

Die „Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik“ in weiter Ferne Unilateralismus und knappe Budgets.



Die „Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik“ in weiter Ferne Unilateralismus und knappe Budgets

Friedrich W. Korkisch

Betrachtet man die Vorgeschichte zum Vertrag von Lissabon (2007, Inkrafttreten 2009) und die mit der Realisierung der europäischen Sicherheitspolitik verbundenen Probleme, muss man bis 1945 zurückgehen. Diese Gegensätze wurden weder durch die Gründung der NATO noch durch die Europäischen Gemeinschaften für Kohle und Stahl (EKGS, 1951) oder die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) beseitigt, sondern setzten sich vielmehr innerhalb der NATO ebenso fort wie in der EG bzw. der heutigen EU; sie verursachten das heutige Dilemma der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) bzw. der konkurrierenden Dichotomie von NATO und EU. Bruchlinien ergaben sich schon 1940, etwa durch die französische Aversion gegen London infolge der angeblichen Nichtausschiffung französischer Truppen bei Dünkirchen, der Bombardierung der französischen Flotte durch die Briten und der Vorgänge in Nordafrika 1942. De Gaulle schaffte es, dass Frankreich als Verlierernation von 1940, 1945 dennoch als Sieger akzeptiert wurde. Frankreich wurde aber weder von Roosevelt, Truman, Churchill, Attlee oder Stalin als „Macht“ betrachtet. Mit der Niederlage des Deutschen Reiches war zwar die politische Situation jener von 1918 nicht unähnlich, nur dass sich im Osten die Sowjetunion als antiwestliche Großmacht bis an die Elbe vorgeschoben hatte. Großbritannien wiederum war nicht in der Lage, die von Roosevelt angedachte Rolle einer europäischen Ordnungsmacht wahrzunehmen, und musste den Kampf gegen die kommunistischen Partisanen in Griechenland umgehend den USA übertragen. Andere Bruchlinien im westlichen Lager zeigten sich zwischen den klaren geopolitischen Vorstellungen der USA, wie etwa dem Containment Moskaus (und ab 1948 auch Chinas), der Kontrolle der transozeanischen Gegenküsten wie auch durch britische und französische Ideen westeuropäischer Sicherheitspakete, so mit den Benelux Staaten, Dänemark und Norwegen, samt einer gemeinsamen Verteidigung gegen ein erneut erstarbtes revanchistisches Deutschland nach dem Abzug der alliierten Besatzungstruppen bzw. dem militärischen Rückzug der USA aus Europa (Dünkirchen, WEU, später die Europäische Verteidigungsgemeinschaft, Entwicklung von Atomwaffen in Großbritannien und Frankreich, in Frankreich sogar mit zunächst technischer und finanzieller Hilfe seitens der Bundesrepublik Deutschland). Daneben kam es 1952 zur Bildung der kurzlebigen Europäischen Politischen Gemeinschaft und der Europäischen Verteidigungs-Gemeinschaft (1952, EVG), in der Frankreich eine Kontrolle allfälliger deutscher Streitkräfte anstrebte. Es zeigte sich die Unmöglichkeit der nunmehr mittleren europäischen Mächte, sowjetisches Hegemonialstreben und die Umwandlung Osteuropas in ein System prosovietischer Staaten abwenden zu können; dazu kamen starke kommunistische Parteien in Frankreich, Belgien und Italien. Anders die USA, wo die deutsche Wiedervereinigung, Marshall-Plan und Truman-Doktrin die westliche Nachkriegspolitik vorgaben. Die NATO war zwar ein europäisches Vorhaben, wenngleich eines mit eher dünnen konventionellen Kapazitäten, aber amerikanischen Atomwaffen. Präsident Truman und Außenminister Acheson brachten es beim Empfang am Vorabend der Unterzeichnung des NATO-Vertrages im Weißen Haus auf den Punkt, als sie erklärten, dass man eine deutsche „Wiederbewaffnung“ ins Auge fassen müsse, was die französische Delegation mehr als nur konsternierte. Die Unmöglichkeit, die in Lissabon beschlossenen Streitkräftestrukturen nach 1952 zu realisieren (NATO's Long-Term Defence Plan), waren der Grund, warum die USA neben Luft- und Seestreitkräften auch Bodentruppen in Europa stationierten und die Aufstellung deutscher Truppen einleiteten, nachdem man in der neu gegründeten DDR die Militarisierung von „Betriebskampftroepen“ und „Bewaffneter Volkspolizei“ in Richtung NVA längst vorangetrieben hatte. Der Niedergang des kommunistischen Systems wurde schon 1952 von George Kennan vorausgesagt, war ein schleichender Prozess, der Mitte der 1970er-Jahre einsetzte, und sich deutlich zeigte, als Tschernenko und dann Gorbatschow den Staat übernahmen und Letzterer vergeblich versuchte, die extrem hohen und den Staat ruinierenden Rüstungsausgaben zurückzudrängen. Aber es war bereits zu spät. 1989 war klar, dass der Westen den Kalten Krieg gewonnen hatte. Aber dieser „Sieg“ führte im Westen, außer der Genugtuung über das Ende der Sowjetunion und des Warschauer Paktes, neben der eingeforderten „Friedensdividende“ (Abbau der Streitkräfte und Verringerung der Verteidigungsbudgets) und der erfolgten Wiedervereinigung der beiden deutschen Staaten (die in weiterer Folge der Bundesrepublik Deutschland nach groben Schätzungen bisher bis zu 1,6 Billionen Euro abverlangte) umgehend zu Debatten über die Zukunft Europas. Frankreich, Großbritannien und Italien warnten plötzlich vor der deutschen Wiedervereinigung und vor einer Verschiebung des geostrategischen Gleichgewichtes, doch setzten sich im Westen die USA (Außenminister James Baker) rasch zugunsten Deutschlands durch, denn die geopolitische Chance einer völligen Auflösung des kommunistischen Lagers und Ausdehnung der demokratischen Idee musstegenützt werden. Die USA agierten einmal bilateral, um den deutschen Wunsch nach Wiedervereinigung voll mitzutragen, dann geopolitisch bzw. bündnispolitisch, weil damit der sowjetische Einfluss aus Europa verringert werden konnte, und geostrategisch, weil auch ein Abfall der Baltischen Staaten, von Belarus und der Ukraine nicht ausgeschlossen werden konnte, womit Moskau auf Dauer jede Offensivfähigkeit gegenüber Europa einbüßen würde. Nur Präsident Mitterrand wollte die Stationierung sowjetisch/russischer Truppen auf dem Boden der nicht mehr existierenden DDR, was Polen zu scharfen Protesten und überdies zu einer völligen Annäherung an Washington veranlasste. Gorbatschow lehnte Mitterrands Wunsch umgehend ab. Margaret Thatcher wandte sich ebenfalls gegen die deutsche Wiedervereinigung, wie auch Italiens Ministerpräsident Andreotti und niederländische Politiker, aber London schwenkte dann auf die Linie Washingtons ein. Diverse Kommentatoren forderten, man solle die Sowjetunion in eine neue globale Sicherheitsarchitektur („Von Vancouver bis Wladiwostok“ bzw. „von Irland bis zum Ural“) einbinden. Neben parallel laufenden zahlreichen amerikanisch-sowjetischen Gesprächen und der Finanzierung der sowjetischen Atomwaffensicherheitssysteme, dem Kauf von Uran und Plutonium durch die USA und der Rückführung der strategischen und taktischen A-Waffen vom Boden der sich unabhängig erklärenden Staaten auf den Boden Russlands, erging sich der sowjetische Generalstab in weiteren Drohungen gegen den Westen und plante weiterhin Militäroperationen des nicht mehr vorhandenen Warschauer Paktes gegen Westeuropa. Gleichzeitig befanden sich die sowjetischen Streitkräfte in einer weitgehenden Auflösung, und mehrere bewaffnete Konflikte an der Peripherie begleiteten die Auflösung der UdSSR. Das KSZE-Gipfeltreffen in Paris vom 19. bis 21. November 1990 (Joint Declaration of 22 States - „Charter of Paris for a New Europe“) vereinigte alle Staaten der NATO und des sich gerade auflösenden Warschauer Paktes, um den zukünftigen Weg der europäischen Sicherheit gemeinsam zu bestimmen und durch einen „Vertrag“ festzulegen, aber tonangebend waren bereits die USA. Alle Teilnehmerstaaten bekräftigten Gewaltverzicht, die Einhaltung der UNO-Charta, der Schlussakte und Prinzipien von Helsinki und die Einhaltung des KSE-Vertrages (mit den Obergrenzen für konventionelle Streitkräfte). Außerdem wurde die Einleitung der Open Skies-Verhandlungen (als unabdingbare „Vertrauensbildende Maßnahme“) beschlossen. Die KSZE-Konferenzserie wurde nach Wien vergeben; alle Staaten bekannten sich zu Frieden und Stabilität. Die damals eher in Richtung Konsens mit dem Westen ausgerichtete russische Außenpolitik (Gorbatschow dann Jelzin, Schewardnadse dann Kosyrew) schuf für beide Seiten ein historisch einmaliges „Window of Opportunity“. Einige meinten (auch in Wien, dem Sitz der KSZE), man solle die KSZE als gemeinsame Dachorganisation über die NATO und den sich bereits auflösenden Warschauer Pakt setzen, was umgehend Proteste seitens Polens und

Ungarns auslöste. Die damalige Bedeutung der KSZE kann man aus mehreren Papieren herauslesen, die seitens der Europäischen Gemeinschaft (EG) und NATO zwischen 1990 und 1991 verfasst worden waren.¹⁾ Schon 1990 wurde im Rahmen der KSZE das Conflict Prevention Center (CPC) eingerichtet, das in weiterer Folge Anstöße für derartige Einrichtungen in vielen Staaten gab, so auch in Österreich. Das CPC wurde erstmals im Zuge der Georgien-Krise aktiv, erwies sich aber bereits damals als nicht handlungsfähig.²⁾ Paris kann man auch als Endpunkt der seit Helsinki 1977 geführten Debatte über eine „Europäische Sicherheitsarchitektur“ sehen, womit auch die seit 1986 laufend vorgetragenen irrealen sowjetischen Vorschläge für ein „Gemeinsames Haus Europa“ (ohne die USA, ohne NATO) beendet worden waren. Es gab in Großbritannien (unbedingte Annäherung an die USA), Frankreich (Auflösung der NATO) und in Deutschland (Treue zu den USA, Beibehaltung der NATO, aber auch Kooperation mit Russland) unterschiedliche geopolitische Richtungen, beginnend von einer „Fortress Europe“, einem „eurasischen“ Zusammengehen mit einem demokratischen Russland, bis hin zur französischen Idee einer „Entlassung der USA“ aus Europa. Schon um 1986 gab es in der „Eurasischen Schule“ Anhänger eines Paktes mit Russland: Europa hätte das Know-how, Russland die Energie und Rohstoffe; Russland würde China in Schach halten und die vorgesehene EU-Streitmacht (mit Atomwaffen) Russland. Die französische Haltung gegenüber der deutschen Wiedervereinigung, samt dem geforderten weiteren Verbleib russischer Truppen auf deutschem Boden und damit auch in Polen, schuf einen bleibenden Bruch in Europa, weil die Staaten des ehemaligen Warschauer Paktes nun Zweifel am Willen Europas hatten, diesen im Falle russischer Übergriffe beizustehen. Damit verursachte Frankreich eine sicherheitspolitische Trennung Europas in Staaten mit einer Pro-USA-Ausrichtung (v.a. jene des ehemaligen Warschauer Paktes und der Baltischen Staaten) und der von Frankreich sicherheitspolitisch dominierten restlichen EG. Frankreichs Haltung belastete das deutschfranzösische Verhältnis, weitere Dissonanzen sollten folgen. Eine Auflösung der NATO kam für Washington nicht in Frage, und besonnene Kräfte in Europa wie Margaret Thatcher, Helmut Kohl, Helmut Schmidt, Hans-Dietrich Genscher sowie Kommentare in maßgeblichen Massenmedien mahnten, nicht die historischen Erfahrungen zu vergessen; Momentaufnahmen eignen sich nicht für riskante Entschlüsse betreffend die langfristige Sicherheit Europas. Einige warnten vor einer im 21. Jahrhundert kommenden russischen Aggressionspolitik, etwa zur Wiederherstellung der Grenzen der UdSSR (was ja in Moskau einige lautstark bis zum heutigen Tag fordern), wie auch vor den negativen demographischen Entwicklungen. Die NATO sei ein funktionierendes Sicherheitssystem, gäbe man dieses auf, falle man in das Jahr 1939 zurück. Der Krieg in Jugoslawien schuf mehrere neue Staaten: Die USA, Italien, Österreich, Ungarn und v.a. die Bundesrepublik Deutschland befürworteten die umgehende Anerkennung von Kroatien und Slowenien, waren daher nicht der Linie Frankreichs gefolgt, das Jugoslawien (im Gegensatz zu Moskau und Washington) erhalten und die Unabhängigkeit anstrebenden Völker bevormunden wollte, war doch dieser 1918 geschaffene Staat eine Konstruktion gewesen, um Österreich-Ungarn zerschlagen zu können.

Europa und die NATO: Fehlender Gleichklang

Der Zerfall der Sowjetunion und des Warschauer Paktes sowie der Bürgerkrieg in Jugoslawien wie auch das Entstehen zahlreicher neuer Staaten von Slowenien über Mazedonien bis Zentralasien, wie auch der sich ankündigende Zerfall der Tschechoslowakei machten es geboten, beim NATO-Gipfel in Rom im November 1991 die aus dem Ruder laufenden Entwicklungen einzufangen; einige meinten, das auf den historischen Kern reduzierte Russland würde in mehrere Teile weiter zerfallen. Damit verschwand auch der Begriff „Europäische Sicherheitsarchitektur“ aus dem europäischen und NATO-Vokabular, und es folgte der Begriff „Stabilitätspakt“. Dieser bestand aus den USA (als unmittelbarer Sicherheitspartner Europas), der NATO, der EG, der nun 54 Mitgliedern umfassenden KSZE, der noch immer existierenden WEU und dem Europarat. Dieser Bestand war durch die NATO abgesichert, etwas anderes gab es nicht. Man betonte geflissentlich die Bedeutung von UNO, Gewaltverzicht, Verringerung der Streitkräfte in Europa (bereits unterhalb der KSE-Grenzen liegend) und der sich um 80% verringerten Zahl der Atomwaffen der NATO.³⁾ Schon damals war erkennbar, dass die europäischen NATO-Staaten meinten, mögliche militärische Auseinandersetzungen in Europa seien nun undenkbar geworden, Europa sei vielmehr ein „Friedensprojekt“. Die Reform der NATO war durch die London Declaration on a Transformed North Atlantic Alliance (Juli 1990) beschlossen worden und sah Maßnahmen für eine Verkleinerung der Führungsstrukturen vor; weitere sollten folgen. Die neuen Entwicklungen waren seitens der NATO durch das Alliance's Strategic Concept (Rom, November 1991) sicherheitspolitisch abgesichert, auch, weil die Entwicklungen in der Russischen Föderation (als Rechtsnachfolger der Sowjetunion) und in Belarus und der Ukraine noch völlig offen waren und Russland gerade eine Konfrontation mit Georgien suchte. In Rom wurde neben der NATO-Strategie auch die Rome Declaration on Peace and Cooperation beschlossen. In diesem Dokument fand sich im Abschnitt 6 die „European Security Identity“ (ESI), die am Anfang von einem Dutzend ähnlicher Begriffsschöpfungen stand.⁴⁾ In einer atypisch komplex konstruierten Erklärung wurde diese so beschrieben: *„We have agreed, in parallel with the emergence and development of a European security identity and defense role, to enhance the essential transatlantic link that the Alliance guarantees and fully maintains the strategic unity and indivisibility of security of all our members.“* Mit der Einrichtung des North Atlantic Cooperation Council (NACC) Ende Dezember 1991 und dem Beitritt aller ehemaligen Republiken der Sowjetunion zu diesem gab es nun neben der KSZE eine zweite permanente Einrichtung für Ost-West-Konsultationen. Der NACC befasste sich mit Fragen der Rüstungskontrolle, (sicherheits-)politischen Fragen, Umweltangelegenheiten, Wirtschaftskooperation, Vertrauensbildenden Maßnahmen, A-Waffen, Notstandsplanung, Luftverkehr etc. Mit dem NATO-Russia Council (NRC) und der NATO Ukraine Commission (NUC) wurden für beide Staaten besondere Foren geschaffen, wobei jenes mit Russland durch die später einsetzende antagonistische Position Moskaus gegenüber der NATO ohne die erwarteten Ergebnisse blieb. Österreich reagierte auf diese Veränderungen sehr rasch. Im Frühjahr 1991 wurde unter Federführung von Univ. Prof. Heinrich Schneider vom BMLV der Bericht an die Bundesregierung „Sicherheitspolitisches Umfeld und Streitkräfteentwicklung“ verfasst und bereits im Juni fertig gestellt.⁵⁾ Für die Regierung tauchten Fragen betreffend den Staatsvertrag (Außerkraftsetzung oder einseitige Streichung diverser Artikel), den Wegfall der Neutralität und eines NATO-Beitrittes auf. Von russischer Seite sah man damals für einen solchen Weg Österreichs keine Probleme. Der Maastrichter Vertrag von 1991 wies im Titel V (in Anlehnung an den Artikel 5 des NATO-Vertrages) die Verteidigung Europas der Atlantischen Allianz zu, mit umfassender Beteiligung der EG. Das war zunächst NATO-orientiert, aber gleichzeitig eröffnete es eigene europäische Sicherheitsoptionen, wenngleich mit unklaren Ausrichtungen. Eine weitere Diffusion ergab sich durch das Petersberg-Abkommen von 1991, das humanitäre Aufgaben, Rettungseinsätze, Peace Keeping, Peace Making, Rüstungskontrolle, Abrüstung und Konfliktverhütung für die EG vorsah, womit die Verteidigung Europas und „Kriegsführen“ der NATO verblieb. Überlagerten oder konkurrierten sich nun Maastricht und Petersberg, NATO und eine kommende „Europa-Armee“? Die auf George W.H. Bush folgende Regierung Clinton agierte politisch und strategisch ident und hatte die Bundesrepublik Deutschland, Großbritannien, Norwegen, Dänemark, Portugal, Spanien und die Türkei in Richtung einer uneingeschränkten Beibehaltung der NATO ausgerichtet. Madeline Albright meinte 1998 bei der NATOtagung an die Adresse Frankreichs: *„We don't need the three Ds of NATO, which is no diminution of NATO, no discrimination and no duplication - because I think that we don't need any of those three, Ds' to happen.“* Für das amerikanisch-europäische Verhältnis ergaben sich jedoch immer weniger Themen; die Dürtigkeit der laufenden US-EU-Gipfel war keine Überraschung, alle offenen Fragen wurden bilateral oder in der NATO behandelt. Die Protokolle zeigen die laufende Wiederkehr von Standardthemen wie Frieden, Freiheit, Förderung von Demokratie und Menschenrechten, Wirtschaft und Terrorbekämpfung.

Die NATO-Erweiterung und die Partnership for Peace

Mit der im Herbst 1992 von Joseph John Kruzal, MajGen, USAF ret., Univ.Prof. und Diplomat, skizzierten Partnership for Peace (PfP), als Instrument für eine NATO-Erweiterung, wurde ein Modell geschaffen, um anderen Staaten im euro-atlantischen Raum eine NATO-Mitgliedschaft anzubieten. Das Modell wurde bei der NATO-Tagung in Travemünde im Oktober 1993 vorgestellt, erneut dann bereits durchgeplant im Jänner 1994. Das PfP-Programm hatte eine Reihe von Kernthemen wie Demokratisierung, Konsultationsprozesse, Kompatibilität und Interoperabilität der Streitkräfte (Führung, Führungsmittel, Führungsverfahren, Logistik), Transparenz der Verteidigungsplanung, Kooperationen bei der Ausbildung, Durchführung humanitärer Operationen und später auch gemeinsame Kampfinsätze, ein „Code of Conduct“, den Planning and Review Process (PARP) und später Extended PARP) und das NATO Status of Forces Agreement (SOFA). Der erste Entwurf eines PfP-Modells war das Individual Partnership Program für Ungarn. Die USA luden alle Nicht-NATO-Staaten in Europa ein, dem PfP-Programm beizutreten, dann auch alle Nachfolgestaaten der Sowjetunion. Damit kam es auch innerhalb der PfP zu drei verschiedenen Gruppen von Staaten: Jene, die NATO-Mitglieder werden wollten, solche, die als PfP-Mitglieder nur eine engere Anbindung an den Westen und die NATO suchten, und dann Staaten, die nur rudimentär an den NATO-Programmen teilnehmen wollten. Man war auch der Meinung, die EU und die NATO (Österreich war mit 26. Februar 1995 Mitglied der PfP geworden, allerdings erst nachdem Russland Mitglied geworden war) würden vieles vorgeben, auch die Höhe des Verteidigungsbudgets. Österreich diskutierte auch einen NATO-Beitritt, was wiederum Kommentare über die zu erwartenden Kosten auslöste (die, wie zu erwarten, falsch waren). Hatte die KSZE bereits durch das NACC einen Großteil ihrer Kompetenzen verloren, entzog deren Neuausrichtung als Euro-Atlantic Partnership Council(EAPC) vom Mai 1997 der 1995 zur OSZE mutierten KSZE die Geschäftsgrundlage.

Frankreichs Sonderweg: ESVP und Helsinki Headline Goal

Hatte Frankreich nach 1966 den Zusammenhalt der NATO vorsätzlich politisch gestört und durch unklare Aussagen auch für den Kriegsfall eine Teilnahme in Frage gestellt, wurde es nun treibende Kraft einer „Militarisierung“ der EU.⁶ Dafür bot sich die Wiederbelebung der WEU an, in der Österreich einen Beobachterstatus erhielt, obwohl die WEU ab 1998 aufzulösen gewesen wäre. 1990 waren die französischen Atomwaffen in dem neuen europäischen Umfeld zwar irrelevant geworden, die A Waffentests 1995/96 wurden als Vorbeugung gegen „mögliche Gefahren aus dem Osten“ betrachtet, was vieles einschloss und Verwunderung auslöste. Es gab 1992 sogar die Vorstellung, Bonn könne beim Einsatz französischer WAffen mitreden. Deutschland war wirtschaftlich Frankreich immer weiter davongeeilt und wurde für die USA neben Großbritannien zum wichtigsten Partner in Europa. Frankreich hatte außerdem erkannt, dass die NATO-Erweiterung auch gegen den Widerstand Frankreichs zustande kommen würde.⁷ Dennoch kritisierte man die Erweiterung der NATO und die PfP. Die Haltung Frankreichs zur NATO war insofern unklar, als Paris 1995 in Berlin die Rückkehr in die militärische Organisation der NATO zugesagt hatte, 1997 diese aber mit neuen Bedingungen verknüpfte. Diverse NATO-Staaten (Türkei, Italien, Spanien, Deutschland) waren allerdings nicht bereit, französische Forderungen wie einen europäischen NATO-Oberbefehlshaber, mehr französische Befehlshaber, Trennung von europäischer NATO und Atlantischer Allianz mitzutragen. Die NATO hatte in Berlin zugestimmt, dass die WEU den Kern für eine European Security and Defence Identity bilden sollte, und Paris versuchte umgehend auch eine WEU- „Osterweiterung“ durchzusetzen, die jedoch scheiterte; es scheiterte auch die Unterstellung des kaum mehr relevanten Eurokorps, das bei der NATO verblieb. Außerdem trat ein, was Experten bereits bei der Sicherheitskonferenz in Innsbruck 1995 aufgezeigt hatten, nämlich, dass die NATO zwar den Kalten Krieg gewonnen habe, aber Russland mit der zunehmenden Energieabhängigkeit Europas dieses erpressen könne. Wie passen Energieabhängigkeit und Erpressbarkeit und NATO-Mitgliedschaft zusammen? Der Stv. Außenminister Wladimir Chizow drohte 2004 der EU, dass Russland sehr wohl ein Mitspracherecht in der europäischen Politik habe; einige europäische Politiker hätten das noch nicht ganz mitbekommen.⁸ Solche Rhetorik beeindruckte aber weder Chirac noch Gerhard Schröder. In Schröder fand Chirac einen Partner, der bereit war, die anti-amerikanische Politik Frankreichs mitzutragen und Putin entgegenzukommen. Chirac erzeugte damit erneut einen Bruch innerhalb der EU und NATO. Diese keineswegs mit der EU akkordierte Politik weckte bei den ehemaligen Staaten des Warschauer Paktes berechtigte Zweifel an der Zuverlässigkeit der EU; Bedenken gab es in den Baltischen Staaten und in Polen, waren doch gegen diese immer noch russische Drohungen gerichtet. Das ist die Erbsünde der europäischen Sicherheitspolitik, die letztlich auch das Scheitern der ESVP/GASP mit verursachte. Viele europäische Politiker ignorieren russische Drohungen wie auch Fragen betreffend Moldawien und Georgien; man sah zu, wie Russland Staaten untersagte, mit europäischen Energiekonzernen Lieferabkommen zu schließen. Erst mit Sarkozy kam es zu einem völligen Richtungswechsel der französischen Politik. Für die NATO und für Washington entsteht aber das Problem, dass Regierungswechsel oft eine totale Kehrtwende in der nationalen Sicherheitspolitik mit sich bringen, was sich etwa im Irak und in Afghanistan zeigte, als neue Regierungen ihre von der vorherigen Regierung entsandten Truppen wieder abzogen.

Die EU Rapid Reaction Force

Seit dem Vertrag von Maastricht (1991), dem auch Österreich vollinhaltlich beitreten musste war klar, dass sich EU-Europa in Richtung einer gemeinsamen Sicherheitspolitik bewegte. Chirac setzte damit die unilaterale Politik fort, forderte eine Europäische Verfassung und plante, die Sicherheitspolitik der EU völlig außerhalb der NATO zu realisieren, was eine Abkehr vom Maastrichter Vertrag bedeutete und in London und anderen Staaten auf Widerstand stieß. Es kam zwar zu einer Anpassung an NATO-Führungsgrundlagen (ein Alleingang hier wäre wohl absurd gewesen), aber zur Forderung der Realisierung der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP, der „2. Säule“ der EU), samt der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik, die nach Amsterdam 1997, Köln 1999, Helsinki 1999 und Nizza 2000 nun vor der Realisierung standen.⁹ Kaum hatte die NATO die Response Force beschlossen, zogen Frankreich und im Schlepptau Deutschland mit der EU-Rapid Reaction Force (ERRF, geführt vom EU Military Staff) und dem Helsinki Headline Goal von 1999 nach. Man sah eine 60.000 Mann starke europäische Interventionsstreitmacht für „Out of Area“-Einsätze vor (15 Brigaden, 400 Flugzeuge, 100 Schiffe); diese sollte im Umkreis von 4.000 (6.000) km¹⁰ „um Europa“ herum durch freiwillige Teilnahme zum Einsatz kommen; alle EU-Staaten sollten einen finanziellen Beitrag leisten. Rechnet man die Logistikteile mit ein und zwei Rotationen dazu, hätte die EU für einen über 18 Monate gehenden vollen Einsatz rund 350.000 Mann aufwenden müssen, und diese waren 2006 nicht mehr vorhanden. Frankreich forderte daher die Unterstellung von NATO-Kräften und Technik, was einige Staaten zunächst ablehnten, ehe man sich 2003 auf die „Berlin Plus“-Formel einigte (Unterstützung bei der Einsatzplanung und strategische und technische Unterstützung, um die 42 „shortfalls“ zumindest teilweise auszugleichen).¹¹ Von der NATO hatte sich Österreich aufgrund politischer Vorgaben 2002 wegbewegt, und man löste im BMLV sogar das zuständige Referat auf. Man hatte in den 1990er-Jahren zweimal einen NATO-Beitritt überlegt, schwenkte aber voll auf die EU um.¹² Das BMLV plante nunmehr für die ERRF umgehend einen Pool mit rund 4.200 Mann („Brigadeäquivalent“) für mögliche Einsätze, dazu sechs Jagdflugzeuge und vier Hubschrauber.¹³ Wo sollte das ERRF eingesetzt werden? Genannt wurden Afrika, die Regionen Schwarzes Meer und Kaukasus. Es sickerte durch, dass man in Paris v.a. Afrika im Auge hatte, und ein Einsatz in Osteuropa hätte eine Konfrontation mit Moskau bedeutet. Solche Einsätze waren (im Gegensatz zur GASP) mit dem deutschen Grundgesetz nicht vereinbar und entsprachen auch nicht deutschen Interessen.¹⁴ Mehrere Staaten zeigten keine Bereitschaft Kampfinsätze mitzutragen, andere verlangten vorab eine UNO-Sicherheitsrats-Resolution. Beklagt wurde auch die Unschärfe der Europäischen Sicherheitsstrategie für das 21. Jahrhundert, deren Fassung vom Dezember 2003 noch unverbindlicher war als jene vom Juni 2003.¹⁵ Das alles bedeutete aber letztlich einen erneuten Bruch im Verhältnis USA-NATO-EU.¹⁶ Es gibt daher bis heute keinerlei politische oder militärische Kooperation zwischen EU und NATO, was auch der österreichische Botschafter bei der NATO, Karl Schramek, am 3. Juni 2012 bei einer Enquete im Parlament in Wien feststellte.

Ja zu den Battle Groups, aber Scheu vor „Battle“

Eine vorgesehene EU-Streitkräfteintegration, wie vor Jahren noch angestrebt, war bei divergierenden Interessen und unterschiedlicher Ausrüstung und divergierenden politischen Zielsetzungen eher unrealisierbar.¹⁷ In der NATO und in der EU fanden sich, neben der Dichotomie von NATO und EU, nunmehr zwei Typen von Streitkräften: kleine Berufsarmeen (mit teilweise Fehlen ausreichend schwerer Waffen und fehlenden Luftunterstützungselementen) oder schlecht ausgebildete Wehrpflichtigenkontingente mit sehr kurzen Ausbildungs- und Präsenzzeiten mit den gleichen Defiziten. Was der ERRF half, war die bereits erreichte Interoperabilität, die sich durch die NATO Standardization Agreements (STANAG) und PfP-Homogenisierungen ergab. Die EU plante daher 2004, aufgrund eines französisch-britischen Vorschlages, statt der nun aufgegebenen ERRF unter dem Titel Helsinki Headline Goal 2010 13, dann 19 so genannte Tactical Groups, die dann als Battle Groups (BG) bezeichnet wurden.¹⁸ Die kurze Entsendung einer Militärmission unter dem Namen Artémis im Jahre 2003 in die Republik Kongo, wie auch die mühsame Zusammenstellung der Ad-hoc BG für den Kongo-Einsatz im Sommer 2006, zeigen das Problem multinationaler Einsätze und von BGs generell auf. Es sind immer nur zwei BGs (unter Führung einer „Framework Nation“) einsatzbereit, was deren Einsatz zum Risiko macht; sollten rasch Verstärkungen („Follow On Force“) erforderlich oder eine Exit-Operation zwingend werden, stellen sich unter hohem Zeitdruck mehrere politische und strategisch-operative Fragen. Die Logistik über große Distanzen erfordert Zwischenlandeplätze; Kampfeinsätze sind nicht auszuschließen.¹⁹ Das könnte einen NATO-Einsatz erforderlich machen. Der Einsatz von BGs oder ähnlichen Verbänden erfordert von den teilnehmenden Staaten Einstimmigkeit, politische und mediale Überzeugungsarbeit, oder geht oft nur mit freiwilliger Beteiligung wie beim Tschad-Einsatz (2008-2009).²⁰ Eine Hauptschwäche der national gemischten BGs ist der Zwang, bei Einsätzen entweder mitzumachen oder deren Einsatz durch Herausziehen des nationalen Kontingents zu Fall zu bringen. Ein weiteres Problem ist die Tatsache, dass solche Einsätze nie auf wenige Monate beschränkt sind. De facto konkurrieren heute Einsätze der USA mit Koalitionspartnern, UNO-Missionen, NATO-Einsätzen, den (noch nicht eingesetzten) EU-BGs, Ad-hoc Missionen (wie in Haiti oder Ost-Timor), Einsätzen der Afrikanischen Union und solchen unter russischer Führung. Im Zusammenhang mit der Lagebeurteilung wurde in Brüssel das in der WEU eingerichtete WEU Situation Center 1999 der EU übergeben und zum EU Joint Situation Center; es steht dem EU Military Staff zur Verfügung und inkludiert das Single Intelligence Analysis Center.²¹

Das Ende von ESVP und GASP/GSVP?

Die Probleme der EU sind einmal interner Natur (fehlender Zusammenhalt, selbst verschuldete Wirtschafts- und Währungsprobleme, hohe Staatsverschuldungen, fehlende Legitimation vieler EU Einrichtungen, demographische Entwicklung, Arbeitslosigkeit, falsche Konstruktion der EU) und dann auch externer Natur, wie sicherheitspolitischer Unilateralismus der EU-Staaten, Versagen und Desinteresse der europäischen Politik an sicherheitspolitischen Themen. Außerdem: Wenn NGOs das Risiko eingehen, sich in Kampfgebieten zu engagieren, können sie nicht damit rechnen, von militärischen Kräften der EU geschützt zu werden. War man 2002 betreffend ESVP, GSVP und GASP (in den Unterlagen oft synonym verwendet) noch voller Euphorie, war bereits 2005 deutlich erkennbar, dass es Probleme bei der Realisierung gab. Zwar meinten einige Autoren, dies sei eben die Folge des Irakkrieges, der USA-Orientierung einiger EU-Staaten oder von Führungsschwächen der europäischen Politik,²² aber es war klar, dass die Budgetsituation in der EU nur mehr erlaubte die NATO am Leben zu erhalten und sich auf kleine nationale Streitkräfte zurückzuziehen, wobei einige Staaten auf Panzer, Artillerie, Kampfflugzeuge, Pioniere oder Kriegsschiffe völlig verzichteten und nicht einmal für Pooling Vorhaben noch Kontingente vorhanden waren, sieht man von Transportflugzeugen ab (European Airlift Centre). Daher werden immer wieder Ersatzkooperationen eingegangen, so zwischen Frankreich und Großbritannien, zwischen Frankreich, Belgien und Deutschland, unter den skandinavischen Staaten oder den Visegrad-Staaten. Immer wieder werden in Europa „EUSpaltungs- Gipfel“ geplant, die aber ohne Ergebnis enden, weil es zu starke Interessensgegensätze und keine Budgetmittel gibt.

Libyen, Syrien und die handlungsunfähige UNO

Als der „Arabische Frühling“ ausbrach, waren als Steuerungselement im Hintergrund allein die USA erkennbar, wobei das Weiße Haus, das Pentagon und das State Department oft unterschiedlicher Einschätzung waren, aber dennoch nie das Ziel aus den Augen verloren und es schafften, in Ägypten den engen Kontakt zum Militär und den politischen Kräften aufrechtzuerhalten, waren doch an der Spitze der Moslem-Bruderschaft Politiker, die in den USA studiert und die Kontakte zu den USA nie aufgegeben hatten. Wichtig waren die Unterstützung pro-westlicher bzw. liberaler Kräfte (soweit vorhanden) in Tunesien, Oman, Bahrain und Jemen und die Sicherung amerikanischer Stützpunkte und die Bekämpfung terroristischer und radikaler Kräfte in Afrika und im Nahen Osten wie auch die Eindämmung des Irans, eine Kette von Initiativen die die europäischen Staaten nicht ergreifen konnten und wollten. Die EG bzw. die EU war bei den internationalen Krisen seit 1990 kaum vernehmbar, und im Falle von Libyen und Syrien war man außer zu Sanktionen - die man erst verhängte, nachdem die USA diese beschlossen hatten - nicht zum Handeln fähig. Beim amerikanisch-britisch-französischen Vorgehen gegen Libyen 2011 gab es in der EU immerhin Stimmen, die meinten, ein zweites Libyen (eine NATO-Operation mit beschränkter Teilnahme europäischer Staaten, aber umfassender Teilnahme von Staaten im Nahen Osten, die mit Frankreich und den USA befreundet sind) dürfe es nicht mehr geben, denn das wäre das absolute Ende der GASP. Die EU wurde bei Versuchen, zumindest Beobachter zu senden und humanitäre Hilfe zu leisten, regelrecht ausgeladen. Und dann kam Syrien, und die bis heute rund 50.000 Tote in diesem Land sind eine Warnung an all jene Staaten die meinen, der UNO-SR würde durch Resolutionen kriegerische Auseinandersetzungen beenden und man könne nationale Sicherheitspolitik auf Resolutionen und ein Krisenmanagement abstützen. Es zeigt sich, dass Krisenmanagement eine Fiktion ist - siehe etwa Georgien, Liberia, Jugoslawien, Kambodscha, Kongo, Nepal, Ruanda, Somalia, Sri Lanka, das Kurdenproblem oder die Westsahara. Dass Syrien einen Wendepunkt auch im Völkerrecht mit sich bringt, wird man noch zu spüren bekommen, weil nun der Art. 2 der UNO-Charta (Souveränität) wieder über den acht UNO-Menschenrechtsabkommen rangiert, sich die chinesisch-russische Position gegen die westliche durchsetzen konnte, ein Prozess, der sich ja in vielen Teilen der Welt längst manifestiert hat. Gab es früher geradezu eine Pflicht zur Intervention, um solche Rechte gegenüber dem Souveränitätsvorbehalt durchzusetzen, ist dieser Ansatz völkerrechtlich wieder umstritten, vielleicht sogar hinfällig geworden. Das Versagen der UNO hat auch Auswirkungen auf die EU, den Vertrag von Lissabon, die nationale Sicherheitspolitik, auch auf die noch immer in Bearbeitung stehende Sicherheitsstrategie der Republik Österreich, die an diesen Fakten nicht vorbeigehen kann. Auch das Schweigen der meisten EU-Staaten zu den Vorgängen in Syrien ist bemerkenswert. Es ist eine Erkenntnis seit dem Vietnamkrieg, dass Nation Building-Programme, egal unter welchem Namen, nichts bringen. Auch der Begriff Comprehensive Approach ist eine Leerformel, wenn die Bevölkerung wie in Afghanistan Veränderungen nicht mitträgt.²³ Die US-Regierung hat daher erneut erklärt, dass sie Nation Building-Programme nur dann und dort finanziert, wo ein eindeutiger Erfolg (kontrollierbar) möglich ist.

2012: Der NATO-Gipfel von Chicago und die Hinwendung zur NATO

Im Dezember 2011 hatte das State Department an die NATO-Mitgliedstaaten, die PfP-Staaten, die EU, den Generalsekretär der UNO, an diverse befreundete Staaten der USA (Japan, Südkorea, Australien, Neuseeland, Jordanien, Marokko, Katar, Irak, Afghanistan) die Tagesordnung und Einladungen zur Teilnahme an der NATO-Tagung in Chicago ausgesandt.²⁴ Es war klar, dass US Präsident Obama angesichts der Hinwendung zu Ostasien in Europa die NATO aufwerten und sich die USA um neue Verbündete bemühen würden. Damit ist geopolitisch eine klare Linie gegenüber Russland vorgezeichnet. Was den Iran betrifft, wird man auf Verhandlungen setzen, weil der Schuldenabbau erste Priorität hat und das Containment von China durch die freundschaftlichen Beziehungen zu Vietnam und neuen Beziehungen zu Laos und Burma abgeschlossen werden kann. Hinzu kommt, dass China seine Gangart gegenüber Nordkorea verschärft hat und die Regierung dort gerade jetzt einen Richtungswechsel vorbereitet. Auch die Reform der PfP war seit Jahren seitens Washingtons angesagt und wurde in der ÖMZ schon früher angesprochen; die Ausweitung der PfP auf eine „Global Partnership“ wurde seit dem Irakkrieg thematisiert; erste Schritte waren durch Coalitions of the Willing längst umgesetzt. Dass man in Washington den Kreis der verlässlichen und befreundeten PfP-Staaten auf Finnland, Österreich, Schweden und die Schweiz ausweitete, ist einmal eine Folge der Hinwendung der europäischen Nicht-NATO-Mitglieder zu einer engeren Kooperation mit den USA und mit der NATO, dann auch eine Wiederentdeckung von vielen politischen, historischen und kulturellen Gemeinsamkeiten sowie persönlichen Bindungen. Somit findet sich Österreich plötzlich in einem engen Kreis von PfP-Staaten, auf die die USA und NATO stärker bauen werden. Chicago ist aber auch eine sicherheitspolitische Reaktion auf die Defizite der EU, deren Behebung nicht absehbar ist.



ANMERKUNGEN:

- 1) So etwa in der London Declaration on a Transformed North Atlantic Alliance, London, 5.-6. July, 1990, in der die CSCE 21 mal genannt wird; in der Rome Declaration on Peace and Cooperation, 7-8. Nov. 1991 noch 26 mal, in späteren Dokumenten nur mehr einmal oder gar nicht mehr.
- 2) Das BMLV hatte auf Ersuchen des BMaA drei Experten der KSZE zugeteilt, und zwar Dr. Wilfried Aichinger, DDR. Heinz Vetschera und den Verfasser dieses Berichtes; diese Beamten unterstanden einmal der BMLV/Auslandsabteilung (anfangs Bgdr Wolfgang Plasche) und im BMaA der Abt II.7 (anfangs Botschafter Vukovich).
- 3) Zur Entwicklung zwischen 1990 und 1997 siehe u.a. Günter Höfler: NATO neu - eine Allianz im Wandel, ÖMZ 3/98, S.247-260.
- 4) European Security Policy, Common European Defense, Common Foreign and Security Policy, European Security Initiative, Comprehensive European Defense Initiative, European Security and Defense Identity, European Security and Defense Policy, European Capabilities Action Plan, Common Security and Defence Policy.
- 5) Maßgebliche weitere Mitarbeiter waren Botschafter Heinrich Gleissner, BMaA, Bgdr Christian Clausen, Mag. Gustav Gustenau, Bgdr Wilhelm Lachnit, Botschafter Stefan Lehne, Bgdr Simon Palmisano, Dr. Wilhelm Sandrisser, Botschafter Ernst Sucharipa, Univ.Porf. Karl Zemanek etc. Der Verfasser schrieb das Kapitel 4, Das bilaterale Verhältnis USA-Sowjetunion.
- 6) Jean-Pierre Froehly: Frankreichs neue NATO-Politik, ÖMZ 3/98, S.261-274.
- 7) Frankreich hatte erkannt, dass die Osterweiterung der NATO die forcierte (WEU-) europäische Lösung der ESVI unterlaufen würde.
- 8) Rede von Chizow in Berlin am 13. April 2004; www.russiaeu.org/pr13-04.htm
- 9) Friedrich Korkisch: Die Sicherheitspolitik Österreichs. Unklare Rahmenbedingungen, ÖMZ 5/2006, S.613-616.
- 10) Beide Zahlen wurden in offiziellen Dokumenten genannt.
- 11) DIRECTORATE-GENERAL FOR EXTERNAL POLICIES OF THE UNION DIRECTORATE B - POLICY DEPARTMENT - NOTE, The European Security and Defence Policy: from the Helsinki Headline Goal to the EU Battlegroups.
- 12) Möglicherweise war der außenpolitische und sicherheitspolitische Schwenk Österreichs auf EU-Linie auch eine Folge der Sanktionen von 2000 als Folge der ÖVP-FPÖ- Koalition, eine Frage, die Historiker zu beantworten haben werden. Typisch war etwa die Umbenennung des Bundesministeriums für auswärtige Angelegenheiten, wie auch eine pro-russische Außenpolitik und zunehmende Kritik an den USA, was amerikanische Diplomaten in Wien beklagten, die über Verzögerungen bei Akkreditierungen und eine kühle Atmosphäre bei offiziellen Anlässen berichteten.
- 13) Siehe Kräfte für internationale Operationen. Grundlagen und Grundsätze für die Aufstellung. BMLV GZ 64.402/29-5-6/00, vom 29. Juni 2000.
- 14) Eine umfassende sicherheitspolitische Analyse deutscher Politik in NATO und EU bringt Dieter Farwick: Wege ins Abseits. Wie Deutschland seine Zukunft verspielte. Osning Verlag, 2012. Farwick, General a.D., war im Bereich der Operationsplanung der NATO in leitender Stellung tätig.
- 15) Eine umfassende, wenngleich eher positive Bewertung der ESS erfolgte durch Johann Frank: Die Entwicklung der Sicherheitsstrategie der Europäischen Union. Schriftenreihe der Landesverteidigungsakademie 7/2009, BMLVS, Wien.
- 16) Johannes Varwick: Auf dem Weg zur „Euroarmee“ - Die EU braucht eine gemeinsame europäische Militärstrategie, IP Jan. 2007, S.46-51.
- 17) Siehe u.a. als maßgebliche Beurteilung: Johann Frank: Möglichkeiten und Grenzen der EU-Streitkräfte-Integration, Büro für Sicherheitspolitik, BMLV, 2005.
- 18) Zahllose Quellen. Siehe z.B. European „Battle Groups“: A New Stimulus for the European Security and Defense Policy? Analysen und Argumente aus der Konrad Adenauer Stiftung, Dez. 2004, 5 Seiten; Roger Cole: The EU Battle Groups: Regiments of the Empire. PANA, www.pana.ie, 2006, 17 Seiten.
- 19) Jaap de Scheffer: „Battle Groups could be used to go to war...The Battle Groups are not for building schools.“
- 20) Die Frage, ob Einsätze sinnvoll sind, die humanitär, politisch oder militärisch in einem Einsatzraum nichts bewirken, muss gestellt werden. Der Tschad-Einsatz fällt unter die Einsätze „Missions With No Lasting Accomplishment“.
- 21) Jelle van Buren: The EU Joint Situation Center, Amsterdam, 2009.

22) Hans-Georg Ehrhart: GASP/ESVP im Umbruch: Rückschritt oder Integration? Europäische Rundschau 3/2003, S.121-130.

23) Friedrich Korkisch: USA Politik - Das Scheitern des „Comprehensive Approach“, ÖMZ 3/2012, S.381-382.

24) Friedrich Korkisch: USA Politik - Die NATO-Tagung in Chicago, ÖMZ 4/2012, S.507-510.

