

# Kanada und die ESVP

## Mittlerrolle zwischen Europa und den USA

von Markus Kaim

Die kanadische Außen- und Sicherheitspolitik hat in den vergangenen zwölf Monaten in der Frage ihrer Position zum Aufbau einer Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) eine bemerkenswerte Entwicklung vollzogen: Während zwischen 1998 und 2001 eine „atlantische“ Perspektive die kanadische ESVP-Politik dominierte, derzufolge in diesem Politikfeld der EU eine Schwächung der transatlantischen Sicherheitsbeziehungen zu sehen sei („ESVP als Krise“), dominiert nunmehr eine „europäische“ Perspektive: Die ESVP bietet Ottawa eine geeignete Möglichkeit, seine sicherheitspolitische Rolle in Europa neu zu definieren („ESVP als Chance“) und damit die außenpolitischen Handlungsoptionen zu diversifizieren.<sup>1</sup> Zudem könne Kanada seine umfangreichen Erfahrungen im Bereich der Friedenssicherung und der menschlichen Sicherheit in die ESVP einbringen.

Konkreter Ausdruck dieser Umorientierung war der EU-Kanada-Gipfel vom 8. Mai 2002 im spanischen Toledo, in dessen Verlauf die beiden Parteien damit begonnen haben, Verfahren zu entwickeln, um Kanada an einer möglichen EU-geführten Mili-

täraktion zu beteiligen. Darüber hinaus beschlossen sie, dass sich kanadisches Personal an der ersten von der EU geführten Polizeimission in Bosnien-Herzegowina beteiligt, die Anfang Januar 2003 ihre Arbeit aufgenommen hat. Somit leisten im Rahmen der zivilen Dimension der ESVP kanadische Polizisten, Richter und Staatsanwälte unter dem Oberbefehl der EU ihren Dienst.

Die Entwicklung der ESVP seit 1998 hat die außen- und sicherheitspolitischen Eliten Kanadas zunächst aufgeschreckt und überrascht, da sie angesichts des langen Zeitraums, in dem der Bereich der Sicherheitspolitik faktisch aus der europäischen Integration ausgeschlossen war, eine solch rasante politische und institutionelle Entwicklung nicht erwartet hatten. Lange Zeit hatte die Regierung von Jean *Chrétien* geglaubt, dass die seit dem informellen EU-Treffen von Pörtschach (Oktober 1998) sowie dem Treffen zwischen dem britischen Premierminister, Tony *Blair*, und dem französischen Präsidenten, Jacques *Chirac*, in St. Malo (Dezember 1998)<sup>2</sup> geschaffenen Voraussetzungen für die ESVP keine konkreten Konsequenzen zeitigen würden.

Als sich dann jedoch mit den Beschlüssen der Gipfeltreffen von Köln (Juni 1999)<sup>3</sup> und Helsinki (Dezember 1999)<sup>4</sup> sowie dem Vertrag von Nizza (2000)<sup>5</sup> eine institutionelle Struktur für ihre Umsetzung abzeichnete, blieb

Dr. Markus Kaim,  
Institut für Politikwissenschaft,  
Friedrich-Schiller-Universität Jena.

die kanadische Reaktion weiterhin zurückhaltend.<sup>6</sup> Kanada unterstützte zwar grundsätzlich das Anliegen der EU, eine stärkere Rolle in der europäischen Sicherheit zu spielen und dafür von der NATO autonome Fähigkeiten zu entwickeln, machte diese Zustimmung jedoch davon abhängig, wie die ESVP sich konkret entwickle.<sup>7</sup>

## Bindeglied NATO

Für den Fall, dass sie einen Dualismus innerhalb der Atlantischen Allianz befördere, befürchtete Ottawa die Gefahr der eigenen Marginalisierung, da Kanadas Politik an der Seite des sicherheitspolitischen Riesen USA von den europäischen Staaten vernachlässigt würde. Dementsprechend drängte die Regierung *Chrétien* nachdrücklich darauf, dass die EU denjenigen Staaten, die Nicht-EU-, aber NATO-Mitglieder sind, einen angemessenen Mechanismus anbiete, der es z.B. Kanada ermögliche, zum einen in den innerhalb der Europäischen Union laufenden Konsultationsprozess eingebunden zu werden und zum anderen sich unmittelbar mit Streitkräftekontingenten an zukünftigen Einsätzen der EU zu beteiligen. Damit machte sich *Chrétien* die Kritik der damaligen amerikanischen Außenministerin Madeleine *Albright* zu eigen: Die Europäische Union dürfe keine Strukturen der NATO duplizieren, sie dürfe keine Abkopplung von der NATO bewirken und schließlich dürften die Nicht-EU-Mitglieder der NATO nicht diskriminiert werden.

Aus vielen Gründen begreift sich Kanada als sicherheitspolitischer Akteur in Europa, vor allem auf Grund seiner Beteiligung an beiden Weltkriegen in Europa, seiner aktiven NATO-Beteiligung und der Stationierung kanadischer Truppen in Deutschland. Die Atlantische Allianz wird nach wie vor als die Grundlage kanadischer Europa-Politik betrachtet. Dementsprechend dominiert die Auffassung, dass alles, was die Einheit der NATO in Zweifel zieht, gegen die kanadischen Interessen sei. Deshalb betonte die Regierung *Chrétien* die Notwendigkeit, dass die ESVP in die Atlantische Allianz einzubetten sei. Verhindert werden müsse eine Schwächung der zentralen Rolle der NATO, ihrer institutionellen Mechanismen und militärischen Fähigkeiten, die letztlich zu einem Zerfall des Bündnisses führen könnten. Denn nach wie vor ist vor allem die NATO die sicherheitspolitische, transatlantische Verbindung zwischen Kanada und Europa.

Daher beansprucht Ottawa Mitwirkungsrechte bei der Vergabe von NATO-Einrichtungen und -instrumenten, insbesondere bei der Frage der Verwendung von kanadischen Truppen innerhalb der integrierten Kommandostruktur: „Politisch wäre es für Kanada unannehmbar, wenn kanadische Soldaten ohne Kontrolle durch den Nordatlantikrat einem Oberbefehl der EU unterstellt würden.“<sup>8</sup> Zugleich ist Kanada darauf bedacht, seinen Einfluss dahingehend geltend zu machen, nicht gegen seinen Willen in europäische Konflikte hineingezogen zu werden.

Seit dem Herbst 2000 ist die Europäische Union dem kanadischen Interesse an einer Ausgestaltung der bilateralen Beziehungen unter dem Aspekt der Sicherheitspolitik zunehmend entgegengekommen, allerdings zögerlich; es interpretierte dabei lange Zeit die kanadischen Befürchtungen in dieser Frage falsch: Während Kanada die ESVP mittelfristig für eine sinnvolle Stärkung der transatlantischen Sicherheitsbeziehungen hält – vorausgesetzt, die EU trägt den skizzierten Bedenken Ottawas Rechnung –, hat die Europäische Union die kanadischen Befürchtungen lange als nordamerikanische Störmanöver wahrgenommen, die im Kern mit den Vorbehalten der USA identisch seien und hinter denen letztlich die Exekutive in Washington stünde. Trotz der Enge der amerikanisch-kanadischen Sicherheitsbeziehungen hat die EU hier die Handlungsautonomie Ottawas unterschätzt und damit die Formalisierung der kanadisch-europäischen Sicherheitsbeziehungen verzögert.

Erst mit dem Canada-EU Joint Statement on Defence and Security vom 19. Dezember 2000<sup>9</sup> haben beide Akteure begonnen, dieses Defizit zu beheben. In dieser Erklärung bekräftigen beide Partner, dass die NATO weiterhin die Basis der kollektiven Selbstverteidigung bleibe und dementsprechend die Entwicklung dauerhafter Arrangements zwischen der EU und dem Atlantischen Bündnis anzustreben sei. Für ihre bilateralen Beziehungen vereinbarten die beiden Akteure die Aufnahme eines regelmäßigen Dialogs auf Expertenebene, um alle Fragen von Sicherheit und

Verteidigung im Allgemeinen und der ESVP im Besonderen zu diskutieren. Die Regelungen des Vertrags von Nizza über die Beteiligung von Drittstaaten an der ESVP hatte diese Kooperation ermöglicht.<sup>10</sup>

Noch bedeutsamer war, dass die Regierung *Chrétien* ihr Interesse bekundete, sich an allen zivilen und militärischen Aspekten der ESVP zu beteiligen und auch die unmittelbare Teilnahme an EU-geführten Einsätzen nicht ausschloss. Damit wollte Kanada seine sicherheitspolitische Position im Kalkül der EU-Mitgliedstaaten verbessern, denn noch in den Dokumenten des EU-Gipfels von Feira (Juni 2000)<sup>11</sup> war es unter den möglichen Kooperationspartnern erst hinter Russland, der Ukraine und anderen EU-Beitrittskandidaten genannt worden – eine Perspektive, die die kanadische Furcht vor der Marginalisierung innerhalb der NATO geschürt hatte und die die dominierende sicherheitspolitische Wahrnehmung Kanadas in Europa widerspiegelt: Ottawa wird in den europäischen Hauptstädten nach dem Abzug seiner Truppen aus der Bundesrepublik kaum noch als eigenständiger, zu berücksichtigender Akteur wahrgenommen. Daran besitzt die Regierung *Chrétien* aber auch eine gewisse Mitschuld: Innerhalb der NATO liegt Kanada in der Frage des Verteidigungsanteils am Bruttoinlandsprodukt an 18. und damit vorletzter Stelle (vor Luxemburg), und auf absehbare Zeit werden die finanziellen Möglichkeiten der kanadischen Außen- und Sicherheitspolitik begrenzt bleiben. Die Gefahr droht, dass Kanada nicht

nur von den europäischen Regierungen immer weniger wahrgenommen wird, sondern sich in Europa selbst weiter marginalisiert.

Mit dem Joint Summit Statement vom 18. Dezember 2001<sup>12</sup> ist die ESVP-Kooperation weiter im Detail ausgeführt worden: Für den Fall, dass die EU auf militärische Fähigkeiten der NATO zurückgreifen wolle, würde Kanada zu einem möglichst frühen Zeitpunkt intensiv in die Planungen einbezogen, inklusive der Entwicklung der jeweiligen Einsatzpläne. Würde die EU nicht auf NATO-Fähigkeiten zurückgreifen, aber Kanada eine Beteiligung an einer spezifischen Mission erwägen, werden dieselben Mechanismen angewandt, die für diejenigen europäischen NATO-Mitglieder gelten, die nicht Mitglieder der Europäischen Union sind. Das Joint Summit Statement vom 8. Mai 2002<sup>13</sup> hat diese Regelungen bekräftigt und den sicherheitspolitischen Dialog dadurch intensiviert, dass Kanada einen Verbindungsoffizier zum EU-Militärstab entsandt hat und damit in die Lagebeurteilung, strategische Planung und Führung von ESVP-Operationen unmittelbar einbezogen ist. Die kanadische Beteiligung an der EU-Mission in Bosnien-Herzegowina rundet das seit Herbst 2000 stark veränderte Bild der kanadisch-europäischen Beziehungen in Fragen der ESVP ab.

Dieser neuen Perspektive der kanadischen Entscheidungsträger liegt vor allem die gewachsene Einsicht zugrunde, dass man auf Grund der eigenen außenpolitischen Traditionen einen wichtigen Beitrag zur ESVP leisten könne, denn mit ihrer Fokus-

sierung auf Konfliktprävention, Friedensschaffung und langfristiger Friedenserhaltung reflektiert die ESVP eine Vielzahl von traditionellen „kanadischen“ Werten in der internationalen Politik. Sowohl dieses neue Politikfeld der EU als auch das Human-Security-Konzept Kanadas sind Reaktionen auf die seit dem Ende des Ost-West-Konflikts veränderten regionalen und globalen sicherheitspolitischen Herausforderungen. Beide integrieren mehr oder weniger traditionelle Politikinstrumente wie Friedenserhaltung und neue Ansätze wie z.B. Bemühungen um „good governance“. Daher passt die kanadische Außenpolitik inhaltlich in besonderer Weise zur ESVP, vor allem zu ihrer zivilen Dimension. Zusammen mit seiner langen Erfahrung und Tradition im Rahmen von Blauhelm-Missionen der Vereinten Nationen sollte Kanada sogar ein herausgehobener Partner der EU in diesem Politikfeld sein.

## Handlungsbedarf

O bgleich sich Kanada und die Europäische Union bei ihrer Kooperation bezüglich der ESVP in den vergangenen Monaten enorm aufeinander zu bewegt haben, besteht jedoch für beide Seiten weiterhin Handlungsbedarf, um die politische Zusammenarbeit weiter zu vertiefen und die ESVP unter kanadischer Beteiligung handlungsfähig zu machen.

Beide Partner müssen ihren begonnen Dialog mit der Dynamik der letzten Monate weiter fortsetzen, um die Modalitäten zu beraten, auf Grund

derer Kanada in die ESVP-Konsultationen oder auch in Einsätze eingebunden wird. Hier sollten die alle drei Monate stattfindenden Treffen der beiden Seiten nicht nur zu Gesprächen über die ESVP, sondern zu einem umfassenden sicherheitspolitischen Dialog zwischen der EU und Kanada genutzt werden. Dies würde die Beziehungen der Union zu den USA nicht schmälern, sondern den zweiten nordamerikanischen Sicherheitspartner in die strategischen Überlegungen der EU zur gesamteuropäischen Sicherheit einbinden, Kanadas Furcht vor einer Marginalisierung beschwichtigen und sicherheitspolitische Kooperation fördern.

Offen ist gegenwärtig, wie sich die kanadische Beteiligung an der ESVP konkret entwickeln wird. Dass dem kanadischen Engagement sowohl in der militärischen als auch der zivilen Dimension der ESVP finanzielle und personelle Grenzen gesetzt sind, hat der kanadische NATO-Botschafter David *Wright* im Mai 2000 bereits angedeutet: „Ganz bestimmt würden wir nicht auf der Teilnahme an einem EU-Einsatz in einer Zeit bestehen, zu der es so viele andere Ansprüche an unsere Streitkräfte für Friedenswahrung oder -durchsetzung gibt.“<sup>14</sup> Sowohl Kanada als auch die EU sollten verhindern, dass sich die kanadische Beteiligung an diesem Politikfeld lediglich in den entsprechenden Beratungsgremien manifestieren wird, nicht jedoch mit kanadischem Personal und Material in den spezifischen Kriseneinsätzen.

Die EU sollte die angestrebte Beteiligung Ottawas dazu nutzen zu unterstreichen, dass es sich bei der ESVP

weder um ein ausschließlich europäisches Projekt handelt, noch um ein Unternehmen, das sich gegen die NATO oder die USA richtet. Umgekehrt sollte Kanada sich in Washington für eine umfassende und dauerhafte Vereinbarung zwischen der NATO und der EU einsetzen und diese zu gestalten suchen, da alles, was das sicherheitspolitische Verhalten der USA beeinflusst, für Kanada als unmittelbaren Nachbarn von größter Bedeutung ist. Kanada hat erste Schritte in diese Richtung bereits unternommen und gemeinsame NATO-EU-Verteidigungsplanungen sowie einen Beratungsmechanismus vorgeschlagen, der alle 23 EU- und NATO-Mitglieder umfasst. Die EU sollte diese konstruktive Haltung Ottawas unterstützen und sich um eine weitere Harmonisierung der Positionen bemühen. Vorstellbar wären zudem gemeinsame Initiativen im NATO-Rahmen.

Die EU sollte sich nicht zuletzt deshalb um eine Einbindung Kanadas in die ESVP bemühen, da die langfristigen Folgen der Anschläge des 11. September 2001 auf die amerikanisch-kanadische Sicherheitskooperation noch nicht abzusehen sind.<sup>15</sup> Gegenwärtig ist eine engere militärische Zusammenarbeit der beiden Staaten geplant, die sogar eine Integration der beiden Armeen einschließen könnte, wie dies der damalige kanadische Verteidigungsminister Arthur *Eggleton* im Mai 2002 vor dem Parlament ankündigte. Die Schaffung des neuen US Northern Command kann als ein erstes Indiz für diese Verzahnung interpretiert werden. Sofern

sich diese Entwicklungstendenz verstetigt, würde sich eine transatlantische Kooperations- und Interaktionsstruktur zwischen den Vereinigten Staaten, Kanada und der EU herausbilden, die es in besonderer Weise zu gestalten gilt. Ziel sollte es aus der Perspektive der Europäischen Union sein, die Bildung einer eigenständigen

„Nordamerikanischen Sicherheits- und Verteidigungsidentität (NASVI)“ sowie die Herausbildung einer Zwei-Pfeiler-Struktur in der NATO zu verhindern. Stattdessen sollte Kanada als europäische Macht gestützt und als Mittler zwischen amerikanischen und europäischen Interessen genutzt werden.<sup>16</sup>

## Anmerkungen

<sup>1</sup> Vgl. Kim Richard *Nossal*, *The Decline of the Atlanticist Tradition in Canadian Foreign Policy*, in: George *MacLean* (Hrsg.), *Between Actor and Presence. The European Union and the Future of the Transatlantic Relationship*, Ottawa 2001, S. 223–234.

<sup>2</sup> Vgl. das Kommuniqué vom französisch-britischen Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs in St. Malo, in: *Internationale Politik (IP)*, 3/1999, S. 127–128.

<sup>3</sup> Vgl. den Anhang III zu den Schlussfolgerungen des Vorsitzes des Europäischen Rates in Köln (3./4.6.1999): Erklärung des Europäischen Rates zur Stärkung der gemeinsamen Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik, in: *IP*, 10/1999, S. 133–134.

<sup>4</sup> Vgl. die Schlussfolgerungen des Vorsitzes des Europäischen Rates in Helsinki (10./11.12.1999), in: *IP*, 2/2000, S. 80–104.

<sup>5</sup> Vgl. den Vertrag von Nizza, von der Konferenz der Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union beschlossen (Auszüge), in: *IP*, 2/2001, S. 88–100.

<sup>6</sup> Vgl. Georg *Birgelen*/Roman *Waschuk*, „Torn Between Two Lovers“. Kanada und die europäische Sicherheitspolitik, in: *IP*, 7/2000, S. 46–50.

<sup>7</sup> Vgl. dazu die Rede des damaligen kanadischen Verteidigungsministers Arthur *Eggleston* vor der Münchener Konferenz für Sicherheitspolitik 2001, in: Horst *Teltschik* (Hrsg.), *Euro-Atlantic Partnership and Global Challenges in the New Century* (Munich Conference on Security Policy, Bd. 3), Berlin 2001, S. 71–73.

<sup>8</sup> Vgl. ebd., S. 72.

<sup>9</sup> Kanadisches Außenministerium, über: <<http://www.dfait-maeci.gc.ca/canada/europa/canada-eu-en.asp>>.

<sup>10</sup> Vgl. Michel *Fortmann*/Hélène *Viau*, *Canada and the European Security and Defence Policy: Between a Rock and a Hard Place*, in: Hans-Georg *Ehrhart* (Hrsg.), *Die europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Positionen, Perzeptionen, Probleme, Perspektiven*, Baden-Baden 2002, S. 141–151, hier S. 147.

<sup>11</sup> Vgl. die Schlussfolgerungen des Vorsitzes des Europäischen Rates in Feira (Auszüge), in: *IP*, 8/2000, S. 115–122.

<sup>12</sup> Vgl. a.a.O. (Anm. 9).

<sup>13</sup> Vgl. <[http://www.europa.eu.int/comm/external\\_relations/canada/sum05\\_02/index.htm](http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/canada/sum05_02/index.htm)>.

<sup>14</sup> Vgl. Rede des Botschafters „Canada, ESDI and ESDP“ vor dem Paris Transatlantic Forum des Institute for Security Studies der WEU am 18. Mai 2000, <<http://www.iss.eu.org/occasion/occ17.pdf>>.

<sup>15</sup> Vgl. Stephen *Clarkson*, *After the Catastrophe: Canada's Position in North America, Behind the Headlines* (Toronto), Jg. 58, Nr. 3/2001.

<sup>16</sup> Vgl. Charles *Pentland*, *Sailing from St. Malo: The Renewed Quest for a European Defence and Its Implications for North America*, in: David *Haglund* (Hrsg.), *Over Here and Over There. Canada-US Defence Cooperation in an Era of Interoperability*, Kingston 2001, S. 169–189.