

Internationales Clausewitz-Zentrum

CLAUSEWITZ-INFORMATION

4/ 2000

20021119 037



Führungsakademie der Bundeswehr

Hinweis des Herausgebers:

1. Clausewitz-Symposium am Internationalen Clausewitz-Zentrum der Führungsakademie der Bundeswehr, Hamburg, 06. - 08. Juli 2000

Schriftenreihe des Internationalen Clausewitz-Zentrums, Führungsakademie der Bundeswehr, Hamburg

Clausewitz-Protokolle - Heft 4 / 2000

Herausgeber:

Führungsakademie der Bundeswehr, Internationales Clausewitz-Zentrum
Kapitän zur See Dr. Lennart Souchon
Postfach, 22585 Hamburg
Tel.: 040/8667-6500, Fax: 040/8667-6509,
e-mail: fueakbwhh@t-online.de

REPORT DOCUMENTATION PAGE

Form Approved OMB No. 0704-0188

Public reporting burden for this collection of information is estimated to average 1 hour per response, including the time for reviewing instructions, searching existing data sources, gathering and maintaining the data needed, and completing and reviewing the collection of information. Send comments regarding this burden estimate or any other aspect of this collection of information, including suggestions for reducing this burden to Washington Headquarters Services, Directorate for Information Operations and Reports, 1215 Jefferson Davis Highway, Suite 1204, Arlington, VA 22202-4302, and to the Office of Management and Budget, Paperwork Reduction Project (0704-0188), Washington, DC 20503.

1. AGENCY USE ONLY (Leave blank)		2. REPORT DATE 2000	3. REPORT TYPE AND DATES COVERED Series Publication	
4. TITLE AND SUBTITLE Gemeinsame Europaeische Sicherheit Joint European Security			5. FUNDING NUMBERS	
6. AUTHOR(S) Reinhard Schweppe, Gregor Achoellgen, Bernd Muetzelburg, Alain Lefevre, D. Thomas Wolfson, Wolfgang Meyer				
7. PERFORMING ORGANIZATION NAME(S) AND ADDRESS(ES) Fuehrungsakademie der Bundeswehr Internationales Clausewitz-Zentrum			8. PERFORMING ORGANIZATION Report Number REPORT NUMBER Heft 4/2000	
9. SPONSORING/MONITORING AGENCY NAME(S) AND ADDRESS(ES)			10. SPONSORING/MONITORING AGENCY REPORT NUMBER ISSN 1615-1135	
11. SUPPLEMENTARY NOTES Text in German. Title and abstract in German and English, 101 pages, ISSN 1615-1135, Heft 4/2000.				
12a. DISTRIBUTION/AVAILABILITY STATEMENT Distribution A: Public Release.			12b. DISTRIBUTION CODE	
ABSTRACT (Maximum 200 words) Six articles broach fundamental European security problems: the problem of NATO expansion; the search for security in the new (post-Cold War) Europe; German foreign and security policy with regard to Europe; the necessity of joint European foreign and security policy; Europe and the security interests of the United States; multi-nationalism and military integration in Europe. The authors tend to concur that the integration of the former Soviet Bloc countries would only serve to bolster European security, but the rate at which that precisely should occur remains a bone of contention.				
14. SUBJECT TERMS German, UNIBW, NATO, European security issues, German foreign policy, United States foreign policy, European Union, Multi-nationalism			15. NUMBER OF PAGES	
			16. PRICE CODE	
17. SECURITY CLASSIFICATION OF REPORT UNCLASSIFIED	18. SECURITY CLASSIFICATION OF THIS PAGE UNCLASSIFIED	19. SECURITY CLASSIFICATION OF ABSTRACT UNCLASSIFIED	20. LIMITATION OF ABSTRACT UL	

NSN 7540-01-280-5500

Standard Form 298 (Rev. 2-89)
Prescribed by ANSI Std. Z39-18
298-102

Clausewitz-Symposium
am
Internationalen Clausewitz-Zentrum
06. - 08. Juli 2000

"Gemeinsame Europäische Sicherheit"

mit Vorträgen von:

**Alain Lefevre, Wolfgang Meyer, Bernd Mützelburg,
Gregor Schöllgen, Reinhard Schweppe, D. Thomas Wolfson**

AQ F03-02-0234

**Reproduced From
Best Available Copy**

**Copies Furnished to DTIC
Reproduced From
Bound Originals**

Inhaltsverzeichnis

Reinhard Schweppe:	Die Einigung Europas vor dem Hintergrund der Erweiterungsproblematik und der Reform seiner Institutionen	1
Gregor Schöllgen:	Alle für einen oder jeder für sich? Die Suche nach Sicherheit in der neueren eu- ropäischen Geschichte - Ein Versuch	17
Bernd Mützelburg:	Deutsche Außen- und Sicherheitspolitik in eu- ropäischer Perspektive	43
Alain Lefevre:	Die Zukunft Europas: zur Notwendigkeit einer gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik	55
D. Thomas Wolfson:	Transatlantische Partnerschaft - Europa und die Sicherheitsinteressen der USA	77
Wolfgang Meyer:	Multinationalität und militärische Integration in Europa - Sachstand und Perspektive	91
Autorenverzeichnis:		101

Reinhard Schweppe

**Die Einigung Europas vor dem Hintergrund der Erweiterungs-
problematik und der Reform seiner Institutionen**

Herr Admiral Lange,

Herr Kapitän Dr. Souchon,

Meine Damen und Herren,

ich bin Ihnen außerordentlich dankbar für diese Einladung. Nach Hamburg, wo ich früher einmal studiert habe, komme ich immer gern. Im vergangenen März, als ich die Einladung angenommen habe, glaubte ich, man könne Anfang Juli eigentlich gefahrlos nach Hamburg reisen. Nun hat sich plötzlich die Terminlage völlig anders dargestellt. Aber der Termin hier vor der Führungsakademie der Bundeswehr war mir besonders wichtig. Wir arbeiten gern und eng mit Ihnen zusammen. Wir haben vielfältige Kontakte. Es gibt starken Personalaustausch, und deswegen ist es mir trotz gewisser Zwänge ein großes Vergnügen, heute Abend mit Ihnen zu diskutieren.

Ich bin natürlich kein Sicherheits- und Verteidigungsexperte. Aber ich nehme an, Sie erwarten von mir auch eher, dass ich Ihnen zum Auftakt Ihrer Tagung heute Abend einen Überblick über die aktuellen Fragen der Europapolitik und auch die weitere Perspektive gebe.

In der Tat, das Bild ist sehr kompliziert. Sie hatten, Herr Dr. Souchon, gerade das Wort geprägt, man brauche einen europapolitischen Kompass. Wir im Auswärtigen Amt glauben, dass wir diesen Kompass besitzen und in die

richtige Richtung steuern. Nur die Erfahrung hinterher wird uns lehren, ob der Kompass auch wirklich in Ordnung war.

Lassen Sie mich mit einem Überblick beginnen. Europa, d.h. die Europäische Union, ist auf dem Wege zu einem Global Player. In manchen Bereichen ist das heute schon der Fall. Dort, wo es zutrifft, ist dies von großem Nutzen für jeden einzelnen Mitgliedsstaat, da er mehr im EU-Verbund erreichen kann als auf sich allein gestellt. Nehmen Sie den Bereich der Außenwirtschaftspolitik. Dort ist die Europäische Union absolut handlungsfähig. Sie befindet sich auf gleicher Augenhöhe mit den USA und kann in den Verhandlungen der WTO Ergebnisse erreichen, die selbst so großen Staaten wie Deutschland allein – zweit- oder drittgrößte Handelsmacht dieser Welt – nicht möglich wären. An diesem Beispiel zeigt sich ganz deutlich der Mehrwert dieser Europäischen Union.

Der zweite Bereich, wo die Bedeutung der EU für alle sichtbar wird, ist die gemeinsame Währung. Vielleicht glauben Sie, dass ich hier ein schlechtes Beispiel gewählt habe, weil der Kurs der Währung gegenüber dem Dollar fällt. Ich möchte deshalb auf zwei Gesichtspunkte hinweisen: Der Innenwert des Euro ist stabil, nach außen erzielen wir hohe Exportüberschüsse, was unsere Wirtschaft stützt. Zugleich stelle ich Ihnen die Frage: Was glauben Sie, was würde passieren, wenn die 15 Mitgliedsstaaten der EU noch alle über eigene Währungen verfügten und jeder für sich mit dem starken Dollar konfrontiert wäre? Die Antwort lautet: Unsere Wirtschaften würden ihren Gleichklang verlieren. Es würde zu enormen Wachstumsverlusten kommen. Die für dieses Jahr in Deutschland angestrebten 3 % wären sicherlich nicht erreichbar. Im übrigen lehrt die Erfah-

rung, dass sich irgendwann der Trend wieder umkehren wird. Der Euro wird dann zu den gesuchtesten Währungen dieser Erde gehören.

Ich habe Ihnen somit zwei Bereiche genannt, wo die EU bereits heute das Stadium einer voll handlungsfähigen Einheit auf der Weltbühne erreicht hat. Es spricht vieles dafür, dass die Europäische Union in den nächsten Jahren auch in weiteren Feldern handlungsfähig wird.

Im Zusammenhang mit der Rede von Außenminister Fischer am 12. Mai 2000, wo eine europäische Föderation der Nationalstaaten angesprochen worden ist, haben wir noch einmal nachgelesen, wer dieses Wort von der europäischen Föderation zuerst geprägt hat. Natürlich stand ganz am Anfang Monet. Interessanterweise in den 60er Jahren aber auch de Gaulle.

De Gaulle hat vorausgesagt, es werde zu einer europäischen Föderation kommen. Dies werde aber 50 Jahre dauern. Nun, die 50 Jahre sind fast abgelaufen. 10 Jahre haben wir noch Zeit. Ich halte es für möglich, dass wir in diesen 10 Jahren uns dem Ziel einer europäischen Föderation schon sehr weit angenähert haben werden.

Meine Analyse ist, dass sich die Ereignisse beschleunigen, die Entwicklungen sich geradezu überschlagen. Anders als früher, wo ein wichtiges Ereignis in Europa dem anderen gefolgt ist (nehmen Sie das Beispiel Vertiefung und Erweiterung), überstürzt sich jetzt alles. Alle Entwicklungen kommen gleichzeitig, und wir müssen gleichzeitig mit ihnen fertig werden.

Wir haben im Augenblick eine Baustelle in Europa, wo an mindestens 5 wichtigen Bereichen gleichzeitig gearbeitet wird. Als erstes möchte ich die Erweiterungsverhandlungen nennen, das wahrscheinlich wichtigste und schwierigste Projekt, das die Europäische Union im Augenblick vor sich hat.

Wir haben 12 Beitrittskandidaten, mit denen verhandelt wird. Mit dem 13. Kandidaten, der Türkei, wird vorläufig nicht verhandelt, so dass ich hier auf diesen Fall nicht näher eingehe. Alle diese 12 Bewerberstaaten sind ärmer, teilweise wesentlich ärmer, als dieses in der Vergangenheit Beitrittskandidaten gewesen sind. Der einzige annähernd vergleichbare Beitritt war der von Spanien und Portugal 1986. Der Unterschied ist nur, dass der Entwicklungsstand der Europäischen Union heute unendlich komplexer ist als damals und die ökonomischen, aber auch politischen Probleme der gegenwärtigen Kandidaten vergleichsweise viel größer sind. Trotzdem wird diese Erweiterung kommen. Wir brauchen sie, sie liegt im strategischen Interesse Deutschlands.

Zweitens müssen wir uns um die Vertiefung der Europäischen Union kümmern. Stichwort: Die im Augenblick laufende Regierungskonferenz zur Reform der Institutionen dieser Europäischen Union. Ich komme darauf zurück.

Als drittes haben wir einen Konvent zur Erarbeitung einer Grundrechtscharta. Hier entsteht potentiell das erste Element einer europäischen Verfassung. Und eine Verfassung, jedenfalls so, wie wir das in Deutschland mit dem Grundgesetz kennen, hat mindestens zwei wichtige Elemente, nämlich einen Grundrechtskatalog, der wird im Augenblick vom Konvent

erstellt, und als zweites einen Kompetenzkatalog, nämlich die Frage, wer was macht. Hier haben wir einen weiteren Baustein auf dem Weg zur Europäischen Union als Global Player. Eine Vereinigung von Staaten dieser Größe und Bedeutung, die über eine Verfassung verfügt, ist per definitionem ein wichtiger Weltfaktor.

Viertens beschleunigt sich zur Zeit die europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Sie haben gerade in Ihren einführenden Worten die Meilensteine Köln und Helsinki erwähnt. Ich entsinne mich noch sehr gut: Vor Köln - also etwas mehr als ein Jahr ist es nur her - hätte kaum jemand gewettet, was da beschlossen worden ist und was seitdem erreicht wurde. Nach vielen Jahren der Unschlüssigkeit haben wir jetzt in diesem Bereich eine völlig neue Qualität erreicht.

Als fünften großen Bereich sehe ich gegenwärtig die neue Dimension Innen- und Justizpolitik. Wir hatten im letzten Oktober unter finnischer Präsidentschaft eine Sondertagung des Europäischen Rates in Tampere. Dort ist ein Aktionsprogramm verabschiedet worden mit ungefähr 50 Punkten. Diese Punkte werden jetzt abgearbeitet, einer nach dem anderen. Ich sehe, es ist zum Teil nicht einfach, aber wir bewegen uns. Wenn diese 50 Punkte erfolgreich abgearbeitet worden sind, und wir bewegen uns ziemlich schnell, dann sind wir ganz nah an einer umfassenden Justiz- und Innenunion.

Hält das gegenwärtige Tempo an, ist ziemlich sicher, dass in einem Zeitraum von 5 – 10 Jahren die europäische Landschaft, diese Europäische Union, sich völlig verwandelt. Die meisten von uns werden nicht einmal

das Pensionsalter erreicht haben, wenn sie mit einer völlig neuen Qualität der europäischen Integration konfrontiert werden.

Ich möchte die Gelegenheit ergreifen, die beiden ersten Punkte näher zu untersuchen und mit Ihnen zu diskutieren. Ich meine die Erweiterung und die Reform der Institutionen. Vielleicht auch noch ein Wort zur Verteidigung.

Also zunächst einmal der Punkt Erweiterung:

Ich hatte schon angedeutet, diese Europäische Union wird durch die Erweiterung, die ihr bevorsteht, nämlich um 12 neue Mitgliedsstaaten und dieses voraussichtlich sehr rasch in den nächsten Jahren, ihren Charakter ändern. Mit 12 neuen Mitgliedsstaaten wird die EU ihr Territorium erheblich ausweiten. Die Bevölkerung wird allerdings "nur" um ungefähr 100 Mio. steigen. D.h. von im Augenblick 370 Mio. auf 470 Mio.

Von den Dimensionen her entsteht der bei weitem größte Binnenmarkt der Welt. Von der wirtschaftlichen Realität aber auch vom militärischen Potential ein Koloss. Würde diese Erweiterung aber nach den gegenwärtig geltenden Regeln gemacht, liefen wir die Gefahr einer Verwässerung der europäischen Integration.

Lassen Sie mich das erklären. Die gegenwärtige Erweiterungsrunde ist – wenn ich mich nicht irre – ihre fünfte. In den vier vorangegangenen hat man einfach extrapoliert. Man hat sich etwa die Frage gestellt: Wie groß ist Spanien? Spanien hat 38 oder 39 Mio. Einwohner, also hat man ihm 8 Stimmen im Rat gegeben, weniger als Deutschland mit 10, aber deutlich

mehr als die Niederlande oder Belgien mit 5. Kommt ein Land wie Polen neu hinzu, ungefähr von der Größe Spaniens, würde es nach gegenwärtigen Regeln ebenfalls 8 Stimmen bekommen. Da man auch in allen anderen Fragen bisher die Extrapolationsmethode verwendet hat, würde dies dazu führen, dass man die Regeln, die für eine Gemeinschaft von 6 Mitgliedsstaaten erdacht worden sind, schließlich auf eine EU von 27 Mitgliedern anwendet. Damit würde die Europäische Union ihre Funktionsfähigkeit verlieren. Dies zu vermeiden, ist der Sinn der im Augenblick laufenden Regierungskonferenz. Sie soll die notwendigen Reformen beschließen, die erforderlich sind, um den Ist-Zustand realer Integration, den wir heute mit 15 Mitgliedern haben, in einer Europäischen Union mit 27 noch erhalten zu können. Zugleich sind wir uns darüber ziemlich einig, glaube ich, dass diese Europäische Union zu 15 bei allen unbestrittenen Erfolgen weiterhin deutliche Mängel in ihrer Handlungsfähigkeit aufweist. Wenn wir auf 27 erweitern, müssen wir erhebliche Reformen durchsetzen, um wenigstens den Integrationsstand halten zu können, den heute die EU mit 15 Mitgliedern hat. Mit anderen Worten: Ein erfolgreicher Abschluss der Regierungskonferenz in Nizza ist letztlich nicht mehr, als die EU aufnahmefähig für 12 weitere Mitglieder zu machen, ohne das erreichte Integrationsniveau zu senken. Deshalb kann ein erfolgreicher Abschluss der französischen Präsidentschaft auf dem Europäischen Rat in Nizza Ende des Jahres nur eine erste Stufe auf dem Wege zu weiteren institutionellen Reformen sein. Lassen Sie mich kurz erklären, worum es bei dieser laufenden Regierungskonferenz geht:

Erster Punkt: Wir haben im Augenblick eine Kommission, die 20 Mitglieder hat. Die großen Mitgliedsstaaten haben 2, die kleineren je 1 Kommissar, macht zusammen 20. Wenn Sie nach diesem Modell extrapolieren

würden, hätten Sie bei einer Union von 27 Staaten 33 Kommissare. Das kann nicht funktionieren. Wir haben heute schon das Problem, dass es nur mit Mühe gelingt, für die einzelnen Kommissare vernünftige Geschäftsbereiche zu schneiden.

Nehmen Sie einen Bereich, der mir besonders vertraut ist: die Außenbeziehungen. Die teilen sich 4 Kommissare. Man behilft sich damit, einem Kommissar, Patten, besondere Koordinierungsfunktionen zuzuweisen. Im Augenblick mag das gehen. Bei 33 Kommissaren hätten wir echte Probleme. Deshalb ist deutsche Vorstellung, die Kommission zu verkleinern. Wir könnten uns 15 Mitglieder vorstellen, also weitaus weniger als Mitgliedsstaaten, und müssten dann ein Modell erfinden, wie wir zu einer gerechten Verteilung auf die Mitgliedsstaaten kommen.

Hier ergibt sich ein gewisser Konflikt zwischen kleineren und größeren Mitgliedsstaaten. Altmitglieder wie Luxemburg oder Belgien lassen in solchen Fragen unter Umständen mit sich verhandeln. Aber Mitgliedsstaaten, die erst später beigetreten sind, wollen unter keinen Umständen auf ihren eigenen Kommissar verzichten. Wenn aber die Zahl der Kommissionsmitglieder kleiner sein soll als die Zahl der Mitgliedsstaaten, so verlangen diese Staaten, dass große Mitglieder wie Frankreich und Deutschland sich einer gleichen Rotation unterziehen müssen wie sie selbst. Hier ist geschickte Diplomatie gefragt. Wir müssen eine Regelung finden, die nicht diskriminierend ist und trotzdem dazu führt, dass die großen Mitglieder etwas günstiger behandelt werden.

Zweite Frage: Im Grunde wichtiger als die Größe der Kommission ist der Übergang zu umfassender Mehrheitsabstimmung. Man hat heute schon die

Situation, dass mehr als 50 % aller Entscheidungen in der Europäischen Union mit qualifizierter Mehrheit gefällt werden. Dafür brauchen sie ungefähr 71 % der (gewogenen) Stimmen. Die großen Staaten wie Deutschland haben 10 Stimmen, der kleinste Staat Luxemburg hat zwei Stimmen. Das hat Ähnlichkeit mit dem Deutschen Bundesrat. Schon heute wird in vielen Bereichen mit Mehrheit abgestimmt. Die Erfahrung zeigt uns, dass immer dort, wo mit qualifizierter Mehrheit abgestimmt wird, Resultate erreicht werden. Dort, wo das Einstimmigkeitsprinzip herrscht, gibt es Stillstand. Ich will Ihnen nur ein Beispiel nennen: In Maastricht hat man unter vielen anderen Bereichen zwei neue Kompetenzen geschaffen, nämlich eine für den Bildungsbereich und eine für den Kulturbereich. Beim Bildungsbereich hat man die qualifizierte Mehrheit eingeführt. Im Kulturbereich hat man darauf verzichtet. Dies ist nicht zuletzt deshalb geschehen, weil die deutschen Länder damals darauf bestanden haben, auf ihrer Zuständigkeit im Kulturbereich.

Also zwei Bereiche, beide 1993 eingeführt. Seitdem sind 7 Jahre vergangen. Was sind die Resultate?

Nehmen Sie den Bildungsbereich. Dort sind inzwischen Dinge beschlossen worden, die gar nicht so viel Geld kosten, die aber höchsten Symbolcharakter haben, die unseren jungen Menschen die Möglichkeit geben, sich mit Europa zu identifizieren. Ich nenne das Erasmus-Programm, Sokrates, Leonardo. Schauen Sie sich im Vergleich den Kulturbereich an. Praktisch keine Resultate.

Für mich ist dies der schlagende Beweis: Überall dort, wo man mit qualifizierter Mehrheit abstimmen kann, haben wir Dynamik, Bewegung. Dort,

wo Einstimmigkeit herrscht, treten wir mehr oder weniger auf der Stelle. Für Länder wie Deutschland wird die Einstimmigkeit zudem teuer.

Einstimmigkeit heißt nämlich auch Erpressbarkeit und heißt deswegen auch häufig teure Lösung. Wir brauchen Mehrheitsabstimmungen und zugleich eine neue Mentalität. Wir müssen uns in Brüssel qualifizierte Mehrheiten suchen, wo immer wir sie finden können. Dies kann auch in wechselnden Koalitionen gehen. Entscheidend ist, dass Mehrheitsabstimmung zum alltäglichen Normalfall wird. Es darf auch nicht ausgeschlossen sein, dass in zweit- oder dritrangigen Fällen Deutschland und Frankreich einmal in gegensätzlichen Lagern stehen. Entscheidend ist, dass beide Länder in strategischen Fragen den Schulterschluss halten. In kleineren Fragen sind Divergenzen durchaus etwas Natürliches. Also, hier ist Mentalitätsänderung erforderlich, aber wir sind auf dem Wege dazu.

Dritter Punkt ist, wenn Sie mit qualifizierter Mehrheit abstimmen, müssen Sie auch stärker das Prinzip der demokratischen Legitimation von Entscheidungen berücksichtigen. Hier haben wir ein Problem. Die Gründungsväter 1958 haben sich seinerzeit, also bei sechs Staaten, ein sehr intelligentes System einfallen lassen. Damals war es so, dass qualifizierte Mehrheiten ungefähr 70 % der gewichteten Stimmen bedeuteten. Das ist noch heute so. Damals bedeutete das aber gleichzeitig, dass hinter diesen 70 % der gewichteten Stimmen auch immer mindestens 70 % der Bevölkerung stand. Das lag daran, dass wir damals ein Mischungsverhältnis von drei großen und drei kleinen Staaten hatten.

Inzwischen hat sich dieses Mischungsverhältnis verschoben. Die heutige EU hat 10 kleinere Staaten und 5 größere. Wenn wir die Union um weitere

12 Staaten erweitern, dann ist nur Polen ein Land, das in die größere Kategorie passt. Es hat ungefähr die Größe von Spanien. Mit anderen Worten: Nach Abschluss der gegenwärtigen Erweiterungsrunde wird die EU sechs große Staaten und 21 kleinere bzw. sehr kleine Staaten umfassen. Bei den Stimmengewichten sind die kleineren Staaten relativ besser gestellt als die großen. Das führt zu einem Defizit an demokratischer Legitimation. Schon heute bei einer Union von 15 Mitgliedsstaaten haben wir bei einer qualifizierten Mehrheitsentscheidung im ungünstigsten Fall weiterhin 71 % der gewogenen Stimmen, hinter denen aber nur noch 58 % der Bevölkerung steht. Extrapolieren wir dieses System auf 27 Mitgliedsstaaten, dann haben wir plötzlich eine Situation, bei der im ungünstigsten Fall hinter einer Mehrheitsentscheidung von weiter 71 % der gewogenen Stimmen nicht einmal mehr die Hälfte der Bevölkerung steht. Wenn Sie zugleich den Bereich der Mehrheitsentscheidung ausdehnen, z.B. in sehr sensible Bereiche wie Steuern oder Sozialversicherung, wird die Sache unhaltbar. Die Gefahr ist erkannt. Es besteht Einigkeit darüber, dass den großen Staaten eine stärkere Repräsentation gegeben werden muss, ohne dass dies dem Prinzip der Proportionalität entspricht. Auch im Bundesrat in Deutschland haben wir ein ähnliches Prinzip: Nordrhein-Westfalen hat mehr Stimmen als Bremen, aber nicht so viel mehr, wie es seiner Größe entspricht.

Darüber hinaus gibt es ein schwieriges Problem zu lösen innerhalb der Gruppe der großen Staaten. Deutschland und Frankreich haben beide zur Zeit 10 Stimmen. Sollte nicht eine Differenzierung gewählt werden? Immerhin hat Deutschland 24 Mio. Einwohner mehr als Frankreich. Sie können sich vorstellen, es handelt sich um ein hochstreitiges Thema. Aber wir können und werden es lösen. Deswegen wird kein Konflikt ausbrechen.

Ein viertes Thema ist auf dieser Regierungskonferenz hinzugetreten. Und damit weise ich eigentlich jetzt über diese Regierungskonferenz ein wenig hinaus. Ich spreche von der Frage der flexiblen oder verstärkten Zusammenarbeit.

Allen ist klar: Je größer diese Europäische Union wird, desto schwieriger wird es, zu 15, zu 27, selbst bei Mehrheitsentscheidungen, mit der Integration voranzuschreiten. Es muss möglich sein, dass diejenigen, die sich schneller integrieren wollen und können, dies auch im kleineren Verband tun können. Wir haben in Amsterdam, also bei der letzten Regierungskonferenz, uns bereits sehr dafür eingesetzt. Was schließlich von ursprünglichen Vorschlägen übrig geblieben ist und in den Amsterdamer Vertrag aufgenommen worden ist, ist kaum mehr operativ. Wir haben zwar jetzt Klauseln zur verstärkten Zusammenarbeit im Vertrag, wohlgermerkt nicht im Bereich der zweiten Säule, also der Außen- und Sicherheitspolitik, aber im Bereich der traditionellen Gemeinschaft und auch im Bereich Innen und Justiz. Aber wir haben de facto ein Vetorecht.

Leider sind wegen des Vetorechts diese Klauseln nie angewendet worden. Man muss also auf der laufenden Regierungskonferenz das Vetorecht beseitigen, das ist der erste Punkt.

Der zweite Punkt ist: Ich glaube, man muss auch in dem Bereich Außen- und Sicherheitspolitik die Möglichkeit eines flexiblen Zusammengehens haben. Das ist nicht ganz einfach, weil es natürlich nicht vorstellbar ist, dass man eine Politik der Europäischen Union beispielsweise gegenüber Nahost oder gegenüber den USA oder gegenüber Russland mit wechseln-

den Teilnehmern haben könnte. Eher vorstellbar wäre dies in thematischen Bereichen wie Nichtverbreitungspolitik oder Rüstungskontrolle.

Engere Zusammenarbeit kann man auch machen im Bereich der Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Das gleiche gilt für den Bereich der Rüstungszusammenarbeit. Hier ist ein Feld, wo wir auf der Regierungskonferenz in Nizza die entscheidenden Weichen stellen müssen. Hier liegt ein Testfall des weiteren europäischen Vorgehens vor.

Ich kann nicht ausschließen, dass es Länder geben wird, die in Nizza auf diesem Weg nicht vorangehen wollen. Und wenn es in Nizza zu einem Fehlschlag der Verhandlungen kommen sollte, dann werden sich einige Länder etwas völlig anderes ausdenken. Was kann das sein? Nun, es liegt auf der Linie von dem, was Außenminister Fischer oder Staatspräsident Chirac in letzter Zeit gesagt haben. Die Vorstellung ist, in Nizza möglichst eine weitgehende Regelung zur verstärkten Zusammenarbeit innerhalb der Europäischen Union zu erhalten. Mit anderen Worten: Eine kleinere Zahl von Mitgliedsstaaten kann unter Nutzung der Unionsorgane, wie etwa der Kommission, Integrationsfortschritte unternehmen, zu denen andere nicht willens oder in der Lage sind. Scheitern solche Bemühungen, gibt es auch einen anderen Ansatz: die verstärkte Zusammenarbeit außerhalb der EU. Theoretisch könnte man sich vorstellen, dass Frankreich und Deutschland eine Totalfusion machen. Da können Sie mir zu Recht sagen, das ist utopisch, das geht nicht, kann man nicht, ist nicht erreichbar. Frankreich und Deutschland könnten aber durchaus in Teilbereichen fusionieren. Sie könnten etwa unter Beachtung europäischer Verordnungen und Richtlinien, die natürlich nicht verletzt werden dürfen, in Teilbereichen ihre Aktivitäten miteinander verschmelzen. Sie könnten auch innerhalb der Euro-

päischen Union ihr Gewicht in allen oder in genau bestimmten Fällen zusammenlegen. Was zwischen Frankreich und Deutschland möglich ist, sollte auch zwischen anderen Mitgliedsstaaten möglich sein. Wichtig wäre in diesem Zusammenhang, Bereiche zu identifizieren, wo man solche Teilfusionen, die Souveränitätsübertragung bedeuten würden, machen kann. Weite Bereiche der Innen- und Justizpolitik bieten sich an. Auch der Verteidigungsbereich käme durchaus infrage. Nehmen Sie die ESVP. Dies ist ein Unternehmen der EU. Hier muss man mit einem deutschen, einem französischen, einem britischen Truppenkontingent beitragen. Niemand könnte einzelne Staaten daran hindern, wenn sie ihre Kontingente zusammenlegen und sagen, das ist unser gemeinsamer Beitrag zur ESVP. Mit anderen Worten: Die Regeln der EU würden überhaupt nicht berührt.

Wenn man sagt, Totalfusion zwischen einzelnen Staaten ist nicht möglich, Teilfusion aber schon, kommt man sofort zu der berühmten Verfassungsfrage, nämlich der Frage, wer macht was? In welchen Bereichen gibt man Souveränität ab, in welchen Bereichen verbleibt sie bei den Nationalstaaten? Nach unserer Vorstellung ist eine engere Zusammenarbeit, bei der solche Souveränitätsübertragungen stattfinden, eigentlich jedenfalls auf Dauer kaum denkbar in der Form intergouvernementaler Zusammenarbeit. Intergouvernemental heißt, sie gehen vom Einstimmigkeitsprinzip aus. Sie können sich jederzeit wieder zurückziehen. Integration dagegen bedeutet eine im Prinzip unwiderrufliche Souveränitätsabgabe in bestimmten Bereichen.

Wir stellen uns anderes vor. Wir meinen, wir sollten nach der Integrationsmethode verfahren mit gemeinsamen Organen, mit Mehrheitsabstimmung. Wenn Teilübertragung von Souveränität stattfindet, dann brauchen

wir auch Organe, die das führen, verwalten. Damit kommt auch sofort der Gedanke auf, brauchen wir einen gemeinsamen Präsidenten? Brauchen wir nicht ein Parlament, das über die Dinge entscheiden kann, denen die Souveränität übertragen worden ist? Brauchen wir nicht eine Regierung, und brauchen wir nicht einen Gerichtshof?

Damit stoßen wir zur Frage der Finalität, die bislang nicht beantwortet worden ist. Fast alle europäischen Politiker haben sich vor der Beantwortung dieser Frage gescheut. In Brüssel wurde immer wieder das bekannte Bild des Fahrrades gemalt: Man muss strampeln, damit man nicht umfällt. Dabei fährt man in eine Richtung, ohne genau zu wissen, wohin. Aber Bewegung ohne Kenntnis der Richtung reicht nicht mehr aus.

Deshalb ist es so wichtig, den Zustand, den die Europäische Union irgendwann haben sollte, schon jetzt zu definieren. Diesem Ziel, das man sich setzt, sollen sich alle Mitgliedsstaaten annähern. Manche erreichen es in wenigen Jahren, andere vielleicht erst in Jahrzehnten. Einzelne vielleicht nie.

Vielleicht gibt es fünf oder sechs oder sieben Staaten, die bereit sind, das de Gaulle-Ziel von 50 Jahren, von denen wir noch 10 Jahre vor uns haben, in den verbleibenden 10 Jahren auch zu erreichen. Daraus ergibt sich dann eine automatische Gruppierung. Andere werden sagen, zu dem notwendigen Souveränitätsverzicht, der dafür geleistet werden muss, sind wir nicht bereit.

Wichtig ist dabei, dass die kleinere Gruppe, die Avantgarde, die voranschreitet, für Nachzügler offen ist. Der Fehler früherer Konzepte war, dass

sie von einem Numerus Clausus von Mitgliedsstaaten einer Avantgarde ausgegangen sind. Die Avantgarde muss aber jederzeit offen für jedermann sein.

Vor uns liegt ein enormer Diskussionsprozess. Zunächst müssen wir die Hürde der laufenden Regierungskonferenz erfolgreich hinter uns bringen. Aber gleich nach dem Europäischen Rat in Nizza muss die europäische Verfassungsdiskussion beginnen. Denken Sie an die Berliner Rede von Staatspräsident Chirac, der bereits von einer Verfassungsdiskussion wenige Monate nach der französischen Präsidentschaft gesprochen hat. Damit dies funktionieren kann, muss ein synchron ablaufender Prozess angestoßen werden. Jetzt müssen Dinge angeschoben werden, damit unmittelbar nach erfolgreichem Abschluss der französischen Präsidentschaft die nächste Etappe begonnen werden kann.

Deutschland hat sich Frankreich gegenüber verpflichtet, alles in seinen Kräften stehende zu tun, damit die französische Präsidentschaft und die Regierungskonferenz zum Erfolg wird. Wir denken aber längst auch schon darüber hinaus. Heute schon werden die Weichen für unsere gemeinsame europäische Zukunft gestellt.

Ich danke Ihnen sehr.

Gregor Schöllgen

Alle für einen oder jeder für sich?

Die Suche nach Sicherheit in der neueren europäischen Geschichte

Ein Versuch

Sicherheit ist unverzichtbar. Das gilt seit eh und je auch für das Leben der Staaten und Völker. Der Versuch, der Sicherheitsproblematik in der neueren Geschichte nachzugehen, sieht sich daher mit einer Reihe von Problemen konfrontiert: Das Thema überspannt mehrere Jahrhunderte und ist daher in seinem Umfang riesig dimensioniert; es ist inhaltlich höchst komplex; und es ist wissenschaftlich als solches nicht erfaßt. Es gibt keine Darstellung, die sich des Themas in einem umfassenden Sinne annimmt. Der Versuch, um den es hier zwangsläufig geht, ist folglich weder zeitlich flächendeckend noch inhaltlich erschöpfend. Da er zudem in vieler Hinsicht wissenschaftliches Neuland betritt, kann es, genau genommen, nur darum gehen, einige Schneisen durch das Dickicht der Sicherheitsdilemmata in der neueren Geschichte zu schlagen.

Aufs Ganze gesehen, hat es in der neueren Geschichte drei Wege gegeben, unsere Sicherheit herzustellen, zu behaupten oder auf eine solide Grundlage zu stellen: I. Sicherheit durch Expansion; II. Sicherheit durch Koalition; III. Sicherheit durch Konvention. Wollte man den drei Wegen jeweils ein Motto zuordnen, dem die nach Sicherheit Suchenden gefolgt sind, so würde es im ersten Fall, dem Versuch, Sicherheit aus eigener Kraft herzustellen, lauten: "jeder für sich"; im Falle des Bestrebens, Sicherheit durch Bündnisse zu erlangen, hieße das Motto: "viele gegen einen" oder auch: "viele gegen viele"; und bei dem Vorhaben schließlich, im Rahmen eines Systems kollektiver Sicherheit das Ziel zu erreichen, würde das Motto lauten: "alle

für einen" oder auch: "alle für alle".

Bei der Entscheidung, welcher der drei Wege eingeschlagen wurde, um äußere Sicherheit herzustellen oder zu behaupten, spielte, von zeitbedingten Umständen abgesehen, vor allem ein Faktor die entscheidende Rolle: das vorhandene oder eben nicht vorhandene Vertrauen. Wird der erste Weg eingeschlagen, setzt das vor allem Selbstvertrauen voraus. Das Verfolgen des zweiten Weges verlangt Vertrauen in den oder die Verbündeten beziehungsweise Partner. Der dritte Weg schließlich erfordert Vertrauen in den Gegner. Natürlich ist umfassendes, vollständiges Vertrauen weder erreichbar noch vorstellbar, wohl aber ist, unter noch zu nennenden Umständen, ein kontrolliertes Vertrauen in Einzelfragen denkbar. Ohne dieses Vertrauen, sei es in die eigene Kraft, sei es in die Zuverlässigkeit von Verbündeten oder auch in die Berechenbarkeit des Gegners, würde das politische Leben in Anarchie versinken.

Vorauszuschicken ist, daß es sich bei den drei Wegen um ein Schema zur allgemeinen Orientierung handelt. Selbstverständlich sind Varianten denkbar. So läßt sich vor allem in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts, insbesondere in Europa, der Versuch nachweisen, Sicherheit durch Integration herzustellen. Allerdings gilt in diesem wie in anderen Fällen, daß es sich grundsätzlich um Varianten eines der drei Hauptwege handelt. So kann sich für den Außenstehenden die Integration durchaus als eine Form der Koalitionsbildung darstellen, und für den integrierten Staatenverband gelten, im Idealfall, durchaus die Regeln der Konvention beziehungsweise kollektiver Sicherheit im noch zu erläuternden Sinne.

Schließlich versteht es sich von selbst, daß es in der Geschichte zahlreiche Mischformen beziehungsweise Überschneidungen oder auch Versuche ge-

geben hat, Sicherheit auf verschiedenen Wegen gleichzeitig zu erreichen. So sind Ansätze nachweisbar, die Sicherung nach außen sowohl durch Expansion als auch durch Koalition zu gewährleisten, zum Beispiel im Falle des 1879 durch das Deutsche Reich und Österreich-Ungarn gegründeten Zweibundes. In seinen Ursprüngen handelte es sich dabei um eine Defensivkoalition gegen Rußland, eine Ausrichtung, die der Zweibund bis zuletzt beibehalten hat. Zu Beginn des Ersten Weltkrieges läßt sich aber im Falle beider Partner die weitergehende Zielsetzung erkennen, durch territoriale Expansion, nicht zuletzt auf Kosten Rußlands, das Sicherheitsdilemma auf "erdenkliche Zeit" zu beheben oder doch jedenfalls zu reduzieren.

Auch kennt die neuere Geschichte beispielsweise Bestrebungen, die Sicherheit durch Koalition und Konvention gleichzeitig zu erreichen. Zu denken ist an die siebziger und achtziger Jahre des 20. Jahrhunderts, als mit der "Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa" (KSZE) den beiden Blöcken, also dem Warschauer Pakt und der NATO, ein System kollektiver Sicherheit an die Seite gestellt wurde. Mit diesen Vorbehalten und Einschränkungen lassen sich also in der neueren Geschichte drei Wege äußerer Sicherung erkennen.

I. Sicherheit durch Expansion

Wenn im folgenden von Expansion die Rede ist, dann durchweg von territorialer Ausdehnung, also von der bis in die jüngste Vergangenheit hinein besonders charakteristischen Form der Expansion. Natürlich lassen sich zu allen Zeiten, insbesondere aber in der Gegenwart, auch andere Varianten finden. Man denke an den Versuch der Außenpolitik der Weimarer Republik, das durch Niederlage und Versailler Vertrag verstärkte Sicherheitsdi-

lemma des Deutschen Reiches zunächst durch die Rekonstruktion der wirtschaftlichen Großmachtbasis zu kompensieren. Zu denken ist aber beispielsweise auch an die Möglichkeiten moderner Kommunikation, einschließlich der Aufklärung: Ursprünglich zur Sicherung des Bestehenden entwickelt, kann sie die Erweiterung von Einflußbereichen wirkungsvoll flankieren.

Einen nachgerade klassischen Fall der Sicherung durch territoriale Expansion bildet die preußische Politik im 17. und 18. Jahrhundert, namentlich in der Zeit Friedrichs des Großen. Ausgangslage war das spezifische Sicherheitsdilemma Brandenburg-Preußens, wie es sich in den Politischen Testamenten der Hohenzollern seit den Zeiten des Großen Kurfürsten widerspiegelt. Es ergab sich aus der territorialen Zersplitterung des Staatsgebietes und aus der exponierten geostrategischen Lage Brandenburg-Preußens als reiner Kontinentalmacht. Da an der letztgenannten Gegebenheit grundsätzlich nichts zu ändern war, konnte die Konsequenz für die Hohenzollern nur darin bestehen, das Sicherheitsdilemma durch territoriale Arrondierung zu beseitigen oder doch zu mildern.

Grundsätzlich standen dafür drei Wege zur Verfügung, wobei allerdings nur der dritte die Möglichkeit bot, das Ziel aus eigener Kraft zu erreichen. Einmal konnte der Zufall beziehungsweise das Glück eine Rolle spielen, wenn es um die territoriale Arrondierung des Staates ging. Im Falle der preußischen Politik zur Zeit Friedrichs II. traf das auf den Erwerb Ostfrieslands zu, das 1744 durch Erbfall zu Preußen kam. Dann konnte das Ziel einer Gebietserweiterung durch Verhandlungen erreicht werden, so zum Beispiel beim Erwerb Polnisch-Preußens, wenn auch ohne Danzig. In diesem Falle führten die Absprachen mit Rußland und Österreich 1772 zur

ersten Teilung Polens und damit zu dem von Preußen gewünschten Erfolg.

Schließlich aber blieb, im Denken der Zeit selbstverständlich, der Weg territorialer Expansion durch den Krieg und mit dem Mittel des Angriffs. So hat Friedrich der Große zwischen 1740 und 1763 in drei Kriegen Schlesien erobert und für Preußen dauerhaft gesichert. Zweimal hat der König dabei den Angriff gewählt, so 1740 beim Überfall auf Schlesien und 1756 beim Überfall auf Sachsen, mit dem der letzte schlesische, der Siebenjährige Krieg eröffnet wurde und den Friedrich II. als Präventivschlag begriffen hat.

Beides, das Streben nach dauerhafter Sicherheit und die dabei angewandten Methoden, hatten in der preußisch-deutschen Geschichte bis zum Ende des Deutschen Reiches eine lange und mit Blick auf die Folgen verheerende Tradition. Bekanntlich hat der Gedanke territorialer Expansion bei der Begründung des Deutschen Reiches unter preußischer Führung Pate gestanden, und selbstverständlich hat der Reichsgründer, Otto von Bismarck, das Prävenire als geeignetes Mittel der Verteidigung betrachtet - jedenfalls bis zur "Krieg-in-Sicht-Krise", in welcher dem Reichskanzler 1875 durch Großbritannien und Rußland die Grenzen einer solchen Politik aufgezeigt wurden. Grundsätzlich hat Bismarck aber auch danach an jener Auffassung festgehalten, die er im November 1871 vor dem Reichstag dahingehend zusammenfaßte, daß eine "Verteidigung durch den Vorstoß doch eine sehr häufige und in den meisten Fällen die wirksamste ist. Und daß es für ein Land von einer solchen zentralen Lage in Europa, das drei bis vier Grenzen

hat, wo es angegriffen werden kann, sehr nützlich ist, dem Beispiel Friedrichs des Großen zu folgen".¹

Vor allem die preußischen Militärs haben das Prävenire stets als eine, nicht selten sogar als die einzige Möglichkeit der Verteidigung und der Sicherung betrachtet. Das gilt für den Generalstabschef Waldersee in der schweren internationalen Krise Mitte der achtziger Jahre des 19. Jahrhunderts; es gilt für den "Schlieffen-Plan" in seinen verschiedenen Fassungen; und es gilt natürlich für die auf diesen Plan fixierten deutschen Militärs in der Julikrise des Jahres 1914. Für sie, aber auch für die schließlich völlig verfahrenere Politik der Reichsleitung gab es dann zu den Kriegserklärungen an Rußland und Frankreich keine Alternative mehr.

Wenn man sich die deutschen Kriegsziele ansieht, die nach Ausbruch des großen Krieges formuliert und beispielsweise im "Septemberprogramm" des Jahres 1914 oder im Diktatfrieden von Brest-Litowsk vom 3. März 1918 schriftlich fixiert sind, dann wird deutlich, daß die territoriale Expansion, selbst noch in ihrer gigantischen Überzeichnung, auch als Mittel der Sicherung begriffen worden ist. Wie immer sich der Sachverhalt heute und zumal im Lichte der weiteren Entwicklung Preußen-Deutschlands bis 1945 darstellen mag, fest steht, daß das "September-Programm" mit seinen Annexionsforderungen als "allgemeines Ziel des Krieges" an erster Stelle die "Sicherung des Deutschen Reiches nach West und Ost auf erdenkliche Zeit" nennt.²

Als besonders verheerend sollte sich erweisen, daß auch Adolf Hitler zunächst eine konventionell anmutende Expansions- und Eroberungspolitik zu betreiben schien. So jedenfalls wurde sie von den europäischen Nach-

barn wahrgenommen, und deshalb glaubten Großbritannien und in seinem Kielwasser nolens volens auch Frankreich, zunächst nicht eingreifen zu müssen; so wurde Hitlers Politik und auch anfänglich seine Kriegsführung aber auch von den Eliten Preußen-Deutschlands gesehen, nicht zuletzt vom Gros des Offizierscorps. Daß die meisten Hitlers Politik und Kriegsführung auch dann noch mittrugen, als längst offenkundig geworden war, daß die territoriale Expansion nicht mehr dem Ziel einer dauerhaften Sicherung des Reiches, sondern als Vorstufe einer an rassistischen Kriterien orientierten "Weltherrschaft" und als Voraussetzung für die Umsetzung des eigentlichen Ziels, nämlich der rassenideologisch motivierten Vernichtung insbesondere des europäischen Judentums, diene, steht auf einem anderen Blatt.

Das Bestreben, Sicherheit durch territoriale Expansion herstellen zu wollen, ist allerdings keineswegs nur in der preußisch-deutschen Geschichte nachweisbar. Zu allen Zeiten haben Staaten in vergleichbarer Lage versucht, ihr einschlägiges Sicherheitsdefizit durch Gebietsvergrößerung zu kompensieren. So zum Beispiel Serbien seit seiner definitiven Unabhängigkeit im Jahre 1878. In diesem Falle ging es darum, mit einer doppelten Bedrohung der staatlichen Existenz fertig zu werden: einmal mit dem fehlenden Zugang zum Meer; und dann mit den ihrerseits expandierenden Nachbarn Bulgarien und insbesondere Österreich-Ungarn. Deshalb führte Serbien 1885, in Reaktion auf die Vereinigung Bulgariens mit Ostrumelien, seinen Krieg gegen den östlichen Nachbarn, und aus diesem Grund beteiligte es sich auch an den beiden Balkankriegen der Jahre 1912/13, zunächst gegen die Türkei und dann erneut gegen Bulgarien. Im Ergebnis konnte der Zugang zum Mittelmeer zwar nicht realisiert, aber immerhin fast eine Verdoppelung des Staatsgebietes erreicht werden.

Auch in der Zeit zwischen den Weltkriegen haben die Staaten Europas immer wieder versucht, ihr Sicherheitsdilemma durch territoriale Expansion zu beheben oder doch jedenfalls zu verringern. So vor allem und zunächst der im Zuge des Ersten Weltkrieges wiederbegründete Staat Polen, der sich von Anfang an den begehrlichen Blicken der Revisionsmächte Deutschland und Sowjetrußland ausgesetzt sah und zudem keinen vollständig kontrollierten Zugang zum Meer besaß. Zwar hatte Polen unter anderem die Kontrolle über die Hafenanlagen, doch stand Danzig unter der Verwaltung des Völkerbundes. Die Besetzung des litauischen Gebietes von Wilna, vor allem aber der Krieg gegen Sowjetrußland sollten diese prekäre außenpolitische Situation beseitigen oder doch entschärfen. Immerhin schrieb dann der Friede von Riga im März 1921 eine Grenze fest, die zwar deutlich westlich der alten polnisch-russischen Grenze von 1772 lag, dennoch aber gut 200 km östlich jener Grenze, welche die Westmächte vorgeschlagen hatten und die als "Curzon-Linie" in die Geschichte eingegangen ist.

Ein ähnlicher Befund ergibt sich schließlich auch für die Epoche des Ost-West-Gegensatzes, so im Fall der Sowjetunion. Um die sowjetische Außenpolitik in der Endphase des Zweiten Weltkrieges und der ihr folgenden Periode des Kalten Krieges in dieser Tradition sehen zu können, muß man ihr allerdings, selbst in dieser Zeit, eine defensive Dimension zugute halten. Tut man das, geht man also davon aus, daß die sowjetische Sicherheitspolitik seit dem deutschen Überfall vom 22. Juni 1941 von der Maxime geleitet gewesen ist, daß sich Vergleichbares nie mehr wiederholen dürfe, dann ist in der territorialen Expansion sowie in gewisser Weise auch in der Einrichtung eines Gürtels von Satellitenstaaten auch der Versuch zu sehen, sich auf alle Zeit gegen einen erneuten verheerenden Angriff aus dem Westen zu sichern.

Im übrigen verweist die sowjetische Expansionspolitik seit 1941 auf eine bemerkenswerte Eigenart expandierender Staaten. In der Regel nämlich ist die territoriale Expansion aus noch zu nennenden Gründen ein Alleingang. Wenn die Expansion doch einmal im Rahmen einer Koalition erfolgt, dann handelt es sich meist um ein Bündnis, das ursprünglich zu defensiven Zwecken gegründet worden ist. So auch im Falle der "Anti-Hitler-Koalition", jener unnatürlichen Allianz, die ohne die deutsche Politik und Kriegführung wohl kaum je zustande gekommen wäre, die dann aber, im Zuge der Niederringung des deutschen Aggressors, für die Sowjetunion zu einem Mittel unter anderen wurde, um ihre expansiven Ziele, schließlich mit Erfolg, zu erreichen. Wie aber war das Verhältnis expandierender Staaten zu Koalitionen?

II. Sicherheit durch Koalition

Grundsätzlich gilt: Die Haltung expandierender Staaten zu Koalitionen ist höchst ambivalent. Zwar hat schon Friedrich der Große 1768 in seinem zweiten Politischen Testament festgestellt, daß es "viel" sei, die anderen Mächte so gebunden zu haben, "daß sie es nicht wagen, Euch zu schaden, und daß viel gewonnen ist, wenn man in einem schwierigen Unternehmen hinsichtlich einiger dieser großen Mächte ruhig sein kann".³ Im übrigen aber ist das Verhältnis eines aus Sicherheitsgründen expandierenden Staates zu Koalitionen eher distanziert. Das Ziel wird unter dem Motto verfolgt "jeder für sich".

In der Regel nämlich entsteht in Offensiv-Koalitionen, nachdem sie ihren

Zweck erfüllt haben, Streit über den Kriegsausgang. Zahllose Fälle belegen diesen Sachverhalt, so zum Beispiel die schon erwähnten Balkankriege der Jahre 1912/13 oder auch die Zusammenarbeit des Deutschen Reiches und der Sowjetunion in der Zeit zwischen dem Abschluß des "Hitler-Stalin-Paktes" am 23. August 1939 und dem deutschen Überfall auf die Sowjetunion am 22. Juni 1941: Der Besuch des sowjetischen Außenministers Molotow am 12. und 13. November 1940 in Berlin machte vor allem deutlich, daß es durchaus Unklarheiten über jene Gebiete gab, die Gegenstand der geheimen Absprachen vom August und September 1939 gewesen waren.

Auch wegen solcher Unstimmigkeiten über die Ergebnisse eines Krieges ist in Offensiv-Koalitionen das Mißtrauen besonders ausgeprägt. Es ist kein Zufall, daß sich die Partner derartiger Allianzen, unmittelbar vor oder nach Beginn der Kampfhandlungen, vertraglich darauf verpflichten, keinen Sonderfrieden zu schließen, also zu verhindern, daß ein Koalitionär, aus welchen Gründen immer, vorzeitig das Kriegsgeschehen verläßt oder gar die Fronten wechselt. Das zwischen Deutschland, Italien und Japan am 11. Dezember 1941, im Umfeld der Kriegserklärungen Deutschlands und Italiens an die USA, geschlossene Abkommen über die gemeinsame Kriegführung ist ein klassisches Beispiel für das in solchen Bündnissen vorherrschende Mißtrauen.

Schließlich rief die Expansion in der Regel eine Gegenkoalition auf den Plan. Denn die Herstellung oder Behauptung von Sicherheit durch territoriale Expansion brachte die mittelbar oder unmittelbar Betroffenen zwangsläufig in die Defensive. Aufs Ganze gesehen, war das auch das ursprüngliche und wichtigste Motiv der Koalitionsbildung. Allianzen wurden

vor allem dann geschlossen, wenn es darum ging, sich gegen eine gemeinsame Bedrohung durch einen expandierenden Staat zu behaupten. Das gilt für die großen Allianzen gegen das Frankreich Ludwigs XIV., gegen das Schweden Karls XII., gegen das Preußen Friedrichs II. oder auch das Frankreich des ersten Napoleon. Das Motto, dem die Koalitionäre dabei folgten, lautete eben: "viele gegen einen", nämlich gegen den einen, der die Sicherheit der vielen gefährdete.

Die Sache hat allerdings einen Haken: Auf der Seite des einen können gleichfalls viele stehen. Solche Blockbildungen lassen sich vor allem in Zeiten allgemeiner Verunsicherung beobachten. Das sind Zeiten, in denen erstens alle annehmen, daß ihre Sicherheit durch andere bedroht ist, und in denen zweitens keiner glaubt, seine Sicherheit aus eigener Kraft behaupten beziehungsweise garantieren zu können. Das 20. Jahrhundert hat zwei Epochen der Blockbildung gesehen - das Zeitalter des Imperialismus, als sich Zwei- beziehungsweise Dreibund und Triple Entente gegenüberstanden, und die Epoche des Kalten Krieges, in der NATO und Warschauer Pakt die Szene beherrschten.

Zeiten, in denen Sicherheit nicht von einzelnen aus eigener Kraft garantiert werden kann, sind bezeichnenderweise durchweg Epochen allgemeiner Hochrüstung. Diese wiederum ist einerseits das Ergebnis eines enormen Sicherheitsbedürfnisses, bewirkt aber zum anderen eine wachsende allgemeine Verunsicherung. Nie in der Geschichte hat forcierte Hochrüstung das Sicherheitsgefühl der direkt oder indirekt Beteiligten erhöht, im Gegenteil. Das gilt auch für das Zeitalter des Imperialismus und die Epoche des Kalten Krieges, wobei allerdings in Rechnung zu stellen ist, daß die Ära des Ost-West-Gegensatzes mit ihrer nuklearen Logik der "Mutual As-

sured Destruction" eine bis dahin nicht gekannte Dimension besaß.

Weil also in Zeiten allgemeiner Hochrüstung das Sicherheitsgefühl nicht zu-, sondern eher abnimmt, ist auch das Mißtrauen in Zeiten der Blockbildung besonders ausgeprägt, und zwar sowohl, das ist naheliegend, zwischen den Blöcken als auch innerhalb der einzelnen Koalitionen. So auch im Falle von Zwei- beziehungsweise Dreibund und Triple Entente vor Ausbruch des Krieges. Daß es hier, und insbesondere zwischen dem Deutschen Reich und Großbritannien, manche Bemühungen um eine Détente der bilateralen beziehungsweise multilateralen Beziehungen gegeben hat, war bekannt; in welchem Maße aber diese Bemühungen bei den jeweiligen Verbündeten auf mitunter tiefes Mißtrauen gestoßen sind, wissen wir erst heute.⁴

Ein ähnlicher Befund ergibt sich für die NATO-internen Debatten in der Zeit des Kalten Krieges. Ganz gleich, ob es um die Motive Charles de Gaulles für den Aufbau einer nationalen französischen Atomstreitmacht oder um die Frage ging, welche Konsequenzen die nuklearen Strategien der USA bis hin zu den SALT-Verträgen für die europäischen Verbündeten haben würden, stets stand in diesen Diskussionen europäischerseits das Mißtrauen Pate: Konnte man ausschließen, daß sich die Vereinigten Staaten von Amerika über die Köpfe ihrer transatlantischen Verbündeten hinweg mit der Sowjetunion unausgesprochen darauf verständigten, Mitteleuropa als Vorfeld oder als Eskalationsstufe, in jedem Fall aber als potentielles Schlachtfeld zu behandeln, auf dem die Auseinandersetzungen ausgetragen wurden, bevor man auf der strategischen Ebene zum vernichtenden Schlagabtausch überging, den keine Seite wollen konnte?

In unmittelbarer Nähe dieses Charakteristikums ist ein weiteres, ein drittes Merkmal der Blockbildung angesiedelt: Weil Mißtrauen in der Regel mit einer gesteigerten Sensibilität einhergeht, sind Defensivkoalitionen nicht selten Ausdruck beziehungsweise Ergebnis des Versuchs gewesen, der Bildung einer potentiellen gegnerischen Koalition zuvorzukommen. Klassisches Beispiel ist die Bündnispolitik des Deutschen Reiches in der Zeit Otto von Bismarcks: In seinem berühmten Kissinger Diktat hat der Reichskanzler im Sommer des Jahres 1877 von seinem "cauchemar des coalitions" gesprochen, jenem Alptraum also, der für "einen deutschen Minister noch lange, und vielleicht immer, ein sehr berechtigter bleiben" werde, und vor diesem Hintergrund das "Bild" gezeichnet, das ihm vorschwebte: "Nicht das irgend eines Ländererwerbes, sondern das einer politischen Gesamtsituation, in welcher alle Mächte außer Frankreich unser bedürfen, und von Koalitionen gegen uns durch ihre Beziehungen zueinander nach Möglichkeit abgehalten werden".⁵

Daß es Bismarck gelungen ist, das Deutsche Reich mit Hilfe einer an diese Maxime orientierten Bündnispolitik für gut zwei Jahrzehnte vom Alptraum gegnerischer Koalitionen freizuhalten, ist bekannt; bekannt ist auch, daß die innere Widersprüchlichkeit dieser Konstruktion, vor allem aber ihre partielle Demontage durch Bismarcks Nachfolger sehr bald zu bündnispolitischen Reaktionen der Nachbarn geführt haben, die den Alpträumen des Reichsgründers sehr nahe kamen; und schließlich ist bekannt, daß die weitere Entwicklung, bis zum Ausbruch der großen Katastrophe und unbeschadet aller Entspannungsversuche, durch eine Verhärtung der Blocksituation in Europa geprägt gewesen ist. Dabei bleibt festzuhalten, daß sowohl Zweibund als auch Triple Entente grundsätzlich defensiv ausgerichtet

gewesen sind, und zwar sowohl was die Bestimmungen der jeweiligen Verträge angeht als auch bezogen auf ihre konkrete Politik bis hinein in die Krise des Sommers 1914.

Das verweist auf ein letztes, viertes Charakteristikum der Blockbildung: Ganz offensichtlich nämlich können sich defensive Grundhaltungen gegenseitig neutralisieren, aufheben und ins Gegenteil verkehren, wenn die Nerven blank liegen, wenn sich die Politik zudem in eine Situation manövriert hat, in der sie nicht mehr über Optionen verfügt, und wenn schließlich die festliegenden militärischen Strategien zusehends das Gesetz auch des politischen Handelns bestimmen. So im Sommer des Jahres 1914, als alle europäischen Großmächte, mehr oder weniger entschlossen, versuchten, ihrem jeweiligen Sicherheitsdilemma auf ihre Weise zu entkommen, und sei es, wie im deutschen Fall, durch die Flucht nach vorn. Das Ergebnis war ein vierjähriger Krieg, der mit guten Gründen als die "Ur-Katastrophe"⁶ des 20. Jahrhunderts charakterisiert worden ist.

Am Beispiel des Kriegausbruchs 1914 läßt sich daher bilanzieren: Bündnisse sind ganz offensichtlich keine Garantie für äußere Sicherheit; das ihnen zugrundeliegende Prinzip "viele gegen einen" beziehungsweise "viele gegen viele" ist kein konstruktives Prinzip für die Wahrung des Friedens und insbesondere für die Behauptung beziehungsweise Herstellung von Sicherheit, auch deshalb nicht, weil es negativ formuliert ist; und Vertrauen in die eigenen Verbündeten, wenn es denn überhaupt vorhanden ist, reicht nicht aus, wenn es darum geht, Bedrohungen dauerhaft abzuwehren. Daraus ist gefolgert worden, daß Sicherheit kollektiv zu garantieren ist. Das aber ist nur vorstellbar, wenn ein Mindestmaß von Vertrauen in den jeweiligen politischen beziehungsweise militärischen Gegner gegeben ist.

III. Sicherheit durch Konvention

Alle Systeme kollektiver Sicherheit haben eines gemeinsam: Sie waren beziehungsweise sind Ergebnisse großer Kriege, und die Gründungsinitiativen wurden noch im Verlauf der Auseinandersetzungen ergriffen: Die Gründung des Völkerbundes, dessen Satzung "einen ersten Einbruch in das System des klassischen Völkerrechts mit seiner Zuweisung der Sicherheitsfrage in die ausschließliche Zuständigkeit des souveränen Staates" bedeutete,⁷ ging auf einen Gedanken zurück, der sich schon in den vierzehn Punkten des amerikanischen Präsidenten Wilson vom Januar 1918 findet; die Geburtsurkunde der Vereinten Nationen ist bereits in der britisch-amerikanischen "Atlantik-Charta" vom 14. August 1941 zu finden; und die KSZE setzte am 1. August 1975 mit der Schlußakte von Helsinki einen vorläufigen Endpunkt hinter eine Entwicklung, die mit Vorschlägen des sowjetischen Außenministers Watschislaw Michailowitsch Molotow auf der Berliner Außenministerkonferenz Anfang des Jahres 1954, also mitten im Kalten Krieg, ihren Anfang genommen hatte.

Im Grunde gilt das Gesagte aber auch schon für das Konzert der europäischen Mächte, mit dem gewissermaßen die Konsequenz aus den Napoleonischen Kriegen gezogen worden ist. In mancher Hinsicht hat schon dieses Konzert vereinzelt Mechanismen angewandt, die für ein System kollektiver Sicherheit charakteristisch sind. So zum Beispiel auf dem Berliner Kongreß des Sommers 1878, mit dem der russisch-türkische Krieg und die große Balkankrise beigelegt wurden. Ganz offensichtlich wurden hier die nicht geschriebenen, aber von der Mehrheit der europäischen Mächte akzeptierten Regeln der Staatengemeinschaft gegen ein Mitglied des Konzerts,

nämlich gegen Rußland, durchgesetzt. So gesehen kann man auch schon im 19. Jahrhundert von einer gemeinsamen Verantwortung der europäischen Großmächte für Frieden und die Sicherheit in Europa sprechen.

Indessen hatte das Konzert der europäischen Mächte Eigenarten, die mit der Idee kollektiver Sicherheit im modernen Sinne nicht vereinbar gewesen sind. So gehörten ihm lediglich die fünf beziehungsweise, seit der Einigung Italiens, sechs europäischen Großmächte an, nicht aber die Klein- und Mittelstaaten, deren Zahl sich als Folge des Berliner Kongresses noch einmal erhöhte. Im übrigen sprachen die sechs Großmächte untereinander eine andere Sprache als gegenüber den Klein- und Mittelstaaten. Und schließlich dienten diese den europäischen Großmächten nicht selten als Objekte, um die zwischen ihnen bestehenden Sicherheitsprobleme zu lösen. Ähnlich wie die verteilten oder auch noch nicht verteilten Territorien der außer-europäischen Welt waren die europäischen Klein- und Mittelstaaten also auch so etwas wie eine potentielle Kompensationsmasse.

Hingegen beruht kollektive Sicherheit im modernen Sinne auf drei Voraussetzungen: Das "System" muß allen Staaten einer Region, eines Kontinents oder der Erde offenstehen; es setzt Vertrauen in den politischen, weltanschaulichen oder auch militärischen Gegner voraus; und es muß Sicherheit auch gegenüber einer Bedrohung garantieren, die von innen, also aus den Reihen der Mitglieder der Organisation selbst kommt. Gerade dieses letztgenannte Merkmal ist Koalitionen schon deshalb fremd, weil sie ihre ganze Energie auf den oder die äußeren Gegner konzentrieren.

Daß alle Staaten eines Kontinents, beispielsweise Europas, dem kollektiven Sicherheitsverband angehören müssen, wenn dieser funktionsfähig sein

will, hat schon die Zwischenkriegszeit bewiesen. Dem Völkerbund haben eben nie alle Staaten angehört, nicht einmal alle Staaten des europäischen Kontinents, für den diese Organisation ja in erster Linie erfunden worden war. Die Sowjetunion blieb dem Völkerbund bis 1934 fern; Deutschland, Japan und Italien gehörten ihm seit 1933 beziehungsweise 1937 nicht mehr an.

Die Vereinigten Staaten von Amerika, aus denen die Idee zur Gründung eines Völkerbundes ursprünglich gekommen war, sind zu keiner Zeit sein Mitglied gewesen. In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, ob Sicherheit in Europa ohne die USA überhaupt herzustellen oder zu gewährleisten ist: Bedarf der alte Kontinent, seit die Vereinigten Staaten von Amerika mit ihrem Eintritt in den Ersten Weltkrieg hier erstmals eine entscheidende Rolle gespielt haben, für seine Sicherheit und seinen Frieden dieser extra-kontinentalen, transatlantischen Stabilisierung?

Aufs engste mit der Erkenntnis verbunden, daß dem ursprünglich für Europa erfundenen Völkerbund auch alle Staaten dieses Kontinents angehören mußten, war eine zweite: Der Friede in Europa ist "unteilbar". Auch dieser Gedanke konnte sich vorerst nicht durchsetzen. Dabei war schon in der Zwischenkriegszeit unübersehbar, daß der Friede nicht regional begrenzbar sein könne: Frieden gebe es auch für den nicht, der selber in Sicherheit lebe, solange nicht auch der Friede der "nahen und fernen Nachbarn" gewährleistet sei. Zu diesem Schluß jedenfalls kam Maksim Maksimovitsch Litwinow, sowjetischer Außenminister der Jahre 1933 bis 1939, im Januar 1935.⁸

Daß die Sowjetunion sowohl in den dreißiger als auch in den fünfziger und sechziger Jahren des 20. Jahrhunderts die entschiedenste Befürworterin

kollektiver Sicherheit in Europa gewesen ist, hat seinen klar erkennbaren Grund in der inneren Schwäche des riesigen Imperiums, die im übrigen für die Sowjetunion in der gesamten Zeit ihres Bestehens charakteristischer gewesen ist, als es ihre Demonstrationen tatsächlicher oder vermeintlicher militärischer Stärke vermuten ließen. So auch in den dreißiger Jahren. Die große Hungersnot des Jahres 1932 mit ihren verheerenden Auswirkungen, vor allem aber die "Säuberungen" der zweiten Hälfte der dreißiger Jahre mit ihren etwa 15 Millionen Opfern und ihren katastrophalen Folgen gerade für die militärische Führung des Landes ließen praktisch keine Alternative: Zumindest bis zur Münchner Konferenz, die im Herbst 1938 das Scheitern dieser Idee offenkundig machte, gab Stalin seinem Außenminister die Chance zu beweisen, daß es möglich sein könne, kollektive Sicherheit innerhalb oder außerhalb des Völkerbundes durchzusetzen.

Dafür sprach auch die Erkenntnis, daß einer der wichtigsten Grundsätze des Völkerbundes offenbar keine Realisierungschancen hatte. In Artikel 8 ihrer Satzung hatten sich die Bundesmitglieder zu dem "Grundsatz" bekannt, "daß die Aufrechterhaltung des Friedens eine Herabsetzung der nationalen Rüstungen auf das Mindestmaß erfordert, daß mit der nationalen Sicherheit und mit der Erzwingung internationaler Verpflichtungen durch gemeinschaftliches Vorgehen vereinbar ist".⁹ Dazu ist es bekanntlich nie gekommen, im Gegenteil. Daß die Abrüstung in der Zwischenkriegszeit keine Chance hatte, lag vor allem an dem hohen Maß an Mißtrauen, das damals für die internationalen Beziehungen charakteristisch gewesen ist. Abrüstung setzt jedoch Vertrauen voraus, und zwar insbesondere in den Gegner.

Genau diese Erfahrung hatte die Sowjetunion in den zwanziger Jahren machen müssen. Es war Litwinow gewesen, damals noch stellvertretender

Außenminister, welcher der in Genf tagenden vorbereitenden Abrüstungskonferenz zwei spektakuläre Vorschläge unterbreitet hatte. Im November 1927 hatte er der Konferenz, welcher die Sowjetunion bemerkenswerterweise angehörte, obgleich sie damals noch nicht Mitglied des Völkerbundes war, Grundsätze für eine allgemeine und vollständige Abrüstung vorgelegt; und im März 1928 hatte Litwinow diesen Grundsätzen den Entwurf einer Konvention über die progressive Einschränkung der Rüstung folgen lassen. In beiden Fällen stieß der sowjetische Diplomat bei den in Genf versammelten Vertretern der Westmächte auf tiefes Mißtrauen, und die hatten dafür ihre Gründe: Was steckte hinter diesen Vorschlägen? War die Sowjetunion, die jetzt für eine umfassende Abrüstung eintrat, nicht zugleich Protagonistin jener offensiven weltrevolutionären Strategie, welche durch die in Moskau ansässige "Kommunistische Internationale" propagiert wurde?

Angesichts dieser Tradition tiefsitzenden, verbreiteten Mißtrauens in der internationalen Politik überrascht es nicht, daß es in der Geschichte nur einmal gelungen ist, in einem solchen Maße Vertrauen in den Gegner zu entwickeln, daß konkrete Abrüstungsschritte getan werden konnten. Das war erst in den achtziger Jahren des 20. Jahrhunderts der Fall. Unter den Gründen für diese Entwicklung, die heute klar erkennbar, aber nicht Gegenstand dieser Betrachtung sind,¹⁰ ist vor allem einer zu nennen: Es war eine erneute innere Schwäche der Sowjetunion, welche diese zwang, sich auf weitgehende Rüstungskontroll- und Abrüstungsmaßnahmen einzulassen und damit Ideen in die Tat umzusetzen, die sie ihrerseits seit den fünfziger Jahren wohl auch deswegen propagiert hatte, um den Westen in die Defensive, in die Rolle des Ablehnenden zu drängen.

In den achtziger Jahren kam es dann zu einem bemerkenswerten Rollentausch. Unter dem Eindruck desaströser Entwicklungen, zu denen das sich abzeichnende Afghanistan-Debakel ebenso zählte wie die Umsetzung des "NATO-Doppelbeschlusses" mit ihrem immensen Kostendruck, auch für die Sowjetunion, ließ sich Moskau auf die "Konferenz über Vertrauensbildende Maßnahmen und Abrüstung in Europa" (KVAE) ein. Ausgestattet mit einem Mandat des Zweiten KSZE-Folgetreffens in Madrid, das im September 1983 zu Ende gegangen war, tagte die KVAE vom Januar 1984 bis zum September 1986 in Stockholm. Das abschließende Dokument enthielt unter anderem eine Vereinbarung über die Ankündigung und Beobachtung von Manövern, einschließlich sogenannter Überraschungsinspektion. Als dann im März 1987 erstmals zwei Bundeswehroffiziere ein Manöver von sowjetischen Soldaten und Angehörigen der Nationalen Volksarmee auf dem Territorium der DDR beobachteten, wurde deutlich, wie rasant die Fortschritte auf dem Gebiet kollektiver Sicherheit waren.

Im übrigen galten die von der KVAE beschlossenen Maßnahmen für "ganz Europa" bis zum Ural sowie für "das angrenzende Seegebiet und den angrenzenden Luftraum".¹¹ Vor allem aber beschloß die KVAE Maßnahmen zur "Einhaltung und Verifikation" und folgte also dem bewährten Prinzip, daß Vertrauen gut, Kontrolle aber besser ist. Kein Wunder, daß auch die "Verhandlungen über Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen in Europa", die seit März 1989 in Fortsetzung des KVAE-Gedankens mit beachtlichem Erfolg geführt werden, diesem Prinzip verpflichtet sind.

Und obgleich es keine direkte Verbindung zwischen der KVAE und den amerikanisch-sowjetischen Verhandlungen über die Beseitigung und Vernichtung der landgestützten Mittelstreckenraketen in Europa gegeben hat,

läßt sich heute doch klar erkennen, daß die erfolgreichen Stockholmer Gespräche über vertrauensbildende Maßnahmen einiges dazu beigetragen haben, daß am 8. Dezember 1987 in Washington von den Präsidenten Reagan und Gorbatschow der INF-Vertrag unterzeichnet werden konnte. Dieses Abkommen über die "Intermediate-Range Nuclear Forces" sah die Verschrottung aller Mittelstreckenraketen mittlerer und größerer Reichweite innerhalb von anderthalb Jahren vor und war spektakulär: Erstmals in der Geschichte kam es zur Vernichtung eines kompletten, zudem hochmodernen Waffensystems, und das obgleich eine Seite, nämlich die sowjetische, mit ihren "SS-20" zu diesem Zeitpunkt noch eine deutliche Überlegenheit besaß.

Zwar handelte es sich bei dem Vertrag und bei den Waffen um eine exklusive Angelegenheit der beiden damaligen Vormächte der noch geteilten Welt; dennoch bedeutet er einen entscheidenden Durchbruch auch für die kollektive Sicherheit in Europa. Und das wirft einmal mehr die Frage auf, ob diese ohne den transatlantischen Garanten denkbar ist, seit er 1917 auf der Bildfläche erschien. Immerhin haben die USA, in diesem Sinne und häufig übersehen, in der zweiten Jahrhunderthälfte wiederholt die Sicherheit und den Frieden in Europa garantiert - übrigens auch insoweit, als sie bei ihren Verbündeten, unausgesprochen aber auch bei ihrem Gegner, im Wort gewesen sind, den alten Kontinent vor einer erneuten, dritten Bedrohung durch Deutschland zu schützen: Ohne die feste Einbindung des vereinigten Deutschlands in die NATO und ohne das Versprechen dauerhafter amerikanischer Präsenz auf dem alten Kontinent wäre die Zustimmung der Nachbarn Deutschlands zur Vereinigung schwer vorstellbar gewesen.

Und eben hier, in der Sicherung auch gegen eine Bedrohung, die von innen,

also aus den eigenen Reihen kommt, liegt ja das dritte Merkmal eines funktionierenden kollektiven Sicherheitssystems. Dabei geht es in der Regel um den Schutz eines einzelnen durch die anderen, und so gesehen folgt kollektive Sicherheit dem Motto "alle für einen". Allerdings hat gerade die Umsetzung dieses Prinzips stets besonders große Schwierigkeiten bereitet, und deshalb sind der Idee kollektiver Sicherheit im 20. Jahrhundert allenfalls bescheidene Erfolge beschieden gewesen.

Gewiß, auch der Völkerbund ist schon gelegentlich der Maxime "alle für einen" gefolgt und hat zum Beispiel im Krieg Italiens gegen das Völkerbundsmitglied Abessinien in den Jahren 1935/36 interveniert - allerdings zugunsten des Aggressors: Die vom Völkerbund verhängten Sanktionen gegen Italien wurden durchweg mißachtet oder unterlaufen, auch durch zahlreiche Mitglieder des Genfer Gremiums. Ähnliches gilt für die UNO. Zwar sieht Kapitel VII ihrer Charta eine ganze Serie von Maßnahmen vor, die bei einer "Angriffshandlung" angewandt werden können oder sollen, doch ist davon in der Zeit des Kalten Krieges in entscheidenden Fällen kein Gebrauch gemacht worden. Das gilt sowohl für die sowjetische Intervention in Ungarn 1956 als auch für die Intervention des Warschauer Paktes in der Tschechoslowakei 1968. Aus gutem Grund haben die Vereinten Nationen davon abgesehen, die Sicherheit und den Frieden gegen den Aggressor aus den eigenen Reihen durchzusetzen: Bei realistischer Betrachtung war die Sicherheit eines Einzelnen gegen die Bedrohung des Weltfriedens abzuwägen.

Nach dem Ende der alten Weltordnung stellt sich die Situation in mancher Hinsicht noch dramatischer dar. Hier sieht sich die Völkergemeinschaft inzwischen mit einem unlösbaren Dilemma konfrontiert, übersteigt doch

die Zahl der Fälle, die eine Intervention verlangten, bei weitem ihre Möglichkeiten, ohne daß damit bereits eine Aussage über den Sinn und die Legitimität der Intervention im Einzelfall getroffen wäre. Vor allem aber ist das Prinzip kollektiver Sicherheit heute auch dadurch gefährdet, daß die internationalen Beziehungen immer häufiger Rückfälle in die Verhaltensmuster vorausgegangener Epochen sehen. So waren und sind zahlreiche Versuche zu beobachten, den ersten Weg einzuschlagen und Sicherheit im Alleingang herzustellen, nicht selten auch wieder durch territoriale Expansion. Das jedenfalls zeigen viele Konflikte in der "Dritten Welt", aber beispielsweise auch auf dem Balkan.

Schließlich ist eine Rückkehr zur Blockbildung alten Stils zu erkennen, wenn auch nicht zu derjenigen des Kalten Krieges. An die Stelle des Ost-West-Konflikts ist endgültig der Nord-Süd-Konflikt getreten, und das Verhalten des kleineren, wohlhabenden Teils der Erde zum weitaus größten Teil ihrer Bewohner in der "Dritten Welt" läßt Merkmale und Muster erkennen, die aus der Zeit des Kalten Krieges vertraut sind. In dieser Hinsicht ist die Völkergemeinschaft heute weit entfernt vom Grundgedanken kollektiver Sicherheit, wie ihn der sowjetische Außenminister Litwinow bereits im Januar 1935 formuliert hat. Die Annahme, man könne selbst in Sicherheit leben, ohne daß der Friede der "nahen und fernen Nachbarn" gewährleistet ist, bleibt auch unter den Bedingungen der neuen Weltordnung ein Trugschluß.

Anmerkungen

1. Zit. nach K.-E. Jeismann, Das Problem des Präventivkrieges im europäischen Staatensystem mit besonderem Blick auf die Bismarckzeit, Freiburg/München 1957, S. 86 f.
2. Zit. nach: Gunther Mai, Das Ende des Kaiserreichs. Politik und Kriegführung im Ersten Weltkrieg, München 1987, S. 199 ff., hier S. 201.
3. Politische Testamente der Hohenzollern, hrsg. von R. Dietrich, München 1981, S. 371.
4. Friedrich Kießling, Gegen den "großen Krieg"? Entspannung in den internationalen Beziehungen 1911-1914, Phil. Diss., Erlangen 2000.
5. Die Große Politik der Europäischen Kabinette 1871-1914. Sammlung der Diplomatischen Akten des Auswärtigen Amtes, im Auftrage des Auswärtigen Amtes hrsg. von J. Lepsius u.a., Bd. 2, Berlin 1922, S. 153 ff., hier S. 154.
6. G.F. Kennan, Bismarcks europäisches System in der Auflösung. Die französisch-russische Annäherung 1875 bis 1890, Frankfurt a. M. 1981, S. 12.
7. O. Kimminich, Was ist Kollektive Sicherheit? Völkerrechtliche Aspekte der Kollektiven Sicherheit in und für Europa, in: Vierteljah-

resschrift für Sicherheit und Frieden 2 (1984), S. 5 ff., hier S. 6.

8. Zit. nach: I. Plettenberg, Die Sowjetunion im Völkerbund 1934 bis 1939. Bündnispolitik zwischen Staaten unterschiedlicher Gesellschaftsordnung in der Internationalen Organisation für Friedenssicherung: Ziele, Voraussetzungen, Möglichkeiten, Wirkungen, Köln 1978, S. 105.
9. Zit. nach: Der Friedensvertrag zwischen Deutschland und der Entente. Im Auftrage des Auswärtigen Amtes, Charlottenburg 1919, S. 10.
10. Vgl. dazu im einzelnen G. Schöllgen, Geschichte der Weltpolitik von Hitler bis Gorbatschow 1941-1991, München 1986, bes. S. 357ff.
11. Zit. nach: Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa. Dokumente zum KSZE-Prozeß (einschließlich der KVAE), hrsg. vom Auswärtigen Amt, Bonn ⁷1990, S. 298.

Bernd Mützelburg

Deutsche Außen- und Sicherheitspolitik in europäischer Perspektive

I.

Bis vor kurzem konnte man, insbesondere in den Beitrittsländern zur Europäischen Union, kritisch hören, daß die "alten" Mitgliedsländer der Europäischen Union, unter ihnen die Bundesrepublik Deutschland, 10 Jahre nach dem Fall des Eisernen Vorhangs den Elan und die Visionen bei der Vollendung der europäischen Integration verloren hätten.

Und das zu einem Zeitpunkt, wo die sogenannte "Methode Monnet", die langsame, Schritt für Schritt vollzogene Vertiefung und Erweiterung endgültig an ihre Grenzen stoße. Der Fortgang der Einigung sei allenfalls noch eine Angelegenheit der Experten, der Beamten. Sie sei kaum mehr Gegenstand öffentlicher Debatte, sondern werde ehe durch die Hintertür, un bemerkt vom Souverän, vom Volk weiterentwickelt, dessen Unterstützung sie infolgedessen auch verliere. Die öffentliche Auseinandersetzung, so weit sie überhaupt geführt werde, beschränke sich auf die Problematisierung einzelner Teilaspekte wie der Belastung der Arbeitsmärkte oder der Kosten der zu integrierenden Landwirtschaften.

Seit der Berliner Rede von Außenminister Fischer ist dies gottlob jedoch anders: Für die deutsche Außenpolitik, für die deutsche Europapolitik war die Rede vor der Humboldt-Universität das, was die "Hau-Ruck-Rede" von Bundespräsident Roman Herzog für die innenpolitischen Reformen war. Laut dem Außenkommissar der EU, Chris Patten, markierte die Rede einen "Dammbruch". Seitdem ist ein breiter und unvermeidbar auch ein kontroverser Diskurs über die Vollendung, die Finalität der europäischen Integra-

tion erwacht. Intern hat sich dazu z.B. Wolfgang Schäuble in einem bemerkenswerten Aufsatz in der F.A.Z. zu Wort gemeldet, wobei deutlich wurde, daß abgesehen von Fragen des timing und der Verhandlungstaktik der breite Konsens innerhalb Deutschlands über die Finalität des europäischen Integrationsprojekts weiterhin intakt ist. Extern gab es eine zweite Berliner Rede, die des französischen Staatspräsidenten Chirac im Deutschen Bundestag, die auch die Nähe der deutschen und französischen Vorstellungen deutlich gemacht hat.

Besonders wichtig ist es aus meiner Sicht, daß dieser breite Diskurs endlich wieder in das öffentliche Bewußtsein gerückt hat, daß es bei dem europäischen Projekt nicht in erster Linie um Schweinehälften, auch nicht um eine Bananenmarktordnung, nicht einmal um den Kurs des Euro geht, sondern daß die ursprüngliche Motivation für die europäische Einigung weiterhin die ausschlaggebende bleibt: die Sicherung von Frieden und Stabilität auf dem ganzen europäischen Kontinent.

In der Tat zeigt der Vergleich zwischen der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts und der zweiten, daß der Aufbau der EU ein Friedens- und Stabilitätsfaktor ersten Ranges war. Ihre Erweiterung wird deswegen von den Beitrittsländern so sehnlichst gewünscht, weil sie den Stabilitätstransfer wollen und brauchen. An der Schwelle zum 21. Jahrhundert, unter dem Ansturm der Globalisierung, deren Bedeutung ja vor allem in der ständig zunehmenden Interdependenz liegt, in der Vorstellungen, wonach Europa eine Insel der Glückseligen in einem Meer von Unruhe und Instabilität bleiben könnte, endgültig ad absurdum geführt werden, kann es zudem nicht nur darum gehen, die Abwesenheit von Krieg in Europa sicherzustellen. Der fortbestehende Grund für das europäische Einigungsprojekt - da ist Wolfgang

Schäuble zuzustimmen - ist unser vitales Interesse daran, unsere Vorstellungen von Freiheit, von Menschenrechten, von Menschenwürde (und damit auch von Solidarität) auch in den Risiken und Unwägbarkeiten der globalisierten Welt leben zu können.

Die Vollendung des europäischen Einigungswerkes ist daher die zentrale Aufgabe und Herausforderung der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik; sie ist in einem ganz fundamentalen Sinne deutsche Interessenpolitik.

Innerhalb dieses europäischen Einigungswerkes wiederum stellt der Auf- und Ausbau einer gemeinsamen europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP), die inhaltlich die Entwicklung einer gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik zur Voraussetzung hat, ein Schlüsselement dar. Das "Europa der Verteidigung" ist ohne Zweifel der sinnfälligste Ausdruck der "puissance europe". Doch hier entsteht bereits Klärungsbedarf:

II.

Worum geht es konkret bei der europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik?

Es geht - jedenfalls zunächst und auf absehbare Zeit - unbeschadet des Namens nicht um gemeinschaftliche Verteidigung. Für die territoriale Verteidigung bleibt die NATO, bleibt die transatlantische Verbindung, bleibt die kollektive Bündnisgarantie des Artikels 5 des NATO-Vertrages das unersetzliche Instrument. (Als früherer Botschafter in einem baltischen Staat weiß ich, wovon ich rede, wenn ich feststelle, daß wir die USA als "europäische Macht" brauchen, damit die Sicherheitslage in Europa nicht instabil wird.) Die ESVP soll demgegenüber die Aufgaben, alle Aufgaben

aus dem sogenannten "Petersberg-Spektrum" übernehmen. Zu diesen Aufgaben gehört der militärische Schutz humanitärer Operationen, gehören friedenserhaltende und friedensschaffende Maßnahmen (peace-keeping nach Kapitel VI und peace-making nach Kapitel VII der VN-Charta).

Dieser Punkt ist wichtig: Das heutige Projekt der ESVP ist nicht (jedenfalls noch nicht) auf die Verteidigung Europas hin angelegt. Es ist nicht zuletzt eine Antwort auf die Dauerkrise des zerfallenden Jugoslawiens, die - rückblickend betrachtet - ein Katalysator für die im Vergleich zu sonstigen Integrationsschritten in der EU geradezu mit "Lichtgeschwindigkeit" (Solana) erfolgte Entwicklung der ESVP war. Um es anders zu sagen, als "lesson learnt from Kosovo" hat die EU ihre eigene Verantwortung für das Krisenmanagement an den Rändern der EU erkannt und beschlossen, sich dieser Verantwortung zu stellen, und zwar durch die Schaffung eines politischen und militärischen Instrumentariums, das sie befähigt, Krisen in Europas Randzonen vorzubeugen und, für den Fall, daß die Vorbeugung scheitert, Krisen zu bewältigen, notfalls auch dann, wenn die NATO als Ganzes nicht engagiert ist.

Um es gleich zu sagen: Dieser Notfall wird vermutlich nicht der Regelfall sein. Er ist auch aus deutscher Sicht alles andere als erstrebenswert, nicht nur weil zumindest auf kurze Sicht die ESVP auf das amerikanische militärische Potential von den Aufklärungsmöglichkeiten bis hin zu den "smart weapons" angewiesen bleibt, sondern vor allem, weil es für die NATO als eine Gemeinschaft politischer Wertvorstellungen in der Regel auch Einvernehmen über die gemeinsame Verantwortung für eine militärische Krisenreaktion geben sollte. Dennoch: Die Europäer wären unverantwortlich und damit auch unmündig, wenn sie sich auf Dauer darauf verließen, daß der

große Partner USA ihnen die "heißen Kartoffeln" der Krisenbewältigung in und um Europa aus dem Feuer holen würde. Nur dann, wenn es den Europäern gelingt, eine eigenständige Krisenreaktionsfähigkeit durch Bündelung ihrer Kräfte aufzubauen, wird Europa seine Interessen im 21. Jahrhundert als gleichberechtigter Partner der USA und globaler Akteur zur Geltung bringen können, nur dann wird "partnership in leadership" mit Leben erfüllt werden.

Mit der Feststellung alleine, daß die ESVP kein Konkurrenzprojekt zur NATO, sondern ein Beitrag zur Lastenteilung innerhalb der NATO beim Krisenmanagement ist, eine Antwort also auf die amerikanische Klage "There is not enough Europe in NATO", sind jedoch keineswegs alle Fragen des Verhältnisses zwischen ESVP und NATO geklärt. Vielmehr muß dieses Verhältnis für alle Phasen von der Prävention bis zur Bewältigung von Krisen konkret und präzise definiert werden, auch weil in der Krise in der Regel auf NATO-Mittel zurückgegriffen wird und eine Duplizierung von Mitteln unsinnig wäre.

Ebenso bedeutend ist es, das Verhältnis der ESVP zu den Drittstaaten präzise zu bestimmen, zu den Staaten also, die nicht der NATO und nicht der EU angehören, insbesondere den EU-Beitrittskandidaten in Mittel-, Ost- und Südost-Europa. Letzteres ist nicht zuletzt auch deswegen von großer Bedeutung, weil wir davon ausgehen müssen, daß die ESVP zu einem Zeitpunkt voll funktionsfähig wird, wenn die erste Erweiterungsrunde der EU unmittelbar bevorsteht. Die ESVP muß deshalb bereits jetzt in der Perspektive einer erweiterten EU konzipiert werden. Ich komme auf beide Fragen - die des Verhältnisses zur NATO sowie zu Drittstaaten - später zurück.

Die ESVP - auch das gehört zu ihrem Wesen - ist ein entscheidender Baustein zur Komplettierung der europäischen Integration. Bei der Vollendung der Wirtschafts- und Währungsunion durch die Einführung des EURO haben viele - zu Recht glaube ich - beklagt, daß dieser wirtschaftlichen Integration keine adäquate politische Vertiefung entsprach. Aus dem Integrationsdefizit im politischen Bereich - so die Sorge - könnte sich ein Spannungsfeld ergeben, das letztlich auch den wirtschaftlichen Integrationsstand wieder gefährden könnte. Mit der Schaffung der ESVP wird nunmehr ein weiterer Kernbereich staatlicher Souveränität zum Ziele gemeinsamen Handelns vereinheitlicht. Damit wird zugleich die außenpolitische Handlungsfähigkeit der EU verstärkt. Die Ratio (in der Formulierung von Außenminister Fischer): "Denn wie sollte man auf Dauer begründen, daß Staaten, die sich durch die Währungsunion unauflösbar und in ihrer ökonomisch-politischen Existenz miteinander verbinden, sich nicht auch gemeinsam äußeren Bedrohungen stellen und ihre Sicherheit gemeinsam gewährleisten?"

Dennoch kann (zumindest noch) nicht von europäischen Streitkräften gesprochen werden. Der Europäische Rat von Helsinki hat dies sogar ausdrücklich abgelehnt. (Insofern steht die ESVP auch nicht in einer historischen Linie mit dem EVG-Projekt der frühen fünfziger Jahre.) Es geht darum, den militärischen Bereich stärker in die europäische Integration einzubeziehen. Es geht um mehr Vereinheitlichung, (noch) nicht um Vergemeinschaftung. Damit würden wir zur Zeit viele unserer Partner überfordern. Vergessen wir nicht, in der EU sind Staaten unterschiedlicher militärischer Geschichte und Traditionen, sind frühere Kolonialmächte, die in globalen Zusammenhängen denken und sich zugleich Staaten mit einer ehrwürdigen Tradition der Neutralität miteinander verbinden. Aber, das darf ich an die-

ser Stelle ruhig einmal aussprechen, es entspricht durchaus deutschen Zielvorstellungen, langfristig eine Vergemeinschaftung der ESVP anzustreben.

Ich beeile mich, hinzuzufügen, daß die Entwicklung der ESVP keinesfalls auf eine "Militarisierung der EU" hinausläuft. Zum einen: Die europäischen Demokratien einigt die Überzeugung, daß eine militärische Aktion immer nur "ultima ratio" sein, also nur gerechtfertigt werden kann, wenn die gesamte Palette nicht militärischer Konfliktprävention voll ausgeschöpft ist. Ein Teil, und zwar ein ganz wichtiger Teil der ESVP, sind ihre zivilen Mechanismen zur Konfliktprävention. Anders als die NATO kann die EU bei der Vorbeugung von Krisen ihre ganze Bandbreite politischer, wirtschaftlicher etc. Maßnahmen einsetzen. Sie hat hier ein klares "Prä" vor der NATO. Zum anderen: Es geht in der ESVP nicht darum, neue militärische Kapazitäten in Europa zu schaffen. In der EU, in der Bundeswehr gibt es nach dem Exitus des Warschauer Pakts ja nicht zu wenige, sondern eher zu viele Soldaten, die jedoch für die neuen Aufgaben der Krisenreaktion nicht hinreichend ausgebildet, ausgerüstet und strukturiert sind. Wohl geht es darum, vorhandene Ressourcen besser auf die neuen Aufgaben einzustellen, die möglichen Synergien einer gemeinschaftlichen Zusammenarbeit zu nutzen - wer sagt, daß jede nationale Streitkraft für alle denkbaren militärischen Aufgaben Mittel vorhalten muß? Und es geht darum, gemeinschaftliche Entwicklungs- und Effizienzpotentiale, nicht zuletzt durch die Schaffung einer europäischen Rüstungsindustrie, optimal auszuschöpfen.

III.

Wo stehen wir heute bei dieser Herausforderung? Was ist geleistet, was bleibt noch zu tun?

Die nähere Analyse ergibt im wesentlichen drei zentrale Aufgaben:

1. Um auf Krisen, sei es im Sinne der Vorsorge oder der Bewältigung, adäquat reagieren zu können, braucht die EU insbesondere effiziente politische und militärische Planungs- und Entscheidungsstrukturen;
2. die EU muß - und der Kosovo-Konflikt hat die bestehenden Defizite überdeutlich erkennen lassen - adäquate Mittel und Fähigkeiten zur Bewältigung der Petersberg-Aufgaben schaffen (kollektive Fähigkeitsziele) und
3. schließlich muß die EU das Verhältnis der ESVP zur NATO und zu den Drittstaaten konkret regeln.

Dies sind dann auch die Vorgaben, die der Europäische Rat von Helsinki für den auszufüllenden Rahmen gemacht hat.

Zu den Entscheidungsfindungsstrukturen: Warum braucht die EU neue bzw. andere als die bestehenden Strukturen? Die Antwort darauf ist, daß die EU anders als die NATO bisher als ihre primäre Aufgabe die der Gesetzgebung für den EU-Raum gehabt hat. Dieser Aufgabe entsprachen ihre Entscheidungsstrukturen. Für die ESVP ist es jedoch erforderlich, die Beschlußfassung der EU den Notwendigkeiten schneller politischer und militärischer Analysen und Entscheidungen anzupassen, aber gleichzeitig den einheitlichen konstitutionellen Rahmen des EU-Vertrages zu respektieren. Sie wissen, daß die EU - um möglichst schnell handlungsfähig zu werden - bereits ab 1. März 2000 interimistische Gremien, nämlich das (interim) Politische und Sicherheitspolitische Komitee (PSK) sowie den Vorläufer des künftigen Militärausschusses (interim military body) geschaffen und die Entsendung militärischer Experten zur Beratung des Ratssekretariates in Angriff genommen hat.

Die Verantwortung der französischen Präsidentschaft wird es sein, die Voraussetzungen zur Umwandlung der interimistischen in ständige Gremien ab 1. Januar 2001 zu schaffen. Nicht zuletzt wird man sich dabei auf die Strukturen der WEU abstützen, die - wie es in den Beschlüssen des Europäischen Rats von Köln heißt - mit der Errichtung der permanenten Gremien "als Organisation ihren Zweck erfüllt" haben, also funktionell in die ESVP einbezogen werden. In der Konsequenz dieser Entwicklung liegt die Ernennung des Hohen Vertreters für die GASP, Solana, auch zum Generalsekretär der EU. Wir sind sehr daran interessiert, daß seine Rolle und Funktion gestärkt werden (Vorsitz in Krise).

Ob die ESVP wirklich handlungsfähig wird, hängt jedoch nicht nur von beschlußfähigen Gremien, sondern vor allem von adäquaten zivilen wie militärischen Mitteln und Fähigkeiten ab. Das sogenannte "headline goal", auf das sich der Europäische Rat von Helsinki geeinigt hat präzisiert dieses Ziel folgendermaßen: Bis zum Jahre 2003 sollen schnell verfügbare Landstreitkräfte im Umfang von etwa 50.000 bis 60.000 Soldaten sowie entsprechende Luft- und Seestreitkräfte bereitgestellt werden, die innerhalb von 60 Tagen in ein Krisengebiet verlegbar sind und die auch anspruchsvolle Krisenmanagementoperationen mindestens ein Jahr lang durchhalten können. Daraus ergibt sich ein Gesamtumfang von 150.000 bis 180.000 Soldaten, an dem Deutschland mit allen Teilstreitkräften mit etwa 20% beteiligt sein wird. Im November dieses Jahres wird es bereits zu einer Beitragskonferenz kommen, die dieses Planziel präzisiert und die Verpflichtungen der einzelnen Staaten konkretisiert. Es bedarf keiner weiteren Erläuterungen, daß dieses Planziel eine entscheidende Vorgabe für die Bundeswehrstrukturreform ist und natürlich auch in einen unauflöslichen Zu-

sammenhang zu der "defense capabilities initiative"(DCI) der NATO gehört.

Zur Unterstreichung des in der Tat bemerkenswerten Tempos der Entwicklung der ESVP nur ein weiterer Hinweis: Auch der Einsatz des Headquarters des Eurokorps als HQ für KFOR ist bereits ein konkreter europäischer Beitrag zum gemeinsamen Krisenmanagement.

Die Aufgabe, das Verhältnis der ESVP zur NATO und zu den Drittstaaten sowohl im Hinblick auf die Abstimmung zwischen den Institutionen als auch den möglichen Rückgriff auf die "capabilities" zu regeln, ist vielleicht die schwierigste, nicht nur weil dabei unterschiedliche Sichtweisen der EU besonders zum Tragen kommen (Stichwort: "atlantische" oder gaullistische" ESVP), sondern auch, weil Kompromisse zwischen zum Teil sehr unterschiedlichen Interessen von mindestens vier unterschiedlichen Gruppen (Staaten, die sowohl NATO- als auch EU-Mitgliedsstaaten; Staaten, die nur EU-Mitgliedsstaaten, Staaten die nur NATO-Mitgliedsstaaten und Staaten, die erst auf dem Weg in die EU und die NATO) zu finden sind.

Unser deutsches Interesse besteht darin - wie so oft - zu vermitteln und Lösungen zu erarbeiten, die im Interesse effizienter Krisenreaktion beide, EU und NATO, stärken und künftige Mitglieder heranzuführen. Letztlich, das war immer deutsche Position, sollte das Postulat gleicher und unteilbarer Sicherheit ja auch darin Ausdruck finden, daß der Kreis der europäischen Mitglieder der NATO und der der EU identisch wird.

Daraus ergibt sich für das weitere Vorgehen vor allem eine Grundforderung: Wir brauchen möglichst viele, nicht nur informelle, sondern auch

möglichst formelle Kontakte, wir brauchen Transparenz und wir brauchen Vertrauensbildung.

In der Sache wollen wir uns von folgenden Prinzipien leiten lassen:

- pragmatische Herstellung schnellstmöglicher operativer Verbindungen zwischen NATO und EU, die dem Vorrecht der NATO - autonome Operation der EU nur dann, wenn die NATO als Ganzes nicht engagiert - Rechnung trägt. Der Europäische Rat von Feira hat dazu vier Arbeitsgruppen beschlossen, die bis zum Jahresende Lösungen finden sollen zu: 1. Sicherheit/Geheimschutz, 2. Ausformulierung militärischer Plan- und Fähigkeitsziele, 3. Modalitäten für den EU-Rückgriff auf NATO-Fähigkeiten und 4. Einigung auf einen überwölbenden Rahmen für die künftige Zusammenarbeit EU-NATO;
- keine Duplizierung von Gremien;
- Gewährleistung einer Beschlußfassungsautonomie der EU.

Zu letzteren ergänzend nur eine Anmerkung: Da es sich in der Regel erst in der Entwicklung einer Krise herauschälen wird, ob und ggf. welche gemeinsame Reaktion sie erfordert, macht es Sinn, in der Phase der Analyse und Beurteilung möglichst viele beim "decision shaping" einzubeziehen. Nur so kann eine breite Beteiligung bei der späteren Aktion sichergestellt werden. Das "decision making" muß jedoch das autonome Recht der EU 15 bleiben, denn selbstverständlich können auch bei der ESVP Nicht-Mitgliedsstaaten nicht die gleichen Rechte wie Vollmitglieder haben.

Sie sehen, der Prozeß zur Schaffung der ESVP hat bereits viele Zwischenergebnisse erzielt. Dennoch bleibt noch viel zu tun. Der Teufel steckt bekanntlich im Detail.

Jedoch bin ich zuversichtlich, daß die EU bis zum Jahre 2003 fähig sein wird, als strategischer Partner der USA eigenständige sicherheitspolitische Verantwortung in und für Europa zu übernehmen. Diese transatlantische Partnerschaft bleibt (in den Worten von Verteidigungsminister Scharping) "die entscheidende Korsettstange einer Politik, die Frieden, Sicherheit und Demokratie im gesamten euroatlantischen Raum verwirklichen will".

Ich habe fast ausschließlich über die ESVP gesprochen, zum einen, weil dies das wichtigste sicherheitspolitische Projekt Europas ist, zum anderen, weil ich Ihr besonderes professionelles Interesse an diesem Thema antizipierte.

Aber natürlich gibt es eine Vielzahl anderer Felder, in denen sich die deutsche Außen- und Sicherheitspolitik in europäischer Perspektive bewähren muß (und nur in solchen macht sie Sinn). Um nur einige Stichworte zu nennen: Rußland, Mittelmeerraum, Naher Osten, Peace Keeping im VN-Rahmen etc. Doch darüber können wir vielleicht in der Diskussion sprechen.

Alain Lefevre

**Die Zukunft Europas: zur Notwendigkeit einer gemeinsamen
Außen- und Sicherheitspolitik**

Im Namen des französischen Botschafters, der heute leider nicht in Hamburg sein kann, möchte ich Ihnen zuerst danken, daß Sie mich hier in der Führungsakademie im Rahmen des Clausewitz-Symposiums empfangen.

Es ist mir eine um so größere Ehre, als die Führungsakademie bereits hochrangige Gäste empfangen hat. So z.B. General de Gaulle, der 1962 im Rahmen seines Staatsbesuches in der Bundesrepublik Deutschland dieser Institution einen Besuch abstattete.

Heute befinden wir uns in einer wichtigen Phase der Geschichte der deutsch-französischen Beziehungen und des europäischen Aufbauwerkes. Der französische Staatspräsident kam vor wenigen Tagen zu einem Staatsbesuch nach Deutschland. Dies ist ein seltenes und symbolträchtiges Ereignis. Mit diesem Besuch in dem vereinten Deutschland, in einem befreundeten Deutschland, beginnt ein neues Kapitel unserer gemeinsamen Geschichte in einem Europa, das sich im Aufbau befindet.

Die Aspekte des europäischen Einigungsprozesses sind vielfältig. Zweifellos gehört es zu den schwierigsten Aufgaben, eine gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik zu entwickeln.

Einige Beobachter schätzen, daß der Kosovokonflikt der wirkliche Ausgangspunkt des Umsetzungsprozesses dieser Politik ist.

Angesichts dieser Krise haben die europäischen Länder wie nie zuvor das Ausmaß der Anstrengungen erfaßt, die sie unternehmen müssen, um ihre Rolle in der Sicherheit ihres Kontinentes voll und ganz zu übernehmen. Dieses Erkenntnis habe zweifellos ihren gemeinsamen Willen zur Zusammenarbeit wieder in Schwung gebracht.

Denn es geht tatsächlich um eine Wiederankurbelung, d.h. um einen neuen Impuls in einer umfassenden Dynamik, die durch eine Aufeinanderfolge von "Beschleunigungen" und Zwischenphasen geprägt ist.

Diese Idee der Bewegung erscheint mir wesentlich. Die Notwendigkeit einer gemeinsamen Politik hängt nämlich mit einer Entwicklung zusammen, die lange vor der Kosovo-Krise angefangen hat, die sich heute fortsetzt und sich noch lange hinziehen wird. So immens komplex ist die Aufgabe und so hoch sind die Anforderungen, die sie stellt.

Diese Entwicklung wird zuerst sichtbar bei der Veränderung der geopolitischen Landschaft und dem Platz, den Europa künftig einnimmt.

Auf die langjährige Ost-West Konfrontation folgte ein globales strategisches Gleichgewicht, das hauptsächlich die Vereinigten Staaten, Rußland, Europa und China umfaßt. Dieses neue Gleichgewicht scheint gesichert. Doch besteht immer noch die Gefahr bipolarer Spannungen, beispielsweise zwischen Washington und Peking. Nur ein wirklich multipolares System wird, wenn nicht eine vollständige Beseitigung solcher Spannungen, so doch mindestens deren Eindämmung ermöglichen. Ohne ein starkes, organisiertes, auf der internationalen Bühne handlungsfähiges Europa kann es nicht zur Wirklichkeit werden.

Parallel dazu muß man feststellen, daß das Ende des Kalten Krieges nicht zu einer Zeit des Friedens und der Stabilität auf dem ganzen Planeten geführt hat. Im Gegenteil, seit dem Fall der Mauer, der Implosion der UdSSR, dem fast vollständigen Zerfall des militärischen Potentials des ehemaligen Warschauer Paktes, sind wir mit einer noch nie gekannten Häufigkeit und Intensität der Krisen konfrontiert worden.

Kürzlich durchgeführte Studien auf dem Gebiet Konfliktforschung lassen sogar auf eine starke Beschleunigung dieser Häufigkeit zusammen mit einer wachsenden Heftigkeit dieser Krisen schließen.

Die Völkergemeinschaft, und insbesondere die westlichen Streitkräfte haben wiederholt in zahlreichen Gebieten eingreifen müssen, um zu versuchen, solchen Krisen vorzubeugen, notfalls sie zu lösen. Hierbei mußte dafür gesorgt werden, daß die Gewalttätigkeit auf möglichst geringstem Niveau gehalten wird und daß sowenig Menschenleben wie möglich geopfert werden, sowohl bei den Streitkräften als auch bei der betroffenen zivilen Bevölkerung.

Von dieser Feststellung ausgehend möchte ich Ihnen einen kurzen Überblick geben.

In Europa kann man eine relativ optimistische Prognose über die Stabilisierung Mitteleuropas stellen, die allerdings durch Rußlands vielfältige Schwierigkeiten relativiert wird. Der strategische Dialog mit dieser Großmacht wurde bereits eingeleitet. Obwohl er sich manchmal als schwierig erweist, stellt er offensichtlich einen der Schlüssel der europäischen Zukunft dar. Was Süd-Ost-Europa betrifft, vor allem den Balkan, gehen wir

dagegen von Krise zur Krise, und es steht nicht fest, ob wir am Ende dieser Verkettung angelangt sind.

Der afrikanische Kontinent erweckt zwar ein paar Hoffnungen in bezug auf den wirtschaftlichen Aufschwung. Doch wird er von heftigen Krisen geschüttelt. Vielleicht sind die Analytiker zu schnell davon ausgegangen, daß die Mehrheit der Konflikte in Afrika wesentlich innerstaatlich ist. Auch wenn diese Konflikte oft aus staatsinternen Spannungen entspringen, weiten sie sich letztlich sehr schnell auf die Nachbarländer aus. Das Phänomen der "puissance émergente" (einzelner mächtig werdender Staaten) erschwert noch die Bewältigung der afrikanischen Konflikte und verzögert ebenso die Stabilisierung dieses Kontinentes und dessen wirtschaftliche Entwicklung.

Der Mittelmeerraum ist seinem südlichen und östlichen Teil von äußerst starken Spannungen durchdrungen. Dies erfordert längerfristig eine eingehende Kontrolle dieser Konflikte, deren Wirksamkeit jedoch nicht gewährt werden kann.

Im Golf zieht sich das irakische Problem hin und alles läßt darauf schließen, daß die Art und Weise, wie es behandelt wird, es in eine Sackgasse geraten läßt. Das iranische Problem dauert ebenfalls an. Trotz den internen Entwicklungen die zu spüren sind, bestehen die Schwierigkeiten fort.

Was soll man von dem indischen Subkontinent sagen, der auch von starken internen, wirtschaftlichen, ethnischen, soziologischen Spannungen durchdrungen und durch Konfrontation von zwei großen Nationen, die gleichzeitig Atomkräfte sind, geschwächt ist?

Zu Asien schließlich, dem es schwer fällt, aus einer akuten wirtschaftlichen Krise herauszukommen, zählen noch Länder, die Destabilisierungsträger sind, wie z.B. Nordkorea, trotz der Annäherung, die sich mit Südkorea abzuzeichnen scheint.

Das Bild wird noch komplizierter, wenn man die sogenannten neuen Bedrohungsformen, die neuen Risiken, die "übergreifenden Risiken" mit einschließt: die Mafia, das organisierte Verbrechen, die Destabilisierung infolge von Migrationsströmen und die Verbreitung von Vernichtungswaffen, die eine potentielle Drohung für die ganze Welt darstellt.

In dieser unstabilen Welt muß es Stabilitäts- und Ausgleichspole geben: die Europäische Union ist einer davon.

Durch ihr wirtschaftliches Gewicht, ihre kulturelle Ausstrahlung und ihren politischen Einfluß ist sie mehr denn je zuvor dazu berufen, eine wichtige Rolle für den Frieden zu spielen.

Zu diesem Zweck kann und muß sie darauf hinwirken, die internationalen Spannungen abzubauen, denn Vorbeugung bleibt die beste Sicherheitsgarantie.

Sie muß aber auch die Fähigkeit haben, an der Beilegung von Konflikten teilzunehmen, wenn diese zum Ausbruch gekommen sind.

Hierzu braucht sie ein diplomatisches und militärisches Instrumentarium, das einer gemeinsamen Außen- und Verteidigungspolitik zugrundeliegt.

Dieses Bedürfnis ist nicht neu. In verschiedenen Formen wahrgenommen und ausgedrückt, hat es sich im Rahmen mehrerer aufeinanderfolgender Projekte kristallisiert und schrittweise zu dem erweiterten Sicherheitskonzept und der eigenständigen Verteidigungsfähigkeit entwickelt, die heute unser gemeinsames Ziel bilden.

Das erste, unter dem Begriff "europäischer Pfeiler des Bündnisses" bekannte Vorhaben nimmt Bezug auf ein Konzept der transatlantischen Beziehung, das auf den Anfang der 60er Jahre zurückgeht.

Schon in seiner am 4. Juli 1961 gehaltenen Rede bezeichnete Präsident Kennedy das Entstehen eines mehr zusammenwachsenden Europas als einzigen Schutzwall gegen die Zersplitterung der Allianz:

"It is only a fully cohesive Europe that can protect us against fragmentation of the alliance. Only such a Europe will permit full reciprocity of treatment across the ocean, in facing the Atlantic Agenda. With only such a Europe can we have a full give and take between equals, an equal sharing of responsibilities and an equal level of sacrifice".

Vierzig Jahre danach hat diese Erklärung nichts an ihre Richtigkeit verloren. Das hat man während der neulichen Kosovo-Krise wohl gesehen, wo die Europäer ihre Unfähigkeit gezeigt haben, der militärischen Dimension eines kollektiven Einsatzes auf ihrem Kontinent ohne einen massiven Beitrag der Vereinigten Staaten gerecht zu werden.

In dieser Hinsicht kann der Begriff "europäischer Pfeiler des Bündnisses" weder als obsolet noch als überholt betrachtet werden. Er verpflichtet immer noch die europäischen Verbündeten dazu, sich noch mehr im gesamten

Aufgabenspektrum der Allianz durchzusetzen, sei es im Rahmen von Einsätzen gemäß Artikel V zur kollektiven Verteidigung oder zum Krisenmanagement, durch eine bessere Teilung der Verantwortungen in der Kommandostruktur sowie eine Stärkung ihrer militärischen Kapazitäten.

Die letzten Themen, vor allem die Verstärkung der Kapazitäten, sind eindeutig Bestandteil des Mandats der hochrangigen Gruppe, die mit der Initiative über die Verteidigungskapazitäten betraut wurde. Sie stehen ebenfalls im Mittelpunkt der im Rahmen des Konzeptes zur Europäischen Sicherheits- und Verteidigungsidentität (ESDI) durchgeführten Arbeiten.

Der Ursprung dieses zweiten Konzeptes verschmilzt mit dem der WEU, auch wenn kein ausschlaggebender Impuls zur Entwicklung einer Europäischen Sicherheits- und Verteidigungsidentität bis zur Mitte der 80er Jahre gegeben wurde.

Erst ab Oktober 1987, als die Plattform der WEU in Den Haag angenommen wurde, wurde tatsächlich von Absichtserklärungen zum Aufbau einer Europäischen Sicherheits- und Verteidigungsidentität gesprochen.

Man mußte aber bis zur Ministertagung der WEU im Juli 1991 in Vianden warten, um eine qualitative Änderung u.a. aufgrund des von den Teilnehmern geäußerten Willens zur Schaffung eines Satellitenzentrums der WEU zu verzeichnen. Dort bekräftigten ebenfalls zum ersten Mal die Minister, daß eine "europäische politische Union zu einer wirklichen Europäischen Sicherheits- und Verteidigungsidentität und einer größeren Verantwortlichkeit im Bereich der Verteidigung führen sollte".

Diese Erklärung gewann um so mehr an Gewicht, als kurz vorher die Außenminister der NATO-Länder, die in Kopenhagen zusammengekommen waren, erneut auf die Schlüsselfunktion der Allianz in bezug auf die Sicherheitspolitik in Europa hinwiesen und sich zum ersten Mal ausdrücklich für die Entwicklung einer Europäischen Sicherheits- und Verteidigungsidentität aussprachen, welche sich als Verstärkung des europäischen Pfeilers des Bündnisses verstand.

Diese Vorstellung ist nun zur Wirklichkeit geworden, die in der im Juni 1996 auf der Ministertagung in Berlin aufgenommenen Beziehungen WEU / NATO Gestalt annimmt.

Die Europäische Sicherheits- und Verteidigungsidentität wird nämlich innerhalb der NATO aufgebaut. Dies führt zu einer gewissen Europäisierung der Strukturen und Aktivitäten, damit der WEU die für die unter ihrer politischen Aufsicht und strategischen Leitung durchgeführten Einsätze notwendigen Führungs- und Planungsmittel zur Verfügung gestellt werden können.

Das im April 1999 auf dem Washingtoner NATO-Gipfel herausgegebene Kommuniqué sieht vor, den Kern dieser Bestimmungen in die Europäische Union zu übernehmen.

Unter der Bezeichnung "Berlin plus" bekannt, festigt dieses Engagement die Europäische Sicherheits- und Verteidigungsidentität in ihrer Bestimmung, eine gemeinsame europäische Verteidigungs- und Sicherheitspolitik aufzubauen, die mit der Politik des Atlantischen Bündnisses vereinbar ist.

"Gemeinsame" Politik, "vereinbarte" Politiken - bisher war also keine Rede von "Eigenständigkeit". Dieses Wort ist von größter Bedeutung, aber es ist erst wieder aufgetaucht, als das 3. Konzept entstanden ist, nämlich das Konzept einer "Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik" (ESVP).

Dieses Konzept ist aus den seit St. Malo und Köln innerhalb der Europäischen Union eingeleiteten Schritten entstanden. Es zeugt von dem Willen der 15 Mitgliedstaaten, die Union fähig zu machen, ihre umfassende Rolle auf der internationalen Bühne zu spielen und ihre Verantwortungen im Bereich des Krisenmanagements wahrzunehmen. Hierzu will sie zur Palette der Instrumente, die ihr bereits zur Verfügung stehen, eine eigenständige Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit auf dem Gebiet der Sicherheit und der Verteidigung hinzufügen.

Mit der "Autonomie" erhält das gemeinsame europäische Verteidigungsvorhaben eine neue Dimension und Bedeutung.

Dennoch, im Gegensatz zu dem, was einige glauben wollen, gibt es keinen Widerspruch zwischen einer Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik, die innerhalb der Europäischen Union aufgebaut wird, und der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungsidentität, die innerhalb der NATO aufgebaut wird. Die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik verstärkt die Glaubwürdigkeit und die Leistungsfähigkeit des Beitrages der Europäer zur NATO. Außerdem berücksichtigt sie voll und ganz die Europäische Sicherheits- und Verteidigungsidentität, indem sie der EU ermöglicht, entweder über eigenständige Fähigkeiten ohne Rückgriff auf

die NATO-Mittel oder über kollektive NATO-Mittel und -Fähigkeiten im Rahmen von "Berlin plus" zu verfügen.

Der Washingtoner NATO-Gipfel hat darüber hinaus die in diesem Bereich stattgefundenen Entwicklungen begrüßt und die "Entschlossenheit der Europäischen Union, sich mit einer eigenständigen Handlungsfähigkeit auszustatten", zur Kenntnis genommen.

"Europäischer Pfeiler", "Europäische Sicherheits- und Verteidigungsidentität", "Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik" - das Europa der Verteidigung - wie man es sehen kann - ist kein neues Thema, auch kein festgefahrenes Thema. Auch wenn seine Wurzeln alt sind und tief gehen, wurde dessen Umsetzung noch nie zum Abschluß gebracht. So blieb das europäische Aufbauwerk unvollendet.

Wahrhaftig ist die Verteidigung ein schwieriges und heikles Thema, denn sie betrifft die nationale Hoheit und liegt traditionsgemäß in der ureigenen Zuständigkeit jedes Staates.

Unsere Auffassungen und Vorstellungen haben sich im Lichte der immer nur multilateralen Dimension der Verteidigungsfragen geändert. Sie haben einen Prozeß in Gang gesetzt, der lange ungewiß und zögernd verlaufen ist. Dieser Prozeß wurde in Maastricht endlich im Vorhaben einer Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik bekräftigt. Erst in Maastricht erscheinen die Begriffe "Außenpolitik und Sicherheitspolitik" zum ersten Mal in einem einzigen Begriff.

Allmählich hat dieses Vorhaben Gestalt angenommen und wurde schrittweise mit konkreten Erfolgen untermauert: die Erarbeitung eines Katalogs der sogenannten Petersberg-Aufgaben, die Gründung des Eurokorps, die Ernennung eines Hohen GASP-Repräsentanten; die Einrichtung einer Planungseinheit für Politik und eines Frühwarnsystems zählen zu den eindrucksvollsten.

St. Malo, Köln, Helsinki, Lissabon, Mainz, Feira, von einem Treffen zum anderen, von einem Gipfel zum anderen wird das Aufbauwerk fortgesetzt.

Seltsamerweise hat man den Eindruck, daß diese verschiedenen Etappen schon lange der Vergangenheit angehören, obgleich der Kölner Gipfel erst knapp vor einem Jahr stattfand.

Das Tempo dieses Prozesses wurde nämlich nicht nur beibehalten, sondern sogar beschleunigt. In dieser Hinsicht hat der Helsinki-Gipfel vom Dezember 1999 eine entscheidende Wende dargestellt. Während er das europäische Konzept der Krisenbewältigung präziserte, hat er mehrere Arbeiten in die Wege geleitet, die längerfristig zu einer neuen und originären Ausgestaltung der Außen- und Sicherheitspolitik führen sollen.

So haben sich die 15 Mitgliedsstaaten für die gemeinsame Verstärkung der zivilen und militärischen Handlungsmittel ausgesprochen, um der Europäischen Union die Fähigkeit zu verleihen, auf eine umfassende Instrumentenpalette zurückzugreifen, die dazu dienen sollen, alle Aspekte des Krisenmanagements abzudecken. Dieser Punkt muß hervorgehoben werden, denn er bildet sicherlich eine der Besonderheiten der Europäischen Union. Diese wird nämlich über viele Mittel verschiedener Art und Wirkung ver-

fügen, die ihr ermöglichen sollen, ein Problem differenziert, gezielt, nuanciert und schrittweise zu behandeln, gleich, ob es sich um den politischen, wirtschaftlichen, finanziellen oder militärischen Teil handelt. In diesem Rahmen bildet der militärische Teil nur ein zusätzliches Werkzeug, das zwar neu und wichtig ist, aber nur ein Werkzeug unter anderen.

Anhand dieses kurzen historischen Rückblicks kann man ermessen, welche Strecke zurückgelegt wurde.

Als konkreter Ausdruck des Erzielten im Bereich der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik wird das Europa der Verteidigung zu einer wichtigen Realität, die unsere Handlungsweisen auf politischer und militärischer Ebene zutiefst beeinflussen wird.

Diese Realität aber zeugt vor allem von einer entscheidenden Evolution der Denk- und Verhaltensweisen und zeigt, daß wir fähig sind, ein wichtiges Vorhaben zu verfolgen, das nur langfristig und nur durch die Beharrlichkeit der jeweiligen Verantwortlichen zu erreichen ist.

Das Handeln der französischen Präsidentschaft soll diese Kontinuität wahren und dem Geist dessen, was seit mehreren Jahren erfolgreich unternommen worden ist, entsprechen.

Deshalb möchte ich einen Lagebericht über die hauptsächlich derzeit laufenden und zukünftigen Vorhaben abgeben, bevor ich Ihnen die Zielsetzungen dieser Präsidentschaft darlege.

Am 1. März 2000 wurden - wie geplant - die für notwendig erachteten Instanzen geschaffen, damit die Europäer rechtzeitig Entscheidungen treffen können. Die Europäische Union hat einen vorübergehenden politischen Sicherheitsausschuß, einen aus Stellvertretern der Generalstabschefs aus den 15 Mitgliedstaaten bestehenden Militärausschuß sowie eine Gruppe zum Generalsekretär abgeordneter Militärexperten eingerichtet. Diese gleichzeitige Einrichtung der politischen und militärischen Organe verleiht unserem System besondere Kohärenz.

Diese Strukturen sind nun vorhanden. Erste Sitzungen wurden abgehalten und erste Entscheidungen getroffen. Dies ist ein Erfolg.

Doch zur Unterstützung dieser institutionellen Bauwerke müssen wir über wirkliche Handlungskapazitäten verfügen. Der Rat in Helsinki trug dieser Notwendigkeit Rechnung, als er Kapazitäten definierte, um die Petersberg-Aufgaben voll und ganz zu erfüllen.

Das Gesamtziel - darauf möchte ich nochmals hinweisen - besteht darin, ab 2003 imstande zu sein, innerhalb von 60 Tagen für mindestens einen einjährigen Zeitraum, wenn erforderlich außerhalb des Gebiets der EU, eine schnelle Eingreiftruppe in der Größenordnung eines Korps (50.000-60.000 Mann) zu verlegen. Da diese Truppe eigenständig sein soll, muß sie über ihre eigenen Versorgungs-, Führungs-, Aufklärungsmitteln sowie über die Unterstützung einer Luft- und Seekomponente verfügen.

Wir haben ebenfalls kollektive Kapazitätsziele gesetzt. Es handelt sich um spezifische Führungs- und Aufklärungsfähigkeiten sowie Kapazitäten im Bereich des strategischen Transportes.

Globale und kollektive Kapazitäten ergänzen sich; sie tragen zusammen zum Gleichgewicht des gesamten Systems bei. Darum muß man sie auch mit der gleichen Entschlossenheit behandeln.

Diese kurzgefaßte Beschreibung des Prozesses führt mich zu den Zielen, die die französische Präsidentschaft bis zum Jahresende 2000 im Namen aller EU-Partner verwirklichen will.

Das erste Ziel besteht darin, mit dem Festlegen und Umsetzen der endgültigen Konfiguration der Entscheidungsorgane der Union fortzufahren. Dabei geht es um ein schwieriges Adjustieren, das die Leistungsfähigkeit des gesamten Systems voraussetzt. Es gilt insbesondere, die Kohärenz der Entscheidungskette zu sichern.

Hierfür muß der politische Entscheidungsträger über das Fachwissen des Militärausschusses verfügen und sich auf den künftigen europäischen Generalstab stützen, indem er ihm Weisungen erteilt und die Ergebnisse seiner Arbeit auswertet. Daher müssen die vorübergehenden, im März in Brüssel eingerichteten Organe ihre endgültige Rechtsstellung schnell erhalten, um ihre Rolle vollständig übernehmen zu können.

Die schwierigste Aufgabe jedoch besteht in der Verwirklichung des zweiten Ziels, der Herstellung der Kapazitäten.

Wie es der Rat in Lissabon auf der Basis der Arbeit des um die Verteidigungsminister erweiterten Allgemeinen Rates angezeigt hat, ist es der Wunsch der 15 Mitgliedsstaaten, noch vor Ende dieses Jahres in ein Stadi-

um einzutreten, wo jeder Mitgliedsstaat genauere Angaben zu einem Beitrag zu den Kapazitätszielen macht.

Innerhalb von einigen Monaten muß man also von einer globalen politischen Zielsetzung auf eine präzise Bewertung der Bedürfnisse übergehen; auf dieser Basis wird jeder Staat seine Beteiligung an den kollektiven Anstrengungen bestimmen, und davon ausgehend werden wir gemeinsam die Defizite identifizieren.

Konkret muß dieses Ziel in drei Etappen erreicht werden:

Die erste Etappe bestand darin, die Szenarien zu erstellen, die den auf dem Petersberg definierten Missionen entsprechen.

Diese Arbeit wurde unter der portugiesischen Präsidentschaft durchgeführt. Dabei wurden die Szenarien optimal verwendet, welche bereits im Rahmen der WEU ausgearbeitet wurden, und die auf zwei Hypothesen beruhen, die den Rahmen für die friedenserhaltenden und friedensschaffenden Einsätze bilden.

Die leichtere der beiden Hypothesen geht von einem Einsatz - möglicherweise weit entfernt - in einem nicht feindseligen Umfeld aus, bei dem der Schwerpunkt auf humanitärer Hilfe liegt. Die schwierigere nimmt alle unsere gemeinsamen Kapazitäten zur bewaffneten Wiederherstellung des Friedens in einem feindseligen Umfeld in Anspruch.

In der zweiten Phase geht es darum, die für die Ausführung dieser Szenarien notwendigen Kapazitäten zu bewerten.

Diese sehr schwere Aufgabe erstreckt sich über mehrere Mandate. Bei ihrer Durchführung ist man um Kohärenz mit den von allen betroffenen Nationen im Rahmen des Bündnisses eingegangenen Verpflichtungen bemüht. Dabei muß ebenfalls auf eine gute Koordinierung mit der Initiative zu den Verteidigungskapazitäten geachtet werden, welche u.a. auf eine bessere Interoperabilität zwischen den Streitkräften der EU und der NATO zielt.

Um einen höchstmöglichen Wirksamkeitsgrad zu erzielen, dürfen wir kein Instrument, keine Hilfsmittel ausschließen und müssen auf alle zuständigen Planungsorgane der Streitkräfte zurückgreifen, auch innerhalb des Bündnisses.

Es ist jedoch unabdingbar, daß die EU die ausschließliche Leitung der gesamten Arbeiten behält.

Denn man muß daran denken, daß die Mitgliedsstaaten der EU nicht alle der integrierten Militärstruktur der NATO angehören und daß es im Interesse der Europäischen Union liegt, von Anfang an ihre eigenen Vorstellungen davon zu entwickeln, wie sie ihre Mittel einsetzen will, um die Aufgaben zu erfüllen, die sich gestellt hat.

Die Bestätigung des Prinzips von der Autonomie der Entscheidung und des Denkens kommt nicht immer gut an. Dies hat man kürzlich beim Gipfel in Feira gesehen. Doch ist sie von grundlegender Bedeutung, in welchem Bereich auch immer.

So rühren alle Veränderungen, die kürzlich in der europäischen Rüstungsindustrie stattgefunden haben, von diesem Prinzip her. Längerfristig geben

sie einen Vorgeschmack von der Verwirklichung des europäischen Rüstungspools, der unentbehrlich scheint, um die in Helsinki beschlossene, eigenständige Handlungsfähigkeit herzustellen. Frankreich ist entschlossen, seine Anstrengungen im Hinblick auf eine verbesserte Harmonisierung der Bedarfsermittlung sowie der Rüstungsplanung und -beschaffung zu verstärken.

All dies scheint mir nicht unvereinbar mit der Dialog- und Verständigungsbereitschaft, die wir gegenüber den nichteuropäischen Ländern und vor allem der NATO bezeugen.

Die Union will nämlich eine gegenseitige Konsultation und eine Zusammenarbeit mit dieser Organisation und ihren Mitgliedern, die nicht der EU angehören, sicherstellen. Es werden geeignete Strukturen eingerichtet und besondere Modalitäten festgelegt und umgesetzt, um gute Beziehungen zu der NATO und den Ländern, die der EU nicht angehören, sicherzustellen. Auf diesen Schwerpunkt möchte sich Frankreich während seiner Präsidentschaft konzentrieren, in der Kontinuität dessen, was durch seine Vorgänger, insbesondere durch Portugal, im Laufe der letzten sechs Monate getan wurde.

Die detaillierte Aufstellung der notwendigen Kapazitäten soll die Mitgliedsstaaten zu einer Phase der Verbindlichkeit führen, die mit der am 21. November 2000 geplanten Konferenz beginnen sollte, auf welcher die Mitgliedsstaaten Verpflichtungen in Bezug auf die Bereitstellung eigener Fähigkeiten eingehen sollen.

Dies ist die dritte und letzte Etappe des Prozesses; zweifellos die schwierigste und entscheidendste. Denn erst in dieser Phase werden wir sicher sein, ob die 15 Mitgliedsstaaten wirklich entschlossen sind, ihre Streitkräfte einbinden zu lassen.

Dabei müssen wir auch Phantasie und Bereitwilligkeit beweisen.

Phantasie brauchen wir, um gemeinsam die Dauer, die Art, eventuelle Verbesserungen und die Modalitäten zur Durchsetzung der eingegangenen Verpflichtungen unter Berücksichtigung der Eigenarten der 15 betroffenen Mitgliedsstaaten zu bestimmen. Bereitwilligkeit ist notwendig, weil jede Regierung überzeugt sein muß und zu Hause die Öffentlichkeit und ihr Parlament von der Notwendigkeit überzeugen muß, auf nationaler Ebene die Konsequenzen aus den gemeinsam eingegangenen Verpflichtungen zu ziehen.

Von Anfang an haben wir uns realistische Ziele gesetzt: Wir reden von 60.000 Soldaten im Jahre 2003, während heute schon 37.000 Soldaten der Mitgliedsstaaten dauerhaft in beiden Kriegsgebieten des Balkans stationiert sind. Wir reden auch von Kontrolle und Führungskapazitäten, obwohl das Eurokorps schon seit mehreren Wochen vorbildlich mit der vollen Zustimmung des Atlantischen Rates das Kommando der KFOR führt.

Die Ziele, die wir uns gemeinsam gesetzt haben, sind erreichbar. Ihre Verwirklichung wird es der EU ermöglichen, über die Gesamtheit der Mittel zu verfügen, die ein Handeln auf der internationalen Bühne erlauben, von der politischen Stellungnahme über wirtschaftliche, humanitäre Maßnahmen bis gegebenenfalls zum militärischen Einsatz.

Diese globale Betrachtung, die allein ermöglicht, die heutigen regionalen Krisen zu meistern, ist ein beachtlicher Trumpf für die Europäische Union.

Es erscheint mir auch unerlässlich, daß das Vorgehen bezüglich der Kapazitäten, auf das wir zurzeit alle unsere Anstrengungen konzentrieren, durch die Komplementarität der zivilen und militärischen Mittel untermauert wird.

Dies setzt voraus, daß wir nicht nur die militärischen Instrumente des Systems ausbauen, sondern auch die Instrumente des zivilen Krisenmanagements stärken.

Entscheidungen wurden schon in diesem Sinne getroffen. Ich denke dabei besonders an die Aufstellung einer Krisenreaktionskapazität mit ziviler Polizei bzw. einer Such- und Rettungstruppe, an die Errichtung eines Inventars der nationalen und kollektiven Mittel, an die Schaffung einer Koordinationseinheit, an die Erstellung von schnellen Finanzierungsmechanismen, um eine beschleunigte Bereitstellung der Finanzbeiträge der EU an die Nicht-Regierungsorganisationen zu ermöglichen.

Wir müssen weiter gehen; das nicht militärische Krisenmanagement muß bei unserem Vorgehen Vorrang haben. Weder aus Mißtrauen dem "Militär" gegenüber noch aus Angst vor einer übermäßigen Militarisierung des Systems, sondern weil die Wirksamkeit sowie die Glaubwürdigkeit unserer gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik auch von der Gleichgültigkeit all ihrer Komponenten abhängt.

Zum Schluß dieses Vortrages möchte ich eine Frage stellen: Kann man sich vorstellen, daß die EU als erste Wirtschaftsmacht der Welt auf Dauer unfähig bleiben soll, ihr eigenes Territorium sowie die daran angrenzenden Zugangswege selbst zu sichern und eine Hauptrolle bei der Sicherung des Friedens in der Welt zu spielen?

Die Antwort ist vor allem politisch: Worum geht es?

Um die zweite Frage beantworten zu können, muß die EU über drei Kapazitäten verfügen:

- Die erste soll ihr ermöglichen, die Entstehung von Krisen zu bemerken, zu verstehen, zu analysieren und zu gegebener Zeit, d.h. rechtzeitig die möglichen Risiken zu definieren und fähig zu sein, den gesamten europäischen Entscheidungsträgern die potentiellen Entwicklungen der entstehenden Lage darzustellen.

Grundlegend dafür ist die Fähigkeit zur Aufklärung.

- Durch die zweite Fähigkeit sollen die politischen Entscheidungsträger der EU in die Lage versetzt werden, zwischen mehreren Optionen zur Bewältigung der Krisen zu wählen. Solche Wahlmöglichkeit scheint mir wesentlich zu sein. In der Tat haben wir zu oft den Irrtum begangen, vor allem in der Anfangsphase, Krisen ausschließlich militärisch zu begegnen, die eine allgemeinere Dimension hatten oder deren Parameter zwar eine militärische Dimension aufwiesen, aber nicht nur militärischer Natur waren.
- Was die dritte Fähigkeit anbelangt, betrifft sie die notwendigen Mittel zur Einsatzführung. Sobald entschieden wird, daß wir eingreifen, soll die EU in der Lage sein, ihre politische Kontrolle über die Führung des Einsatzes ausüben zu können. Dies setzt das Vorhandensein von

Kommandostrukturen, von passenden Kommandoketten voraus, die es ermöglichen, die Aktion vor Ort wirksam durchzuführen.

Hierum geht es. Nicht um eine, sondern gleich drei Notwendigkeiten einer gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik, deren Aufbau schon gut fortgeschritten ist und deren Prozeß meiner Meinung nach nun irreversibel ist.

Diese Entwicklung stellt viele Klischees in Frage. Während des Kalten Krieges war das Europa der Verteidigung sowohl undenkbar als auch unmöglich. Erst später - mit dem Golfkrieg und dem Krieg in Bosnien - haben sich die Mentalitäten wirklich geändert. Die Kosovokrise hat dieses Phänomen beschleunigt. Bisher war die GASP sehr oft kritisiert worden. Anstatt zu handeln, wurden Erklärungen abgegeben. Verfahren ersetzen die Mittel. Diese Situation wird sich ändern. Aus der Union wird mehr denn je ein glaubwürdiger und respektierter Partner, vorausgesetzt, daß die notwendigen Mittel bereitgestellt werden, vor allem durch die großen europäischen Länder.

In diesem Zusammenhang ist die deutsch-französische Partnerschaft notwendiger denn je. Zwar ist die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik aus einer britisch-französischen Initiative auf dem Gipfel in St. Malo entsprungen, aber sie kann ohne deutsch-französische Verständigung und ohne deutsch-französische Dynamik nicht auskommen.

In diesem Sinne hat General de Gaulle 1962 vor den Lehrgangsteilnehmern an der Führungsakademie folgende Rede gehalten: "Es ist die Sache der Franzosen und es ist die Sache der Deutschen, daß sie nie etwas hervorragendes geschafft haben, ohne daß das Militär daran weitgehend beteiligt gewesen wäre".

D. Thomas Wolfson
Transatlantische Partnerschaft - Europa und die
Sicherheitsinteressen der USA

Meine sehr geehrten Damen und Herren,

ich bin gebeten worden, über die transatlantische Partnerschaft, Europa und die Sicherheitsinteressen der USA zu sprechen. Lassen Sie mich dazu ein paar Eckpunkte darlegen:

Vor kurzem hat die amerikanische Außenministerin Madeleine Albright in einer Rede die Bedeutung der transatlantischen Zusammenarbeit hervorgehoben, indem sie sagte: "Heutzutage gibt es kaum ein Problem oder einen Bereich, in dem wir nicht besser fahren, wenn wir gemeinsam vorgehen ... unsere Freiheit, unser Wohlstand und unsere Sicherheit sind zunehmend miteinander verwoben. Wenn wir an einem Strang ziehen, ist die transatlantische Gemeinschaft ein Motor des Fortschritts in der ganzen Welt. Wenn wir getrennte Wege gehen, gerät dieser Motor ins Stottern und bleibt schließlich stehen".

Um erfolgreich zu sein, muß unsere Partnerschaft eine echte Partnerschaft sein, in der Europa auf Amerika zählen kann, ebenso wie Amerika auf Europa, um Chancen zu nutzen und Gefahren sowohl innerhalb als auch außerhalb der transatlantischen Gemeinschaft abzuwehren.

Ein starke Europäische Union ist für die transatlantische Gemeinschaft von entscheidender Bedeutung. In den letzten Jahren hat sich die EU zu einer

führenden strategischen, wirtschaftlichen, politischen und sozialen Organisation in Europa entwickelt.

Europa strebt nun eine verstärkte eigene Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) an. Die Vereinigten Staaten unterstützen ein starkes und handlungsfähiges Europa und wir unterstützen daher auch die Entwicklung einer ESVP. Amerika braucht einen starken Partner in Europa - einen Partner, der mit uns gemeinsam innerhalb der NATO handeln kann und der falls notwendig auch dann handeln kann, wenn die NATO als Ganzes nicht engagiert ist. Die Entwicklung einer außen- und sicherheitspolitischen Dimension der EU ist ein natürlicher Bestandteil der Entwicklung einer umfassenderen Europäischen Integration.

Amerikas Ziel ist klar. Die NATO bleibt das Fundament der transatlantischen Sicherheit, aber wir wollen auch, daß die Umsetzung der ESVP gelingt. Größere europäische militärische Fähigkeiten werden die Allianz stärken, den USA, die derzeit in allen Krisen tätig werden müssen, einige Last abnehmen und sie werden die europäisch-amerikanischen Beziehungen zu einer ausgewogeneren Partnerschaft machen.

Es gibt keinen Grund zu fürchten, daß Europa sich in der absehbaren Zukunft von den transatlantischen Beziehungen abkoppeln wird. Unsere gemeinsamen Werte und Ziele sind zu tief verwurzelt. Außerdem ist eine strategische Unabhängigkeit Europas, wie unsere europäischen Bündnispartner selbst uns gegenüber immer wieder betonen, weder möglich noch wünschenswert. Bei ESVP geht es daher nicht um einen europäischen Alleingang, sondern darum, daß Europa mehr tut. Und es geht darum, bei den

Krisenreaktionseinsätzen mehr militärische Optionen zur Verfügung zu haben.

Die Vereinigten Staaten unterstützen den ESVP-Prozeß auf der Grundlage, daß er nicht die bestehenden Strukturen oder Aktivitäten der NATO dupliziert und daß er Bündnispartner, die nicht der EU angehören, die aber an künftigen EU-geführten Operationen teilnehmen wollen, nicht ausschließt. In diesem Zusammenhang hat NATO-Generalsekretär Robertson drei Eckpunkte für ein Gelingen des Prozesses formuliert:

- (1) Improvement, d.h. Verbesserung der Fähigkeiten,
- (2) Inclusiveness, d.h. Einbeziehung aller Verbündeten, und
- (3) Indivisibility, d.h. Unteilbarkeit der gemeinsamen
Sicherheitsstrukturen.

Hierzu möchte ich folgendes erläutern:

Verbesserung der Fähigkeiten

Wie wir alle wissen, hat der Kosovo-Konflikt im letzten Jahr den Bedarf an mobilen, flexiblen, durchhaltefähigen Streitkräften, die langfristig eingesetzt werden können und die effektiv gemeinsam operieren können, deutlich gemacht. Er hat auch gezeigt, daß es notwendig ist, die Kluft zwischen den militärischen Fähigkeiten der Amerikaner und der Europäer zu schließen. Europa braucht mehr militärische Fähigkeiten. Dies wird es erforderlich machen, mehr Geld für die Verteidigung auszugeben, aber auch, dieses Geld klüger auszugeben. Unsere europäischen Verbündeten und Partner müssen die Einsatzfähigkeit und die Mobilität ihrer Streitkräfte verbessern und sicherstellen, daß sie bei künftigen Einsätzen in der Lage sind, mitein-

ander zu kommunizieren, langfristig durchzuhalten und erfolgreich zu sein. ESVP innerhalb der EU wird ohne Fähigkeiten wenig Bedeutung haben, aber mit den entsprechenden Fähigkeiten kann ESDP zu einer effektiveren transatlantischen Partnerschaft beitragen.

Einbeziehung aller Verbündeten

Sechs europäische NATO-Verbündete - Norwegen, die Türkei, Island, Polen, Ungarn und die Tschechische Republik - sind nicht Mitglieder der EU. Diese Länder teilen und unterstützen die Sicherheitsgarantien gegenüber den NATO-Mitgliedern der EU. Sie besitzen außerdem wertvolle Fähigkeiten und haben sich verpflichtet, einen Beitrag zu den militärischen Zielen der EU zu leisten. Deshalb sollten diese Länder bei den Beratungen zur Gestaltung von Sicherheit und Verteidigung der EU ein Mitspracherecht haben. Während die endgültigen Entscheidungen von der EU selbst getroffen werden müssen, möchten wir sie dazu ermutigen, die Nicht-EU-Verbündeten bei der militärischen Planung und bei Operationen zu beteiligen. Gleichzeitig muß die NATO Nicht-NATO-Mitgliedern der EU helfen, mit der NATO zusammenzuarbeiten, indem sie die Aktivitäten im Rahmen der "Partnership for Peace" noch intensiver nutzt.

Es sind bereits erste Schritte unternommen worden, um in all diesen Bereichen voranzukommen.

Beim Washingtoner Gipfel anlässlich des fünfzigsten Jahrestags der NATO haben die Verbündeten sich grundlegend drauf geeinigt, "wann immer dies möglich ist", die NATO als die bevorzugte Institution zum Handeln zu betrachten. Gleichzeitig haben die Verbündeten vereinbart, der EU zu helfen, die Fähigkeiten zum militärischen Handeln in einer Krisensituation zu ent-

wickeln, in der "die NATO als Ganzes nicht engagiert ist". Die Europäer können in Situationen die Führung übernehmen, in denen entschieden wird, daß die NATO nicht gebraucht wird, oder in denen es politische Vorbehalte seitens der Amerikaner gibt, sich zu engagieren. Die Verbündeten sind überein gekommen, unter solchen Umständen der Europäischen Union Ausrüstung und Fähigkeiten der NATO zur Verfügung zu stellen.

Beim Gipfel in Helsinki hat die EU Schritte unternommen, die europäischen militärischen Fähigkeiten zu verbessern. Die Europäer haben politische und Verwaltungsstrukturen für eine europäische Verteidigungsorganisation geschaffen, die bis 2003 in der Lage sein soll, innerhalb weniger Wochen ein Korps von 50.000 - 60.000 Soldaten aufzustellen, das dann für Operationen von bis zu einem Jahr unterhalten werden kann. Dies ist eine beachtliche Verpflichtung.

Zwei Aspekte müssen allerdings noch praktisch abschließend behandelt werden: die Beteiligung der sechs Nicht-EU-Mitglieder der NATO an EU-Anstrengungen zum Krisenmanagement und die Schaffung der notwendigen institutionellen Verbindungen zwischen der NATO und der Europäischen Union.

- Die Vereinigten Staaten haben stets den frühzeitigen Aufbau konsultativer Mechanismen empfohlen, um die sechs Nicht-EU-Verbündeten bei der Planung und Durchführung von möglichen EU-Operationen zu integrieren. Dafür gibt es verschiedene Gründe. Nehmen wir einmal das folgende Beispiel: Die EU führt in Reaktion auf eine Krise militärische Operationen durch. Diese Krise spitzt sich anschließend unerwartet zu und die Streitkräfte oder das Territorium von NATO-

Mitgliedern geraten in eine ernsthaft bedrohliche Lage. Dann sind die Nicht-EU-Mitglieder im Rahmen der NATO (laut Artikel V) vertraglich verpflichtet, ihren EU-Partnern bei der Verteidigung beizustehen. Ich glaube, daß diese Verpflichtung alleine schon Grund genug ist, den Nicht-EU-Mitgliedern den gleichen Status zu gewähren, den sie zur Zeit innerhalb der WEU innehaben. Auch die Tatsache, daß Ausrüstung und Fähigkeiten der NATO bei solchen EU-Einsätzen genutzt werden, spricht für eine Abstimmung mit den Nicht-EU-Verbündeten.

- Was die institutionellen Verbindungen zwischen der NATO und der EU betrifft, wünschten sich die USA mehr als nur gelegentliche Treffen zwischen den Generalsekretären Robertson und Solana. Diese Zusammenarbeit sollte stärker formalisiert werden. Eine engere Zusammenarbeit bei der endgültigen Gestaltung der neuen Architektur zwischen der NATO und der EU ist unseres Erachtens entscheidend um zu gewährleisten, daß die amerikanische und europäische Sicherheit unteilbar bleibt. Bei diesem Prozeß ist größtmögliche Transparenz zwischen der NATO und der EU der beste Weg um sicherzustellen, daß die berechtigten Interessen aller sorgsam berücksichtigt werden und Duplizierungen so weit wie möglich vermieden werden.

Beim jüngsten Europäischen Gipfel in Feira haben die Europäer erneut ihre Entschlossenheit bekräftigt, eine Gemeinsame Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik zu schaffen und die außenpolitische Handlungsfähigkeit der EU durch den Aufbau militärischer und ziviler Kapazitäten für Krisenmanagement zu stärken. Es wurden hier weitere Fortschritte erzielt - auch im Hinblick auf die vorhin genannten Aspekte hinsichtlich der Abstimmung mit der NATO und Nicht-EU-Partnern -, selbst wenn einige

verbleibende Einzelfragen noch ausgearbeitet werden müssen. Es wurden Prinzipien und Modalitäten definiert, um NATO-Mitgliedern, die nicht Mitglied der EU sind, sowie den Anwärtern auf eine EU-Mitgliedschaft eine Teilnahme am Krisenmanagement der EU zu ermöglichen. Es sind nun regelmäßige Treffen mit solchen Staaten vorgesehen. Außerdem sind Prinzipien für Konsultationen und Modalitäten zur Entwicklung der Beziehungen zwischen der NATO und der EU definiert worden, z.B. die Schaffung von NATO-EU Arbeitsgruppen. Dies betrifft vier Bereiche:

Sicherheitsfragen, Capability Goals, EU-Zugriff auf NATO-Ressourcen (assets) und dauerhafte Konsultationsmechanismen. Präsident Clinton hat in einer Stellungnahme die gemachten Fortschritte begrüßt, die seiner Meinung nach die Kooperation zwischen der EU und der NATO verbessern werden. Er fügte hinzu, daß er nun erwartungsvoll der baldigen Umsetzung der vereinbarten Schritte entgegen sehe.

Beim Europäischen Rat sind zudem Zielsetzungen hinsichtlich ziviler Aspekte des Krisenmanagements und der Aufstellung ziviler Polizeikräfte für internationale Missionen festgelegt worden. Präsident Clinton hat auch die Schaffung einer polizeilichen EU-Komponente zur Unterstützung von friedenserhaltenden Missionen ausdrücklich begrüßt. Er bezeichnete dies als wichtigen Schritt, um die Lücke zwischen den militärischen Einsatzkräften und der örtlichen Polizei zur Friedenserhaltung in ehemaligen Konfliktregionen zu schließen.

Das europäische Unternehmen, die geeigneten Institutionen und Mechanismen zu schaffen, um die ESVP voranzutreiben, ist, wie wir gehört haben, ein sehr komplizierter Prozeß. Was die USA zu bedenken geben möchten, ist folgendes: Im Laufe des Aufbaus der ESVP muß vermieden

werden, daß doch keine wirklich effektiven militärischen Fähigkeiten hervorgebracht werden und die NATO geschwächt oder gar unterminiert wird. Denn dann hätten wir alle verloren.

NMD

Ein Thema, das in jüngster Zeit zu kontroversen Debatten in Europa geführt hat, ist die in den USA viel diskutierte Nationale Raketenabwehr - NMD. Lassen Sie mich dazu folgendes sagen:

Voraussichtlich noch in diesem Jahr wird Präsident Clinton darüber entscheiden, ob dieses begrenzte nationale Raketenabwehrsystem realisiert werden soll oder nicht.

Man glaubt in den USA - obwohl auch bei uns diese Position nicht unumstritten ist -, daß eine begrenzte nationale Raketenabwehr (NMD) erforderlich ist, um sich vor möglichen Angriffen mit ballistischen Raketen durch Staaten zu schützen, die sich nicht an die in der internationalen Gemeinschaft üblichen Gepflogenheiten und Normen des friedlichen Zusammenlebens halten. Wir sind aber gleichzeitig der Meinung, daß die Schaffung eines solchen Systems keinen nationalen Alleingang darstellt, sondern daß dies vielmehr die Fähigkeit der Vereinigten Staaten verbessern würde, ihre NATO-Verpflichtungen zu erfüllen. NMD dient letztlich als Schutz vor möglichen Versuchen gewisser Staaten, mit Massenvernichtungswaffen bestückte ballistische Raketen einzusetzen, um die USA - oder eventuell die NATO oder eine etwaige Koalition von Staaten - daran zu hindern, einer Aggression zu begegnen oder in anderer Form unseren Sicherheitsverpflichtungen nachzukommen. Die amerikanische Einschätzung, daß eine solche Bedrohung existiert, wird inzwischen in zunehmendem Maße auch von unseren Alliierten geteilt. Gerade heute abend findet ein neuer Testversuch im Pazifik statt. Der Präsident wird bei seiner Entscheidung verschie-

dene Kriterien in Betracht ziehen - Kosten, technologische Machbarkeit, sowie auch die Auswirkungen auf die Sicherheits- und Rüstungskontrollpolitik und die Standpunkte der Verbündeten.

Ein begrenztes Raketenabwehrsystem bedeutet zudem nicht, daß wir unsere Bemühungen um Rüstungskontrolle aufgeben werden. Vielmehr bleiben wir mit der jüngsten Ratifizierung des START II-Abkommens durch Rußland und mit den engagierten Bemühungen der Clinton Regierung, im Kongreß Unterstützung für das Abkommen über einen umfassenden nuklearen Teststopp (CTBT) zu gewinnen, auf diesem Kurs. Es ist richtig, daß NMD eine Modifizierung des ABM-Vertrages erfordern würde (der allerdings auch früher schon einmal modifiziert wurde). Wir streben aber nur solche Veränderungen an, die notwendig sind, um den vorhin beschriebenen Bedrohungen begegnen zu können. Wir hoffen, mit Rußland eine Einigung über eine Anpassung des ABM-Vertrages erzielen zu können. Wir sind weiter bemüht, Rußland davon zu überzeugen, daß ein begrenztes NMD-System die strategische Abschreckung Rußlands nicht gefährden wird. Beim Clinton-Besuch in Moskau Anfang Juni haben wir und die russische Seite eine Erklärung unterzeichnet, in der die Russen formell anerkannt haben, daß sich die Welt gewandelt hat - mit neuen Bedrohungen, die das Bild der Sicherheitspolitik zu Zeiten des Kalten Krieges zwangsläufig verändern.

Rüstungszusammenarbeit

Ich möchte gerne noch eine Anmerkung zu einem Thema machen, das in einem engen Zusammenhang mit der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungsidentität steht und das in den kommenden Monaten und Jahren noch an Bedeutung gewinnen wird, und das ist die Zusammenarbeit im Be-

reich der Rüstungsindustrie. Das Thema ist komplex und umfangreich und würde Stoff genug für eine separate Diskussion bieten. Im heutigen Kontext sei nur soviel gesagt: Eine solche Zusammenarbeit ist im Rahmen der transatlantischen Sicherheitsbeziehungen politisch wünschenswert, sie trägt zur Kostenersparnis bei, ermöglicht den Einsatz modernster Technologien und erhöht die Interoperabilität und damit die Effektivität im Verteidigungsbereich. Die USA und unsere europäischen Verbündeten müssen die Kooperation in der Rüstungsindustrie mit mehr Energie und Kreativität angehen, als wir dies in der Vergangenheit getan haben, oder wir laufen Gefahr, abgeschottete und miteinander konkurrierende industrielle Lager zu schaffen. Meine Regierung arbeitet intensiv daran, Wege zu finden, um die gemeinsame Nutzung von Technologie mit den Verbündeten zu erleichtern. Ein wichtiger Schritt in diese Richtung ist die "Defense Trade Security Initiative (DTSI)", die Außenministerin Albright gerade am 24. Mai beim Treffen des Atlantikrates in Florenz vorgestellt hat. Diese Initiative beinhaltet 17 Reformen zur Vereinfachung des Amerikanischen Rüstungsexport-Kontrollsystems mit dem Ziel, daß NATO-Verbündete (sowie auch Australien und Japan) benötigte Rüstungsgüter schneller und kostengünstiger beziehen können, um so Standardisierung und Interoperabilität zu fördern. Durch diese Reformen wird auch die transatlantische Kooperation im Bereich Forschung und Entwicklung sowie in der Rüstungsindustrie erleichtert. Diese Erleichterungen werden zunächst mit Großbritannien und Australien im Detail ausgehandelt und umgesetzt und sollen dann auch auf andere Verbündete ausgedehnt werden.

Die europäischen Regierungen müssen ihrerseits weiter über eine Öffnung der Märkte nachdenken und US-Herstellern Zusicherungen geben, daß amerikanische Technologie, die an europäische Firmen weitergegeben

wird, entsprechend geschützt wird. Sie müssen auch darüber nachdenken, wie in ihrem eigenen Interesse Ausgaben für unnötige Duplizierungen vermieden werden können. Wie dies die amerikanische Rüstungsindustrie bereits getan hat, wird sich auch die europäische Rüstungsindustrie weiter konsolidieren müssen. Wir brauchen eine starke rüstungsindustrielle Basis auf beiden Seiten des Atlantiks. Dies kann am besten erreicht werden durch Kooperation, Partnerschaft, und sogar transatlantische Zusammenschlüsse, nicht jedoch durch den Aufbau von zwei abgeschotteten Festungen. Dies würde letztendlich weder den Interessen der USA noch denen der Europäer dienen.

Die Rolle Deutschlands:

Ich habe bislang vorwiegend über die Europäer gesprochen. Lassen Sie mich nun noch ein paar Worte zur Rolle Deutschlands sagen.

Die deutsch-amerikanischen Beziehungen sind das Kernstück der transatlantischen Beziehungen. Unsere Länder haben in den vergangenen 50 Jahren intensiv daran gearbeitet, eine transatlantische Allianz aufzubauen, die auf gemeinsamen Werten und Sicherheitsinteressen basiert. Wir haben zusammen gemeinsame Ziele definiert und mit Erfolg unsere gemeinsame Agenda verwirklicht, die Teilung Europas zu überwinden.

Deutschland ist heute das größte und einflußreichste Land in Europa und die führende Wirtschaftsmacht in der Region. Es ist wichtig zu bedenken, daß andere Länder beobachten und sich daran orientieren werden, was Deutschland tut. Sie werden auch erwarten, daß Deutschland eine aktive Rolle dabei spielt, den neuen Herausforderungen zu begegnen, denen Europa gegenübersteht. Deutschland kann der Rolle Europas in der Welt Substanz und Richtung verleihen. Es kann Europa helfen, seine inneren Riva-

litäten zu überwinden und offenere, pragmatischere und produktivere Beziehungen mit seinen Partnern jenseits des Atlantiks zu entwickeln.

Heute erwarten die Vereinigten Staaten von Deutschland auch eine aktivere Rolle bei der Gestaltung der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Ich habe vorhin bereits erwähnt, daß unsere europäischen Verbündeten die Einsatzfähigkeit und die Mobilität ihrer Streitkräfte sowie Interoperabilität und Kommunikationsfähigkeiten verbessern müssen. Die gerade von Verteidigungsminister Scharping eingeleiteten Reformpläne sind ein Schritt in die richtige Richtung.

Schlußbemerkung

Es gab in jüngster Zeit in der Presse viel Diskussion darüber, daß Europa und die Vereinigten Staaten allmählich auseinanderdriften. Es gibt sogar einige Stimmen, die meinen, es sei eine gute Idee, die Verbindungen zwischen den USA und Europa zu lockern, so daß Europa seine eigenen Wege gehen könne und Amerika die seinen. Ich stimme dem absolut nicht zu. Eine starke transatlantische Partnerschaft liegt nach wie vor im Interesse sowohl der Europäer als auch der Amerikaner - und das nicht nur im sicherheitspolitischen Bereich.

Natürlich sind Differenzen zwischen Europa und Amerika unvermeidbar. Wir sollten nicht überrascht oder enttäuscht sein, wenn solche Differenzen auftreten. Wir haben in manchen Fragen auch unterschiedliche Positionen. Die Frage aber ist, wie wir mit unseren Differenzen - auf der Basis einer gemeinsamen fundamentalen Interessenlage - umgehen. Denn diesen Differenzen steht letztlich eine Vielzahl von Gemeinsamkeiten gegenüber, die

- 89 -

weit mehr ins Gewicht fallen, nämlich unsere gemeinsamen Interessen und Werte und nicht zuletzt die über viele Jahre gefestigten Freundschaften.

Ich danke Ihnen für Ihre Aufmerksamkeit.

Wolfgang Meyer

**Multinationalität und militärische Integration in Europa
Sachstand und Perspektive**

Das Thema Multinationalität ist aktuell, aber es ist nicht neu. Die Bundeswehr ist seit ihrer Gründung in multinationale Strukturen eingebettet. Insofern ist Multinationalität kein Konzept, das wir mit der Einführung der multinationalen Großverbände, z.B. des EUROKORPS, hätten neu erfinden müssen. Denn Multinationalität war ein Strukturmerkmal der NATO seit ihrer Gründung als kollektives Verteidigungsbündnis. Beispiele wie die ACE (Allied Command Europe) Mobile Force, die Standing Naval Forces der Marine oder die integrierte NATO-Luftverteidigung sind Ihnen allen geläufig.

Dennoch hat sich in letzter Zeit etwas getan. In der Phase zu Beginn der 90er Jahre, als die NATO eine gewisse Midlife Crisis durchlief, kam der Gedanke auf, die Multinationalität als Ersatz für die weggefallene enge Zusammenarbeit bei der Verteidigung der Innerdeutschen Grenze und den absehbaren Abzug der Stationierungskräfte in Deutschland - quasi als neues Bindemittel - zu nutzen. Seitdem haben sich die Dinge in der Ihnen bekannten Weise entwickelt. Was damals eine eher theoretische Überlegung war, entwickelte sich in der Folge von ganz allein.

Die Behauptung, die ich im folgenden beweisen will, lautet: Multinationalität und Integration haben sich in der Qualität verändert. Weitere Qualitätssprünge stehen uns noch bevor.

Zunächst etwas zum Grundsätzlichen: Keine Angst, mit der Definition der Begriffe Multinationalität und Integration will ich Sie nicht langweilen. Für unsere Zwecke genügt es festzuhalten, daß Multinationalität, im Englischen zumeist mit dem Attribut "combined" gekennzeichnet, immer dann angenommen wird, wenn eine militärische Struktur sich aus zwei oder mehreren Nationen zusammensetzt. Multinationalität kann mehr oder weniger stark ausgeprägt sein, geht aber niemals so weit wie Integration, die für mich einen Zustand bezeichnet, bei dem die Repräsentanten der einzelnen Nationen innerhalb der Struktur letztlich austauschbar sind, die Nationalität des einzelnen Dienstposten-Inhabers also letztlich nur noch eine untergeordnete Rolle spielt. Wenn man so will, ist die Integration im militärischen Bereich auch als höchste Ausprägungsstufe der Multinationalität zu begreifen.

Multinationalität in militärischen Strukturen hat eine politische und eine militärische Dimension. Einer weit verbreiteten Meinung zufolge haben multinationale Strukturen, sei es multinationale Hauptquartiere oder multinationale Großverbände, im wesentlichen politische Vorteile und sind militärisch betrachtet nicht unbedingt hinderlich, aber doch effizienzmindernd.

Obwohl ich selbst der Meinung bin, daß diese Auffassung einen zutreffenden Kern hat, möchte ich doch hinzufügen, daß sie in ihrer Pauschalität nicht mehr weiterführt. Die militärischen Nachteile der Multinationalität sind mit Blick auf den Einsatz selbst offensichtlich vorhanden; vielleicht kann man aber in der Zukunft davon auch profitieren - ich denke z.B. an gemeinschaftliche Beschaffung und Unterhaltung von Ausrüstung oder Gerät, das vielleicht sonst gar nicht beschafft würde. Hierauf gehe ich später noch kurz ein.

Ich will aber keinen akademischen Vortrag zu den Vor- und Nachteilen von Multinationalität halten. Ich müßte sonst im Detail nachweisen, wie militärische Integration die gewünschten Integrationsprozesse fördert, wie Multinationalität geeignet ist einen Rückfall in politische Verhaltensmuster vergangener Zeiten zu verhindern, wie sich Multinationalität im Rahmen der Bündnisverteidigung oder der Krisenbewältigung jenseits der Verteidigung auswirkt oder nutzen läßt. Diese Nachweise sind heute m.E. nicht mehr notwendig. Stattdessen möchte ich feststellen, das militärische Multinationalität und Integration aus der heutigen Zeit nicht mehr wegzudenken sind. In Europa sind sie Teil eines hoffentlich unumkehrbaren Integrationsprozesses.

Vorreiter auf dem Gebiet der Multinationalisierung und Integration militärischer Kräfte waren sicherlich die Luftwaffen und Marinen der NATO-Mitgliedstaaten. Dies war auch ganz natürlich, weil sich Auftrag und Gliederung der Einsatzkräfte dieser beiden Teilstreitkräfte leichter in integrierte Strukturen einpassen lassen. Man hat sich daran gewöhnt, daß seit vielen Jahren individuelle Einheiten der Luft- und Seestreitkräfte der NATO unterstellt werden. Die Führung derartig gemischter Streitkräfte wird dadurch zwar komplizierter, bereitet aber letztlich keine Probleme, die sich nicht über standardisierte Verfahren und einen gewissen zusätzlichen Aufwand lösen ließen.

Anders bei den Großverbänden des Heeres. Erst nach den sicherheitspolitischen Umwälzungen, die nach dem Fall der Berliner Mauer in Gang kamen, wurden fast alle nationalen Korps unserer Landstreitkräfte, die bis dahin nach dem Konzept der Vorneverteidigung das Rückgrat der Bündnisverteidigung in Mitteleuropa bildeten, in multinationale Korps umge-

wandelt. Heute bildet nur noch das IV. deutsche Korps, unter anderem mit Rücksicht auf den "Zwei plus Vier Vertrag", eine Ausnahme.

Die Zeit großer nationaler Korps, die allein alle Fähigkeiten zur Führung des Landkriegs besitzen, scheint für die Mitgliedstaaten der Allianz zunächst vorbei zu sein. Hierfür gibt es viele Gründe, die ich hier nur kurz skizzieren muß:

- Wegfall der großangelegten übermächtigen Bedrohung,
- Verringerung des Umfangs der Streitkräfte in nahezu allen Nationen,
- die Wahrscheinlichkeit, daß die Streitkräfte bis auf weiteres wahrscheinlich eher in Krisen außerhalb des Bündnisgebiets eingesetzt werden, deren Natur, geographische Lage und Ausmaß nicht vorab bestimmbar sind,
- daraus resultierende Änderung der Anforderungen an moderne Streitkräfte, wie z.B. Flexibilität und Mobilität
- und nicht zuletzt die bei der Krisenbewältigung aus politischen Gründen regelmäßig und geradezu automatisch entstehende Multinationalität

haben dazu geführt, daß vor allem in kleineren und mittleren Ländern die Führungsfähigkeit der Korps-Stäbe inzwischen eine größere Bedeutung gewonnen hat als Zahl und Zusammensetzung der ständig unterstellten Truppen.

Die multinationalen Einsätze im ehemaligen Jugoslawien sind ein gutes Beispiel für diese Entwicklung. Die Folge ist, daß für Bündnispartner wie Dänemark, Belgien oder die Niederlande Multinationalität heute eine Grundvoraussetzung für die Aufrechterhaltung stehender Streitkräftestrukturen ist.

Aber auch für die Bundeswehr sind Multinationalität und Integration enorm wichtige Faktoren. Die Zusammenarbeit unserer Luftwaffe mit den Partnern im Bündnis ist traditionell sehr weitgehend. Ein Teil der Luftwaffenverbände (bodenständige Luftverteidigung) ist schon im Frieden der NATO unterstellt. Mit dem NAEW-Verband (NATO Airborne Early Warning Forces) betreibt die Luftwaffe im übrigen ein hochinteressantes, vielleicht zukunftsweisendes Modell internationaler Zusammenarbeit.

Auch Einheiten der Marine sind ständig in multinationale Großverbände eingegliedert. Unter Berücksichtigung der Ausbildungs- und Instandsetzungszyklen können rund 40% der Einheiten in zwei Einsatzgruppen je nach Auftrag und Lage zusammengestellt und für die Krisenreaktion verfügbar gemacht werden. Für die ständigen Einsatzverbände der NATO stellt die deutsche Marine zu nahezu jedem Zeitpunkt zwei Zerstörer oder Fregatten sowie eine Minen-Abwehr-Einheit ab.

Das deutsche Heer stellt in seiner gegenwärtigen Struktur für die NATO und die WEU insgesamt 6 KRK (Krisen-Reaktions-Kräfte)-Brigaden einschließlich des deutschen Anteils an der deutsch-französischen Brigade bereit. Die weiteren Einheiten sind den Heeressoldaten unter Ihnen wesentlich besser geläufig als mir.

Wichtig in diesem Zusammenhang ist die Integrationstiefe, die ich an Hand unterschiedlicher Modelle aufzeigen möchte.

Da wäre zunächst das Lead-Nation-Modell mit den Grundmerkmalen:

- Eine Nation führt den Multinationalen Großverband.

- Der Stab / die Schlüsselfunktion im Stab bleiben im Grundsatz national besetzt; Stabspersonal anderer Nationen kann bereits im Frieden aufgenommen werden.
- Andere Nationen stellen Truppenteile zu dem von dieser Nation geführten Großverband.
- Führungs- und Einsatzgrundsätze, Ausbildung und Logistik bleiben in nationaler Verantwortung.

Beispiel hierfür sind das US / GE-Korps und das GE / US-Korps.

Als zweites ist das sogenannte Framework-Modell zu nennen mit den Grundmerkmalen:

- Eine Nation stellt den Rahmen des Multinationalen Großverbandes, d.h. sie ist für die Führung, Verwaltung und logistische Unterstützung des Hauptquartiers zuständig.
- Die Framework-Nation stellt daher den größten Anteil an Dienstposten im Hauptquartier und besetzt die wichtigsten Spitzendienstposten.
- Die Arbeitsverfahren werden - soweit sie nicht von der NATO übernommen werden - von der Framework-Nation festgelegt.
- Die anderen am Großverband beteiligten Nationen besetzen Dienstposten im Stab nach einem vereinbarten Schlüssel. Es gibt keine feste Relation zwischen dem Beitrag an Truppenteilen für den Großverband und dem Anteil an Stabsdienstposten der Nationen.

Ein Beispiel hierfür ist das ACE Rapid Reaction Corps (ARRC).

Drittes Modell ist das Modell vertiefter Integration, dessen Grundmerkmale sind:

- Zwei oder mehr Nationen bilden einen multinationalen Großverband.

- Der Korpsstab ist binational oder multinational, wobei die nationalen Dienstpostenanteile ungefähr den Beiträgen an Truppenteilen entsprechen; die Spitzendienstposten rotieren.
- Mehrere Nationen unterstellen Truppenteile für den Einsatz.
- Der kommandierende General besitzt gemeinsam festgelegte Befugnisse.
- Führungs- und Einsatzgrundsätze werden von der NATO übernommen oder in Anlehnung an die Grundsätze neu entwickelt.
- Die truppendienstliche Führung bleibt national. Allerdings ist auch in dieser Hinsicht eine Weiterentwicklung durchaus denkbar.

Nach diesem Modell funktionieren das EUROKORPS und das I. GE / NL Korps, de facto auch NATO-Hauptquartiere wie SFOR und KFOR.

Aus unserer Sicht stellen die beiden erstgenannten Modelle nicht unbedingt eine in jeder Hinsicht befriedigende Lösung dar. Unter bestimmten Umständen, wie z.B. beim US / GE-Korps, können sie jedoch die einzige militärisch machbare Option sein. Es ist jedoch meine feste Überzeugung, daß langfristig nur die vertiefte Integration nationaler Beiträge auf Korps-Ebene mit einer ausgewogenen Verantwortungs- und Lastenteilung einen militärisch wie politisch sinnvollen Ansatz bietet.

Die Erfahrungen der letzten Jahre in NATO, EU und WEU untermauern diese Annahme in vielfältiger Weise. Es gibt seit Jahren einen regelrechten Ansturm auf die multinationalen und integrierten Kommando- und Truppenstrukturen, der natürlich durch den Wunsch bedingt ist, über die aktive Teilnahme bzw. Teilhabe Einfluß auf die Aktivitäten dieser Strukturen zu nehmen. Hierzu einige Beispiele:

- Die jahrelange Auseinandersetzung um Auslegung, Struktur und nationale Zusammensetzung der NATO-Kommandostruktur,
- die jetzt anstehende Entscheidung im Zuge der Reform der NATO-Streitkräftestruktur zu den Korps-Hauptquartieren (HQ) (ursprünglich Thema 2. ARRC oder besser 2. Rapid Reaction Corps),
- die lebhaftige Konkurrenz um die Nachfolge-HQ für KFOR (Italien bietet Verona an, Dänemark will Karup ins Spiel bringen, z.Zt. ist das EUROKORPS-HQ vor Ort im Kosovo),
- der Wunsch der Türkei und anderer, dem EUROKORPS beizutreten,
- die Gründung von Gebilden wie der EUROFORCE (EUROFOR) und der EURO-MARITIME-FORCE (EUROMARFOR),
- die zahlreichen Neugründungen der Partnerstaaten mit und ohne Beteiligung von NATO-Mitgliedstaaten (Gemeinsame Peacekeeping Battalions z.B. der Polen und Litauer, der Polen und Ukrainer, der Ungarn und Rumänen, der Ungarn, Italiener und Slowenen oder Verbände wie CENCOOP und BLACKSEAFOR sowie den Sonderfall SHIRBRIG als Standby Force für die VN, aber auch BALTBAT, BALTRON, die European Air Group - insgesamt 40 solcher Beispiele könnte man bei weiterer Recherche nachweisen).

Auch wir wollen übrigens das künftige Einsatzführungskommando möglichst als Operations-HQ und einen anderen Stab als Force-HQ für EU-geführte Operationen des Petersberg-Spektrums anbieten. Bis hierher zum Status quo.

Wir haben es mit einem ungebrochenen Trend zu militärischer Multinationalität und Integration zu tun. Die Gründe für diesen Trend sind mit der Attraktivität der multinationalen Großverbände und Führungsstrukturen selbst nicht zu erklären. Entscheidend ist zur Zeit der Wunsch, in der je-

weiligen Koalition mitzuwirken und möglichst an entscheidender Stelle Einfluß zu nehmen, wenn es um den Einsatz eigener Streitkräfte geht.

Und mit Koalitionen hatten wir es nicht nur beim Golfkrieg zu tun - sowenig einem überzeugten Anhänger des Bündnisses diese Bezeichnung gefällt. Auf dem Balkan arbeiten Soldaten der NATO-Mitgliedstaaten, der Partnerstaaten und einiger Staaten zusammen, die nicht einmal in der EU sind (Pakistan, Jordanien).

Coalition Warfare ist im übrigen eine Bezeichnung, die man von US-Vertretern oft hören kann. Man arbeitet sogar an Interoperabilitätsstandards unter dieser Überschrift. Dies ist eventuell ein Punkt für die Diskussion.

Wohin wird nun diese Entwicklung führen? Ich sprach eingangs von der neuen Qualität von Multinationalität, die auf uns zukommen könnte. Hierzu möchte ich zwei Gesichtspunkte anführen:

- Das Wiederaufleben der Diskussion zu etwas, was man früher im Bündnis "Role Sharing" und "Role Specialisation" nannte, und
- die neue Dimension der Integration, die sich viele Anhänger einer Vergemeinschaftung aller Entscheidungen in der EU wünschen.

Der erstgenannte Aspekt ist schnell dargestellt:

Die zunehmende Ressourcenenge und der durch Erfahrungen aus den Balkaneinsätzen, die Defence Capabilities Initiative in der NATO und den sog. Audit in der WEU / EU resultierende Druck auf die Verteidigungshaushalte haben den Ruf nach Gemeinschaftsfinanzierung, Pooling of Resources, co-operative ventures - um nur ein paar Stichworte zu nennen - wieder laut werden lassen. Von Deutschland angestoßene Initiativen wie das European

Air Transport Command, die gemeinsame Produktion von Eurofighter, NH-90 und Future Transport Aircraft sowie die mit Frankreich beschlossene Zusammenarbeit bei der Satellitenaufklärung mit weitergehender europäischer Perspektive deuten in eine gemeinsame Richtung, an deren Ende mit Sicherheit der Verzicht auf bestimmte nationale Fähigkeiten stehen wird - der im übrigen bereits merklich eingesetzt hat.

Politisch ist diese Entwicklung sicherlich im Sinne einer europäischen Integration nur zu begrüßen; militärisch dürfte sie allerdings mit einer Menge von neuen Herausforderungen behaftet sein, die noch nicht alle offen zutage getreten sind, denen wir uns aber heute bereits stellen müssen.

Etwas weiter gehen die Leute, in aller Regel solche mit langjähriger Erfahrung im EU-Geschäft - und damit komme ich zum zweiten Aspekt -, die bei der Vergemeinschaftung im Rahmen der EU auch nicht vor sicherheits- und verteidigungspolitischen sowie militärischen Entscheidungen halt machen wollen. Die Gretchenfrage lautet hier, ob es nunmehr an der Zeit ist, im Bereich Außen, Sicherheit und Verteidigung einen Schritt weiterzugehen und im ersten Ansatz zumindest teilweise die intergouvernementalen Konsensverfahren und Gremien nach dem Muster der (vergemeinschafteten) EU-Kommissionsarbeit zu überwinden.

An dieser Stelle möchte ich meinen Vortrag beenden, hoffe aber, damit auch genügend Stoff für die Diskussion geliefert zu haben.

Autorenverzeichnis

- | | |
|--------------------|---|
| Alain H.J. LEFEVRE | geb. 1945, Generalmajor und Verteidigungsattaché bei der französischen Botschaft in Berlin. |
| Wolfgang G. MEYER | geb. 1944, Oberst i.G. und stellvertretender Stabsabteilungsleiter im Führungsstab der Streitkräfte des Bundesministeriums der Verteidigung in Berlin. |
| Bernd MÜTZELBURG | geb. 1944, Ministerialdirigent und ständiger stellvertretender Leiter der außen- und sicherheitspolitischen Abteilung des Bundeskanzleramtes in Berlin. |
| Gregor SCHÖLLGEN | geb. 1952, Professor für Neuere Geschichte an der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg. |
| Reinhard SCHWEPPE | geb. 1949, Ministerialdirektor und Leiter der Europaabteilung des Auswärtigen Amtes in Berlin. |
| D. Thomas WOLFSON | geb. 1951, Gesandter und Leiter der politischen Abteilung der amerikanischen Botschaft in Berlin. |

Das **Internationale Clausewitz-Zentrum (ICZ)** an der Führungsakademie der Bundeswehr ist ein Forum für geistige Auseinandersetzung mit sicherheitspolitischen Fragen an der Schnittstelle zwischen politischem und militärischem Bereich. Es beschäftigt sich zudem mit der Internationalen Clausewitz-Forschung unter Berücksichtigung des erweiterten Sicherheitsverständnisses und unterstützt Promotionsbemühungen junger Offiziere während ihrer General-/Admiralstabsausbildung.

Das **ICZ** richtet im Laufe eines Jahres folgende Veranstaltungen aus:

- ein mehrtägiges Clausewitz-Symposium
- mehrere eintägige Clausewitz-Gespräche
- mehrstündige Clausewitz-Workshops

Die Schriftenreihe **Clausewitz-Information** veröffentlicht Texte, die von allgemeinem Interesse für die Arbeit des Internationalen Clausewitz-Zentrums sind. Die wiedergegebenen Beiträge werden inhaltlich ausschließlich von den Autoren verantwortet.