nur mit Unbehagen und Mißtrauen am europäischen Projekt beteiligt. Die Ironie der Geschichte will es, daß ihnen momentan die EU-Ratspräsidentschaft und damit die Rolle zufällt, Europa den Weg aus der Krise zu weisen. Dazu sind sie kaum berufen, denn auch Tony Blair hat es nicht geschafft, die britische Distanz zum Kontinent zu überwinden. Mit der außenpolitischen Bilanz seiner Regierung beschäftigt sich **Lord William Wallace**, Professor an

der London School of Economics, in einem Beitrag für *International Affairs*. Er kommt gleich im Titel seines Aufsatzes auf den Punkt: »The Collapse of British Foreign Policy«. Seit dem Verlust der britischen Weltmacht hätten alle Regierungen versucht, zwischen den USA und Europa zu balancieren, mit einer deutlichen Neigung zu den USA (»special relationship«) und einer zweideutigen Haltung zur europäischen Integration. Auch Tony Blairs Balanceakt und das Streben nach einer privilegierten atlantischen Rolle, der zufolge Großbritannien eine Brücke zwischen Amerika und Europa bilden soll, hätten im Ergebnis nur dazu geführt, daß London heute weder in Washington noch in Brüssel, in der GASP und Wirtschafts- und Währungsunion, Gewicht habe. Dies müsse sich ändern, denn auch das britische Publikum habe erkannt, daß die Politik der Juniorpartnerschaft mit den USA die begrenzten militärischen Fähigkeiten des Landes überfordere und den nationalen Interessen mehr schade als nütze.

Wallace empfiehlt einen neuen Entwurf der britischen Europapolitik: Erstens sei der Tod der »special relationship« mit den USA festzustellen und anzuerkennen; zweitens müßten die multilateralen Beziehungen mit den wichtigsten europäischen Partnern verbessert werden, um das europäische Gewicht in den großen weltpolitischen Angelegenheiten zur Geltung zu bringen; drittens sei das eigene Publikum davon zu überzeugen, daß die europäische Integration den Interessen Großbritanniens diene und seinen Einfluß in der Welt vermehre.

Eine Folge des Scheiterns des EU-Verfassungsvertrags liegt darin, daß die Erweiterung der Union nicht mehr fortgesetzt werden kann wie bisher. Bestand der Erfolg der EU-Außenpolitik im wesentlichen in der Ausdehnung der EU-Mitgliedschaft und ihrer Sogwirkung auf beitragswillige Staaten, dürfte künftig die EU-Nachbarschaftspolitik an Bedeutung gewinnen, um einen »Ring von Freunden« an der Peripherie der Union zu schaffen. Mit diesem Thema befassten sich mehrere Beiträge in der italieni-

schen Zeitschrift *International Spectator*. Die Autoren **Rosa Balfour**, **Alessandro Rotta**, **Nathalie Tocci** und **Dov Lynch** plädieren für eine Überwindung der Dichotomie von Mitgliedschaft und Nichtmitgliedschaft sowie der strikten Unterscheidung zwischen EU-Innen- und Außenpolitik. Die Union stehe vor der Wahl, entweder Sicherheit jenseits ihrer Grenzen zu exportieren oder aber von dort Instabilität zu importieren.

Die Autoren empfehlen den stärkeren Einsatz politischer Konditionalität auch in der Nachbarschaftspolitik, die darin bisher viel zu wenig angewendet werde, besonders im Barcelona-Prozeß. Vor allem die Reform des Sicherheitssektors müsse mehr gefördert und gefördert werden. Den Ländern, die sich aus der russischen Einflußsphäre lösen (Ukraine, Georgien, Moldawien), seien verstärkt umfassende Aktionsprogramme anzubieten. Es komme darauf an, so der Grundtenor der Autoren, die Rhetorik der Nachbarschaftspolitik in substantielle und länderspezifische Maßnahmenpakete umzusetzen, damit Europa eine starke Stütze internationaler Ordnung werden könne.

Nachwehen transatlantischer Differenzen

Krisen und Konflikte haben seit jeher die transatlantischen Beziehungen begleitet und geprägt. In einem stimmen die folgenden Beiträge überein: Den traditionellen Atlantizismus gibt es nicht mehr. Europa ist nicht mehr die primäre Bühne der amerikanischen Sicherheitspolitik. Es ist auch nicht mehr in der Lage, auf Washington Einfluß zu nehmen wie bisher, sei es durch »bandwagoning« oder »counterbalancing«. Dennoch, so schreiben **Marta Dassù** und **Roberto Menotti**, beide vom Aspen Institut in Rom, in der Zeitschrift *Survival*, besteht die Chance eines transatlantischen »new deal«, einer pragmatischen Partnerschaft auf der Grundlage gemeinsamer Interessen. Die Europäer müßten ihren Richtungsstreit zwischen einem

atlantischen oder gaullistischen Europa beenden. Es komme vielmehr darauf an, beide Richtungen zu kombinieren, also Europas Selbständigkeit und Handlungsfähigkeit zu stärken, um mit den USA zu kooperieren und nicht gegen die amerikanische Führungsrolle zu opponieren. Ein solches Europa liege auch im wohlverstandenen amerikanischen Interesse, das – in Afghanistan, im Irak oder beim Friedensprozeß in Nahost – auf europäische Unterstützung angewiesen bleibe.

Drei Szenarien der künftigen transatlantischen Beziehungen stellen die Autoren vor. Erstens: Das Vorhaben einer EU-gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik scheitert. Eine solche Entwicklung würde den amerikanischen Unilateralismus verstärken. Zweitens: Die Europäische Union bescheidet sich mit der Rolle einer »Zivilmacht«. Dies würde Europas Profil in der Welt unbestimmt lassen und die EU in eine für sie nachteilige Arbeitsteilung mit den USA hineindrängen. Drittens: Die Union entwickelt sich zu einer regionalen Supermacht mit globaler Reichweite. Eine solche Aufgabenverteilung im Sinne von Verantwortungszonen würde die sicherheitspolitische Aufmerksamkeit der EU auf die Nachbarschaft lenken, während sich die USA – wo immer möglich und sinnvoll mit europäischer Unterstützung – auf den Mittleren und Fernen Osten konzentrierten. Dieses Szenario sei aus europäischer Sicht am vorteilhaftesten; es würde allerdings einen europäischen »Führungskern der Willigen« und weitreichende zivile und militärische Fähigkeiten zur Einflußprojektion erfordern.

Muß die NATO politischer werden, um ihre Rolle als transatlantisches Bindeglied weiter wahrnehmen zu können? Mit dieser Frage, die Bundeskanzler Schröder auf der diesjährigen Münchener Sicherheitskonferenz mit der Feststellung aufgeworfen hat, die NATO sei heute (leider) nicht mehr der »primäre Ort« für sicherheitspolitische Konsultationen der Partner, beschäftigt sich **Henning Riecke** von der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik in der

NATO-Review. Riecke verweist auf die Vielfalt der neuen Bedrohungen, die unterschiedlichen Bedrohungswahrnehmungen in der Allianz und auf das notwendige Zusammenwirken der NATO mit der EU und den UN im Rahmen von Krisenbewältigungs- und Stabilisierungsoperationen. Nur sehr wenige EU-Partner wollten aus der Union ein Gegengewicht zu den USA machen: »Die meisten EU-Mitglieder wollen einfach, daß Europa stärker wird, damit es attraktiver werden und sich so zu einem einflußreichen Partner der Vereinigten Staaten entwickeln kann.« Die NATO könne zwar als militärisches Dienstleistungsunternehmen überleben, sie brauche jedoch zur Wiederbelebung der transatlantischen Beziehungen ein tragfähiges politisches Fundament. Sie müsse sich deshalb, fordert **Espen Barth Eide** vom Norwegischen Institut für Außenpolitik in derselben Ausgabe der **NATO-Review**, zu einer »bilateralen euro-amerikanischen Organisation« weiterentwickeln.

Auch die deutsche Außenpolitik befindet sich in einer Krise – »der tiefsten und schwersten der Nachkriegszeit«, behaupten namhafte Vertreter der deutschen Politikwissenschaft. Man wirft ihr mangelnde Gestaltungsfähigkeit vor (Hanns W. Maull) oder – im Gegenteil und schlimmer noch – ein Streben nach »machtpolitischer Resozialisierung« der Bundesrepublik (Gunther Hellmann). In dieser breiten und kontroversen Debatte (vgl. Zeitschrift **WeltTrends**, Sommer 2004ff) meldet sich **Peter Rudolf** von der Stiftung Wissenschaft und Politik in **Survival** zu Wort. Entgegen einem verbreiteten Mythos könne keine Rede davon sein, daß die rot-grüne Bundesregierung sich von den grundlegenden Maximen deutscher Außenpolitik – doppelte Westbindung, Multilateralismus, Zivilisierung der internationalen Beziehungen und Abneigung gegen den Einsatz militärischer Gewalt – abgewendet habe. Vielmehr sei die Außenpolitik der Bundesregierung als »logische Anpassung an die fundamentalen Veränderungen der amerikanischen Grand Strategy« zu begreifen, also realpolitisch

begründet. Denn wenn sich die Zentralmacht verändere, änderten sich auch die Beziehungen zu anderen Partnern, zum Beispiel jene der Bundesrepublik zu Frankreich; dann komme es zu einem Verzicht auf die lang bewährte Politik Bonn/Berlins, einer Wahl zwischen Paris und Washington auszuweichen, wie im Fall der deutschen Opposition zum Irakkrieg.

Rudolf stellt und verneint die bislang selten vernommene Frage: »Hätte Deutschland eine strategisch falsche und moralisch zweifelhafte Politik allein um einer multilateralen Außenpolitik willen unterstützen sollen?« Die Bundesregierung habe im Kampf gegen den Terror tatkräftigen Beistand geleistet. Auch in Zukunft werde Deutschland an der transatlantischen Orientierung festhalten, aber in der Auseinandersetzung mit dem weltpolitischen Kurs der USA zwischen Anpassung und Abweichung zu navigieren haben. Das Problem deutscher Außenpolitik liege folglich weniger in der Kontinuität, als ihrer Umsetzung in eine kompetente und handwerklich geschickte Strategie.

Der Direktor des Forschungsinstituts der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik, Professor **Eberhard Sandschneider**,² hält eine Grundsatzdebatte über die künftige deutsche Außenpolitik für überfällig. Er hat junge Politiker der Bundestagsparteien befragt: Welche Politik braucht Deutschland? In ihren Antworten seien sie sich bemerkenswert einig, auch in ihrem Bekenntnis zur Maxime der Kontinuität. Das sei zwar »politisch korrekt«, so Sandschneider, führe als Postulat aber »eher zu Erstarrung denn zu Handlungsfähigkeit«. Er sieht drei Spannungsfelder, die die außenpolitische Debatte in den nächsten Jahren bestimmen werden: zwischen europäischer Integration und ihrer Überdehnung, zwischen der Bewahrung des transatlantischen Fundaments und dessen notwendiger Ergänzung durch strategische Partnerschaften mit Rußland und den aufstrebenden Staaten in Asien, schließlich zwischen außenpolitischer Kontinuität und politischen Ad-hoc-Entscheidungen. Auch

die Deutschen hätten nationale Interessen, nur trauten sie sich nicht, darüber zu reden. Dabei sei die Forderung nach einem Gesamtkonzept deutscher Außenpolitik unangebracht; Außenpolitik entstehe »im sachlichen Streit um die richtige Lösung«. Insofern sei der außenpolitischen Elite Deutschlands mehr Streit zu wünschen.

Und Europas Verteidigung?

Alyson J. K. Bailes, Direktorin des Stockholmer International Peace Research Institute (SIPRI), äußert sich in der Zeitschrift *Integration* zur Zukunft der Europäischen Sicherheitsstrategie. Das im Dezember 2003 verabschiedete EU-Dokument (Titel: »Ein sicheres Europa in einer besseren Welt«) sei »eher als Philosophie denn als umsetzbare Doktrin, ... als Denkanstoß für eine größere strategische Identität und Einigkeit Europas« zu begreifen. Bailes fragt nach den praktischen und programmatischen Perspektiven für die GASP und ESVP und lenkt die Aufmerksamkeit auf bislang noch zu wenig genutzte Potentiale der Integration von sicherheitspolitischen Fähigkeiten: Pooling und Spezialisierung von Streitkräften, Koordinierung von militärischen und nichtmilitärischen Ressourcen und von Aktionen der Union mit sicherheitspolitischem Bezug und Implementierung der EU Sicherheitsstrategie auf der Drei-Säulen-Konstruktion der Gemeinschaft.

Im Prinzip verfüge die Union über alle Instrumente einer ganzheitlichen Sicherheitspolitik. Es komme jedoch darauf an, »zu einer wahren EU-Strategie überzugehen, die sich am eigenen Bedarf, dem komparativen Vorteil und den besonderen Gegebenheiten der Union orientiert«, vor allem im Verteidigungsbereich, wo angesichts der Grenzen der Staatsfinanzen »ein Mehr an operationeller Leistungsfähigkeit nur durch weitere Integration erreicht werden kann«. Die europäischen Regierungen könnten der Frage, »ob die ESVP zu einer wahren kollektiven Verteidigung führen wird oder sollte«, nicht mehr

ausweichen, zumal die NATO ihre Planungskapazitäten und Kommandostrukturen fast ausschließlich auf »out of area«-Missionen ausrichte und die Verteidigungsplanung für das Bündnisterritorium kaum noch eine Rolle spiele.

Europäische Verteidigung ist auch das Thema von **Elvire Fabry** und **Colomban Lebas** in der *Politique Etrangère*. Sie untersuchen drei Szenarien für die Zukunft der ESVP: Europa als »größere Schweiz«, ein Europa ausgewählter Länder, die in der Verteidigung eng zusammenarbeiten, und ein Europa, aus dem die USA sich weitgehend zurückziehen. Frankreich orientiere sich an den Szenarien zwei und drei, der permanenten strukturierten Zusammenarbeit, wie sie auch im Verfassungsvertrag vorgesehen sei, und an dem Ziel europäischer Selbstbestimmung, was Sicherheit und Verteidigung betrifft. Auch nach dem negativen Ausgang des Verfassungsreferendums sei es unwahrscheinlich, daß sich an dieser Zielrichtung etwas ändern werde.

E Pluribus Unum? Mit dem Fortschritt militärischer Integration in der Europäischen Union befassen sich mehrer Beiträge in den *Egmont Papers* des Royal Institute for International Relations in Brüssel. Die Perspektive der ESVP ist die Realisierung einer autonomen europäischen Handlungsfähigkeit. Sind die vom Europäischen Rat beschlossenen Programme (Headline Goal 2010, European Capabilities Action Plan, Aufstellung von EU-Battle Groups) ausreichend, um dieses Ziel zu erreichen? Welche Rolle kann die neugeschaffene Europäische Verteidigungsagentur im militärischen Transformationsprozeß spielen? Die Frage bleibt, ob die EU-Staaten angesichts knapper Finanzmittel die Kraft aufbringen werden, die beschlossenen Planungen umzusetzen. Auch die strategische Funktion der Battle Groups sei noch nicht ausreichend geklärt: »A Concept in Search of a Strategy?« Dies betreffe insbesondere deren Einsatz im Auftrag der UN, vor allem in Afrika, meint **Richard Gowan** vom Foreign Policy Center in London. Solange die EU kein Konzept für die Entwicklung Afrikas

habe, bleibe es fragwürdig, welchem Zweck schnelle Eingreiftruppen für Friedensmissionen auf diesem konfliktbeladenen Nachbarkontinent dienen sollen. Auch **Sven Biscop**, der Herausgeber dieses Hefts, hinterfragt den Sinn militärischer Integration in Europa. Sie werde offensichtlich in erster Linie von nationalen und fiskalischen Erwägungen bestimmt und nur zuletzt von einer europäischen Sicherheitsstrategie. Zu fordern sei daher, die Streitkräftetransformation in Europa »top down« zu planen und zu koordinieren. Die Politik müsse sich entscheiden: »Wie viele gleichzeitige Operationen, in welchem Umfang, mit welchem Typus und welcher Intensität will die EU befähigt sein zu unternehmen in Anbetracht ihrer Verpflichtungen gegenüber ihrer Nachbarschaft und zur Erfüllung eines »effektiven Multilateralismus?«

In ähnlicher Weise erörtern **Julian Lindley-French**, Direktor am Zentrum für Sicherheit in Genf, und **Volker Heise**, Mitarbeiter der Stiftung Wissenschaft und Politik, die langfristigen Aussichten der ESVP. Wie weit sollte die militärische Integration gehen? Soll die ESVP nur einen Teil oder die Gesamtheit der Streitkräfte der Mitgliedsstaaten erfassen? Welchen Nutzen kann das Instrument der permanenten strukturierten Zusammenarbeit bringen? Ist eine »Europäische Armee« vorstellbar und welche Konsequenzen ergeben sich daraus für nationale Souveränität und Autonomie? Beide Autoren sind zuversichtlich, daß die künftigen Bedingungen und Erfordernisse der europäischen Sicherheit die notwendige politische Dynamik entfalten werden, um den europäischen Einigungsprozeß auch in den militärischen Strukturen voranzutreiben. Die Frage ist nur, wie lange dieser Prozeß dauert.

Besprochene Aufsätze:

- Bailes, Alyson J. K.**, Die europäische Sicherheitsstrategie: programmatische und praktische Perspektiven für GASP und ESVP, in: *Integration*, 28 (2005) 2, S. 107–118.
- Balfour, Rosa/Rotta, Alessandro**, Beyond Enlargement. The European Neighbourhood Policy and its Tools, in: *The International Spectator*, 40 (2005) 1. S. 7–32.
- (Barth Eide, Espen)** Should Nato Play a More Political Role. A Debate: Espen Barth Eide versus Frédéric Bozo, in: *Nato Review*, (Frühjahr 2005).
- Biscop, Sven (Hg.)**, E Pluribus Unum? Military Integration in the European Union, in: *Egmont Papers 7*, Royal Institute for International Relations, Brüssel, Juni 2005.
- Dassù, Marta/Menotti, Roberto**, Europe and America in the Age of Bush, in: *Survival*, 47 (Frühjahr 2005) 1, S. 105–121.
- Fabry, Elvire/Lebas, Colomban**, Trois scénarios pour une PESD, in: *Politique Etrangère*, (2005) 2, S. 177–197.
- Lynch, Dov**: The Security Dimension of the European Neighbourhood Policy, in: *The International Spectator*, 40 (2005) 1. S. 33–43.
- Moscovici, Pierre**, Pour une autre politique étrangère, in: *Politique Internationale*, (Winter 2004/2005) 106, S. 284–295.
- Riecke, Henning**, Die Notwendigkeit des Wandels, in: *NATO Review*, (Frühjahr 2005).
- Rudolf, Peter**, The Myth of the "German Way": German Foreign Policy and Transatlantic Relations, in: *Survival*, 47 (Frühjahr 2005) 1, S. 133–152.
- Sandschneider, Eberhard**, Koordinaten deutscher Außenpolitik. In: *Internationale Politik*, 60 (2005) 6, S. 60–67.
- Schwarzer, Daniela**, Vom Umgang mit der Europa-Malaise. Frankreichs Europa-Politik nach dem Verfassungsreferendum, in: *Internationale Politik*, 60 (2005) 5, S. 62–68.

Tocci, Nathalie, Does the ENP Respond to the EU's Post-Enlargement Challenges? in: *The International Spectator*, 40 (2005) 1, S. 21-32.

Wallace, William, The Collapse of British Foreign Policy, in: *International Affairs*, 81 (Januar 2005) 1, S. 53-68.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2005
Alle Rechte vorbehalten

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

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

ISSN 1611-6380