

Die erste Sicherheitsstrategie der EU

Ein Kommentar zum Solana-Entwurf

Klaus-Dieter Schwarz

Die Europäische Union hat erkannt, daß sie eine Sicherheitsstrategie benötigt. Diese Einsicht kommt nicht von ungefähr, sondern folgt zwangsläufig aus dem wiederholten Versagen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) in akuten Krisensituationen, zuletzt im Irak-Konflikt. Deshalb haben die Außenminister den Hohen Vertreter der EU, Javier Solana, beauftragt, eine Strategie für die GASP und die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) zu entwickeln. Der Entwurf wird gegenwärtig überarbeitet und soll Ende des Jahres vom Europäischen Rat verabschiedet werden. Dieser Kommentar empfiehlt, den Zweck einer EU-Sicherheitsstrategie klar zu definieren, die »neuen« Bedrohungen nüchterner zu beurteilen und das strategische Konzept, Mittel und Instrumente der EU-Sicherheitspolitik konkreter zu beschreiben.

Eine Strategie ist ein Instrument zum Handeln. Sie bestimmt die Ziele, die Mittel und benennt den Zweck, der erreicht werden soll, wie im Titel des EU-Strategieentwurfs formuliert: »Ein sicheres Europa in einer besseren Welt.« Die Union hat sich stets als eine Macht mit Mission verstanden, bisher jedoch wenig Willen und Fähigkeit zum Handeln besessen, um diesem Anspruch zu genügen. Diese Diskrepanz sucht das Strategiedokument gleich zu Anfang mit der These aufzulösen: »Die Europäische Union [ist] – ob es einem gefällt oder nicht – ein globaler Akteur; sie sollte daher bereit sein, einen Teil der Verantwortung für die globale Sicherheit zu tragen.«

Gewiß zeigt die EU eine beträchtliche Präsenz in den internationalen Angelegenheiten. Sie ist größter Wirtschaftsblock in

der Welt und beeinflußt das Handeln anderer. Doch diese Präsenz ist mehr ein Produkt ihrer wirtschaftlichen Entwicklung, weniger einer klar erkennbaren Rolle der Union in der Weltpolitik. Bislang war die EG/EU nicht in der Lage, ihr vorhandenes Potential in kohärente Gestaltungsmacht auf der Weltbühne umzusetzen, im wesentlichen aus drei Gründen: ihr komplexer Entscheidungsmechanismus, die Vetomacht der Mitgliedstaaten in der GASP und die unzureichenden militärischen Mittel der Union. In Anbetracht dieser schwierigen Rahmenbedingungen sollte sich die EU hüten, übertriebene Erwartungen zu wecken.

Dennoch ist es an der Zeit, daß die Union einen größeren Teil der Verantwortung für die globale Sicherheit über-

* Zitiert wird nach der deutschen Version: <<http://ue.eu.int/pressdata/DE/reports/76257.pdf>>; vgl. auch die englische Originalversion: <<http://ue.eu.int/pressdata/EN/reports/76255.pdf>>.

nimmt. Dafür gibt es überzeugende Gründe:

1. Die Balkankriege und die Folgen des 11. September 2001 haben die sicherheitspolitischen Defizite Europas und seine umfassende Abhängigkeit von den USA schonungslos offengelegt. Ohnehin ist kein EU-Mitgliedstaat in der Lage, mit den heutigen Sicherheitsproblemen allein fertig zu werden. Die Möglichkeiten der multilateralen Kooperation und europäischen Integration müssen daher stärker genutzt werden.

2. Der Zustand der transatlantischen Beziehungen erfordert eine Neudefinition des europäischen Verhältnisses zu den USA. Es geht nicht nur um mehr Gleichberechtigung der Europäer im Bündnis mit den USA, sondern auch um Korrektur der imperialen Tendenzen in der Weltpolitik Washingtons. Gelingt es nicht, die transatlantischen Sicherheitsbeziehungen durch wechselseitige Konsultation und gemeinsame Willensbildung wieder zu festigen, ist die NATO politisch am Ende.

3. Nicht nur die Veränderung im transatlantischen Verhältnis, auch die Erweiterung der Union verlangt, daß die GASP ausgebaut und die ESVP einsatzfähig gemacht werden. Denn mit dem Beitritt neuer Mitglieder verschieben sich die Außengrenzen der Union an geopolitische Konfliktlinien. Die Erweiterung des europäischen Sicherheitsraumes erfordert daher eine neue Nachbarschaftspolitik.

4. Die EU agiert mangelhaft in Krisen, in denen schnelle Entscheidungen zu treffen sind. Ihre Stärke ist das Operieren mit »weicher Macht«. Sie verfügt über eine Vielzahl an Mitteln, um internationale Stabilität mitzugestalten. Nicht Drohung, sondern Anziehungskraft machen sie zu einem internationalen Akteur besonderer Art. Gleichwohl ist es ihr bisher nicht gelungen, ihre Ziele in der GASP auch nur annähernd zu erreichen. Ihre außenpolitischen Erklärungen stehen häufig im umgekehrten Verhältnis zum erzielten Ergebnis. Eine Sicherheitsstrategie kann helfen, klare Schwerpunkte zu setzen, die Ziele und Mittel wirksamer zu verbinden und

beide besser an die neuen Aufgaben anzupassen.

Der Strategieentwurf* ist ebenso wie der Kommentar in drei Teile gegliedert. Untersucht wird, welche Sicherheitsprobleme es gibt, wie damit umzugehen ist und was daraus folgt.

Risiken und Bedrohung

Das Papier unterscheidet zwischen neuen Risiken und drei Hauptbedrohungen. Im ersten Fall handelt es sich um die Möglichkeit einer Gefährdung der europäischen Sicherheit, im zweiten um politische Absichten bestimmter Akteure, Europa zu bedrohen oder gar Schaden zuzufügen. Dieser Unterschied ist wesentlich für die Einschätzung und Abwehr von Risiken und Bedrohungen. Er wird in dem Dokument zwar benannt, aber nicht konsequent beachtet.

An die Stelle der eindeutigen und existentiellen Bedrohung während des Kalten Krieges sind heute zahlreiche Risiken und Unsicherheiten getreten: ungelöste regionale Konflikte, unfähige Regierungen, Korruption und organisierte Kriminalität, krasse Armut der Hälfte der Menschheit, Überbevölkerung und Völkerwanderung etc. Solche Risiken sind nicht direkt gegen Europa gerichtet, können aber ausstrahlen und die Stabilität der internationalen Ordnung insgesamt gefährden.

»Europa muß insbesondere mit drei Hauptbedrohungen rechnen«: Terrorismus, Verbreitung von Massenvernichtungswaffen, gescheiterte Staaten in Verbindung mit organisierter Kriminalität. Neu sind diese Bedrohungen nicht, wurden sie doch in den strategischen Konzepten der NATO von 1991 und 1999 schon beschrieben. Neu aber ist ihre Verknüpfung: »Bei einer Summierung dieser verschiedenen Elemente – extrem gewaltbereite Terroristen, Verfügbarkeit von Massenvernichtungswaffen und Scheitern staatlicher Systeme – ist es durchaus vorstellbar, daß Europa einer sehr ernststen Bedrohung ausgesetzt sein könnte.«

Das klingt, als habe die Bedrohungs- triade der amerikanischen National Security Strategy von 2002 Einzug in die europäische Sicherheitspolitik gehalten. Wie wahrscheinlich aber ist die Kombination der Hauptbedrohungen? Zweifellos ist der Terrorismus gefährlicher geworden, da er sich nicht mehr auf nationale Konflikte beschränkt. Auch die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen und weitreichenden Trägersystemen ist ein Faktum. Es gibt indes bislang keine ausreichenden Kenntnisse über eine Verbindung beider Bedrohungen. Es hat zwar terroristische Anschläge mit B- oder C-Waffen gegeben: in Sri Lanka (1990), in Tokio (1995), in den USA (2001). Doch die Zahl der Opfer entsprach in keinem Fall der Absicht des strategischen Terrors, maximalen Schaden anzurichten. Al-Qaidas Interesse an Massenvernichtungswaffen ist bekannt, aber die technischen Probleme, an entsprechendes Material zu gelangen, es zu entwickeln, zu lagern und effektiv einzusetzen, sind alles andere als leicht zu lösen. Der Aufwand, solche Vernichtungsmittel, zumal atomare Waffen, ohne staatliche Hilfe herzustellen, steht in keinem Verhältnis zur Schadenswirkung, die sich mit herkömmlichen Sprengstoffen erzielen läßt. Es gibt auch kaum einen rationalen Grund zu der Annahme, daß sogenannte Schurkenstaaten Massenvernichtungswaffen an Terroristen weitergeben. Diktatoren neigen nicht dazu, Waffen aus der Hand zu geben, mit denen sie das Überleben ihrer Regime sichern.

Mithin sind die neuen Bedrohungen differenzierter zu betrachten, vor allem ihre Verknüpfungen. Es besteht kein Anlaß, in Alarmismus zu verfallen, um die Europäer zu überzeugen, daß sie eine Sicherheitsstrategie brauchen. Denn dies legen die oben (S. 2) genannten vier Gründe hinreichend nahe. Richtig aber bleibt das Restümee: »Die gegenwärtigen Bedrohungen zeichnen sich durch größere Distanzen, Dynamik und Komplexität aus«, und auch die Aussage: »Die Europäische Union ist besonders gut gerüstet, um auf solche komplexen Situationen zu reagieren«.

Strategische Ziele

Europa braucht keine neue Strategie zu erfinden, es muß lediglich die eigene, mit der sie zweihundert Jahre gescheiterter Machtpolitik in Europa überwunden und die europäische Einigung zustande gebracht hat, nach außen anwenden – also das europäische Projekt erweitern: Demokratie und soziale Marktwirtschaft verbreiten, die Rolle des Rechts in der internationalen Politik vergrößern, internationale Zusammenarbeit und Organisationen stärken. Daraus ergeben sich die strategischen Ziele der Union: »Erstens können wir in besonderem Maße zu Stabilität und verantwortungsvoller Staatsführung in unserer unmittelbaren Nachbarschaft beitragen. Zweitens müssen wir ganz allgemein eine Weltordnung schaffen, die sich auf einen wirksamen Multilateralismus stützt. Drittens müssen wir uns den alten und neuen Bedrohungen stellen.«

Nachbarschaft Ausdehnung der EU-Mitgliedschaft ist das stärkste Instrument im Arsenal der Union, die politische Umwelt nach europäischem Vorbild zu gestalten. Nächstes Jahr werden zehn neue Demokratien der EU beitreten, 2007 zwei weitere. Auch den westlichen Balkanstaaten wurde die Mitgliedschaft je nach Fortschritt der strukturellen Reformen und Erfüllung der Beitrittskriterien in Aussicht gestellt. Noch sind auf dem westlichen Balkan viele Sicherheitsaufgaben, vor allem die »weichen«, nicht erledigt: Bekämpfung der organisierten Kriminalität, Stärkung rechtsstaatlicher und demokratischer Grundsätze, wirtschaftlicher Wiederaufbau und regionale Zusammenarbeit. Das umfassende Engagement der EU und ihrer Mitgliedsstaaten unterstreicht die besondere Bedeutung dieser Region für die Union und für ihre Rolle als regionale Ordnungsmacht. Dies sollte in dem Strategiepapier auch als Schwerpunkt der europäischen Sicherheitspolitik dargestellt werden, zumal es sich hier nicht um Nachbarschaft handelt, sondern um die Zukunft des Balkan in der Union. Gleiches gilt für die Türkei, die be-

reits den Status eines Kandidaten für die Mitgliedschaft besitzt.

Erweiterung kann nicht die einzige Antwort auf die Ordnungserfordernisse Gesamteuropas nach 1989 sein. Schon jetzt ist angesichts der bevorstehenden Mitglieder vermehrung und beträchtlichen zusätzlichen Belastung des EU-Haushaltes von Verwässerung, Überforderung und Ermüdung des Integrationsprozesses die Rede. Andererseits betont der Strategieentwurf: »Es liegt nicht in unserem Interesse, durch die Erweiterung neue Grenzen in Europa zu ziehen«. Wie dies erreicht werden soll, das zeigt das von der Kommission im März 2003 vorgelegte EU-Strategiepapier »Größeres Europa – Nachbarschaft«.

Im Osten grenzt die Union an die chronisch instabilen Länder Weißrußland, Ukraine und Moldawien. Minsk will sich Rußland anschließen und lehnt Zusammenarbeit mit der Union ab. Die beiden anderen Nachbarn suchen Unabhängigkeit von Rußland und Anschluß an die EU, die ihre Zugehörigkeit zu Europa anerkannt hat. Die Reformbereitschaft in Kiew läßt jedoch sehr zu wünschen übrig, ebenso wie die Bekämpfung der in Moldawien und der Ukraine verbreiteten Korruption und grenzüberschreitenden Kriminalität. Es fehlt nicht etwa an Forderungen der EU, die notwendigen Reformen in Gang zu setzen, sondern an Verständnis dafür in beiden Regierungen. Aufhorchen läßt, daß die EU den für die europäische Energieversorgung wichtigen Ländern südlich des Kaukasus künftig mehr Aufmerksamkeit zuwenden will. Merkwürdigerweise bleibt Rußland in diesem Abschnitt unerwähnt. Es spielt in der GUS die bestimmende Rolle, ist also zugleich Konkurrent und Partner der östlichen Nachbarn, orientiert sich zwar nach Westen, entwickelt Demokratie und Marktwirtschaft nach Art des russischen Systems, hat kein Interesse an einer EU-Mitgliedschaft, ist aber als Energielieferant und ehemalige Supermacht von überragender Bedeutung für die Sicherheit Europas.

Im Süden bemüht sich die EU im Barcelona-Prozeß seit 1995 um ein neues Verhält-

nis zu den Staaten auf der südlichen Seite des Mittelmeers, bisher mit wenig Erfolg. Das politische und ökonomische Ungleichgewicht zwischen beiden Seiten belastet die angestrebte Partnerschaft: reformresistente Herrschafts- und Wirtschaftsstrukturen, gespannte Verhältnisse zwischen den nordafrikanischen Staaten einerseits, mangelnder politischer Wille der EU andererseits, die Regierungen zu Reformen zu bewegen und im Gegenzug den Binnenmarkt für Agrar- und Textilprodukte aus der Region zu öffnen. Größtes Hindernis bleibt der ungelöste Konflikt im Nahen Osten. Die amerikanische Politik in diesem Raum und mangelnder Mut der Europäer, ihre eigene Position geschlossen und nachdrücklich zu vertreten, notfalls auch im Konflikt mit den USA, erschweren die Entwicklung guter Nachbarschaft im Mittelmeerraum. Gleichwohl sollte das Strategiepapier erläutern, was die Union zu unternehmen gedenkt, um eine Lösung des arabisch-israelischen Konflikts herbeizuführen, hat sie doch »für Europa eine strategische Priorität«.

Afrika südlich der Sahara gehört ebenfalls zur europäischen Nachbarschaft. England und Frankreich haben auf ihrem Gipfeltreffen von Touquet im Februar 2003 ihre Verpflichtung bekräftigt, in Afrika Frieden und Stabilität zu fördern. Auch die EU soll sich mit ihren zivilen und militärischen Fähigkeiten beteiligen, einschließlich autonomer Friedensmissionen in Zusammenarbeit mit den UN. Bisher erschöpfte sich die EU-Afrikapolitik weitgehend in Entwicklungshilfe und Handelspolitik, beides ohne nachhaltige Wirkung. Das neue Interesse der Europäer an Afrika sollte über die Sonderinteressen der ehemaligen Kolonialmächte hinausreichen und auch in der EU-Sicherheitsstrategie thematisiert werden.

Zusammengefaßt: Die Beziehungen der Union zu ihren Nachbarn sind von Land zu Land grundverschieden und reichlich problembeladen. Die EU steht vor dem Dilemma, einerseits die Leistungsfähigkeit der europäischen Integration nicht zu überfordern, andererseits eine für die Nachbar-

staaten attraktive Politik zu entwickeln. Wie, mit welchen Ressourcen, Konzessionen und Zeithorizonten sie an diese Herkulesaufgabe herangeht, sollte in der Sicherheitsstrategie erläutert werden.

Weltordnung Die europäischen Interessen sind untrennbar mit der Stabilität des internationalen Systems verknüpft. Regionale Konflikte, Massenarmut, unfähige Regierungen, Klimawandel, Energieabhängigkeit etc. haben Auswirkungen auf Europa. Deshalb »hängt unsere Sicherheit und unser Wohlstand von einem funktionsfähigen multilateralen System ab«. Folglich gilt es, »eine stärkere Weltgemeinschaft, gut funktionierende internationale Institutionen und eine normengestützte Weltordnung zu schaffen«. Welches politische Gewicht hat die EU aufzubieten, um dieses Konzept durchzusetzen?

Die multilaterale Vision der EU steht im Gegensatz zum amerikanischen Weltordnungsansatz, wie er sich gegenwärtig präsentiert, beruhend auf unanfechtbarer militärischer Überlegenheit und uneingeschränkter Handlungsfreiheit. Darunter leiden die transatlantischen Beziehungen, eines der »tragenden Elemente[n] des internationalen Systems«. Wie aber will die EU ihrer weltordnungspolitischen Alternative zur Geltung verhelfen, wenn ihre GASP aus ineffizientem Intergouvernementalismus besteht? Ohne ge- und entschlossenes Auftreten vergeblich die Union ihre einzigartige Chance, der europäischen Ordnungskonzeption weltweit Gestaltungskraft zu verschaffen. »Eine aktive und handlungsfähige Europäische Union« – so der Strategieentwurf zu Recht im Konjunktiv – »könnte Einfluß im Weltmaßstab ausüben«.

Wie könnte dies geschehen? Die EU-Strategie empfiehlt »pre-emptive engagement«, um das Auftreten ernsthafter Probleme zu vermeiden. Diese Formulierung ist der amerikanischen »pre-emptive action«-Doktrin nachempfunden und findet sich im unmittelbaren Zusammenhang mit der Feststellung: »Eine Reihe von Staaten haben sich von der internationalen Staaten-

gemeinschaft abgekehrt«, womit – politisch korrekt umschrieben – die sogenannten Schurkenstaaten gemeint sind. Beides verwirrt, da es nicht ernsthaft Absicht der EU sein kann, die amerikanische Strategie des Umgangs mit solchen Staaten zu übernehmen. Deshalb sollte der Begriff Präemption ersatzlos gestrichen werden. Es geht um Prävention, frühes und aktives Engagement, um mehr als militärische Intervention in letzter Konsequenz: bessere Aufklärung drohender Gefahren, mehr Rüstungskontrolle und Abrüstung, Stärkung der Nichtverbreitungsregime, positive und negative Sanktionen.

Abwehr der Bedrohungen »Im Gegensatz zu der massiven und sichtbaren Bedrohung zu Zeiten des Kalten Krieges kann keine der neuen Bedrohungen mit rein militärischen Mitteln angegangen werden«. Diese Aussage ist zentral für das EU-Strategiekonzept und entspricht dem europäischen Sicherheitsverständnis. Die Union ist die einzige internationale Organisation, die »weiche« und »harte« Macht verbinden kann, um Konflikte zu verhindern und Krisen zu bewältigen. Sie besitzt damit einen entscheidenden Vorteil gegenüber der NATO, welche nur das militärische Segment der multidimensionalen Natur der Sicherheit erfaßt und nur reaktiv handelt. Zudem taugt das militärische Instrument – wie selbst US-Verteidigungsminister Rumsfeld jüngst eingestanden hat – wenig zur Bekämpfung des Terrorismus oder zum Aufhalten des Staatszerfalls.

Wann aber und wie will die EU militärische Mittel einsetzen? Eine EU-Sicherheitsstrategie kommt nicht umhin, über die Voraussetzungen und Bedingungen des Einsatzes von Streitkräften Auskunft zu geben. Dazu tragen indessen Äußerungen wie diese nicht bei: »Bei den neuen Bedrohungen wird die erste Verteidigungslinie oftmals im Ausland liegen«, oder: »Wir müssen eine strategische Kultur entwickeln, die ein frühzeitiges, rasches und wenn nötig robustes Eingreifen begünstigt«. Solche Aussagen sind doppeldeutig und in der

heterogenen europäischen Verteidigungspolitik nicht konsensfähig.

Dieser Mangel an Klarheit steht im Kontrast zu der Feststellung: »Die Charta der Vereinten Nationen bildet den grundlegenden Rahmen für die internationalen Beziehungen«. Wenn es im weiteren heißt, daß »die Stärkung der Vereinten Nationen [...] ein vorrangiges Ziel für Europa sein [muß]«, dann müssen auch für die militärische Rolle der Union die Regeln der UN-Charta gelten: erstens der Verzicht auf Androhung oder Anwendung militärischer Gewalt als Prinzip und zu bewahrende Errungenschaft der internationalen Politik, zweitens die Beschränkung des Rechts zur Gewaltanwendung auf die Selbstverteidigung, drittens der Einsatz von Streitkräften zur Vermeidung bzw. Deeskalation von Konflikten, möglichst autorisiert durch den UN-Sicherheitsrat oder die OSZE. Der Regelfall für ein militärisches Eingreifen dürfte die humanitäre Intervention und Operation zur Stabilisierung der Lage nach Konflikten sein. Hierfür sollten die anerkannten Kriterien gelten: gerechter Grund, klare Zielsetzung, letztes Mittel, Verhältnismäßigkeit der Mittel, realistische Erfolgsaussichten.

Die Abwehr des internationalen Terrorismus ist nur zum geringen Teil eine militärische Angelegenheit, im wesentlichen erfordert sie Aufklärung, Kooperation polizeilicher Dienste, Beseitigung der Finanzquellen und geistig-politische Auseinandersetzung mit den Ursachen des Terrorismus in der islamischen Welt. Parallel dazu gilt es, die Staatlichkeit schwacher bzw. bereits gescheiterter Staaten wiederherzustellen, damit sie nicht zu Rückzugsräumen für Terroristen werden, sowie autoritär regierte Staaten zu verändern, die für den terroristischen Nachwuchs sorgen. »Verbreitung verantwortungsvoller Staatsführung« erfordert umfassende, beharrliche und multilaterale Anstrengungen, vor allem Unterstützung vorhandener Reformkräfte.

Anders als das Strategiepapier behauptet, liegt die »erste Verteidigungslinie« im Kampf gegen den Terrorismus im Inland und fordert vor allem die justizielle und

innenpolitische Zusammenarbeit heraus. Die Bedeutung der inneren Sicherheit bedarf zumindest der Erwähnung – nicht zuletzt weil die Union und der Verfassungskonvent eine Reihe von Maßnahmen angedacht haben, die als Fortschritte in der gemeinsamen Bekämpfung von Verbrechen (Europol, Eurojust) und Terroranschlägen (Solidaritätsklausel) sowie beim Schutz der Außengrenzen (Einführung eines integrierten Grenzschutzsystems) zu verzeichnen sind. Weitere Verbesserungen der Zusammenarbeit wären möglich, zum Beispiel im Bereich der Aufklärung, um zu gemeinsamen Bedrohungsbeurteilungen zu gelangen, statt Gefahr zu laufen, Erkenntnisse der Geheimdienste zu politisieren, wie das im Irak-Konflikt geschehen ist.

Abschreckung und Rüstungskontrolle als Mittel zur Abwehr der Verbreitung von Massenvernichtungswaffen kommen in dem Strategieentwurf ebenfalls nicht zur Sprache. Staaten, die »sich von der internationalen Gemeinschaft abgekehrt« haben und Massenvernichtungswaffen besitzen, agieren nicht irrational, sondern lassen sich durch Drohung davon abhalten, solche Waffen einzusetzen, wie sich in beiden Irakkriegen gezeigt hat (falls der Irak im zweiten Krieg noch welche besessen hat). Abschreckung wirkt auch gegen Staaten, die Terrorgruppen unterstützen und damit rechnen müssen, daß ihnen das gleiche Schicksal droht wie dem Taliban-Regime. Ein Problem sind diejenigen Staaten, die bewußt ihre Verpflichtungen zum Verzicht auf Massenvernichtungswaffen unterlaufen. Als Exponent des Multilateralismus ist die EU dazu berufen, die Initiative zur Stärkung der internationalen Rüstungskontrollregime zu übernehmen. Die im Juni 2003 verabschiedeten »Grundprinzipien für eine EU-Strategie gegen die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen« geben dafür die Richtung vor und sollten auch in dem Strategiedokument dargelegt werden. Daß präventive Rüstungskontrolle Chancen haben kann, zeigt der offensichtliche Erfolg der EU-Diplomatie im Atomstreit mit Iran.

Auswirkungen für Europa

Der Strategieentwurf endet mit der Anforderung, die Union müsse aktiver, kohärenter, handlungsfähiger werden und mit Partnern zusammenarbeiten: Ergibt sich daraus eine Strategie für die GASP und ESVP, welche die EU befähigt, eine ordnungspolitische Rolle im internationalen System zu spielen? Bisher ist die GASP ein mehr oder minder gemeinsamer Nenner unterschiedlicher nationaler Interessen, die ESVP nicht einmal ein gemeinsames, sondern nur ein Unternehmen auf freiwilliger Basis. Immerhin wird das sicherheitspolitische Profil der Union deutlicher erkennbar. Drei Grundprinzipien prägen das Strategiekonzept: Stabilität, Kohärenz, Partnerschaft.

Stabilität Die Union braucht eine aktive Nachbarschaftspolitik. Sie muß sich intensiver mit den Randgebieten Europas beschäftigen und jene Länder stärken, die auf eine Annäherung an das europäische Integrationsmodell hinarbeiten, allerdings geringe oder keine Aussicht auf Mitgliedschaft haben. Die Beitrittsperspektive kann daher wenig bewirken, wohl aber der Zugang zum europäischen Binnenmarkt, denn die Union ist wichtigster Handelspartner der meisten Nachbarn. Beide Seiten haben somit ein gemeinsames Interesse an stabilen Verhältnissen, das auch in den Assoziierungs- und Kooperationsverträgen zum Ausdruck kommt. Zusätzlich sollen konkrete Aktionspläne für die einzelnen Nachbarstaaten erarbeitet werden, um eine Zone der Sicherheit um Europa zu schaffen. Diese Aufgabe erfordert nicht nur eine ökonomische, sondern auch eine geopolitische Debatte darüber, wie und mit welchen Nachbarn das künftige größere Europa gestaltet werden kann.

Die ESVP war bisher fast nur mit institutionellen Fragen beschäftigt, ihre Anwendung mehr Theorie als Praxis. Erste Schritte, sie operativ wirksam zu machen, wurden aber schon unternommen: Mazedonien, Demokratische Republik Kongo, Polizeimission in Bosnien. Demnächst soll

die EU die NATO in der Führung der SFOR-Mission ablösen. Im Gespräch ist zudem eine EU-Friedensmission gemeinsam mit Rußland in Moldawien. Die Rolle der ESVP beginnt also, im Rahmen der Nachbarschaftspolitik Gestalt anzunehmen.

Probleme, die auf die europäische Sicherheitspolitik zukommen könnten, gibt es zuhauf, betrachtet man allein die Menge der »failing states« in unmittelbarer Nähe: die russische Enklave Kaliningrad, Weißrußland, Ukraine, Moldawien, Georgien, Montenegro, Albanien. Sie können die EU in schwierigere Situationen bringen als derzeit auf dem Balkan. Ihr Rückhalt in der NATO bleibt daher für die Union unverzichtbar, da sie ohne amerikanische Unterstützung keine intensiven Operationen durchführen kann, abgesehen davon, daß die meisten EU-Staaten Kriegseinsätze der Union ablehnen. Folglich sind die künftigen Aufträge der ESVP im unteren und mittleren Spektrum der Petersberg-Aufgaben angesiedelt, die von humanitärer Hilfe bis hin zu Kampfeinsätzen reichen, erweitert um neue Funktionen (Abrüstungsmaßnahmen, Unterstützung bei der Terrorismusbekämpfung, Reform des Sicherheitsbereichs). Die kollektive Verteidigung spielt keine Rolle und bleibt Aufgabe der NATO. Allerdings hat der EU-Verfassungsentwurf die fakultative Übernahme der Beistandsklausel aus dem WEU-Vertrag vorgeschlagen. Auch das Strategiepapier sollte diese Option zur Vertiefung der sicherheits- und verteidigungspolitischen Identität aufgreifen, zumal sie seit Maastricht Bestandteil der EU-Verträge ist und zur Entwicklung gemeinsamer militärischer Fähigkeiten beiträgt.

Kohärenz Krisenprävention und Konfliktverhütung erfordern operative Maßnahmen zur Entschärfung von Konflikten und strukturelle zur Beseitigung der Ursachen. Der Strategieentwurf verlangt zu Recht eine bessere Koordinierung der Politikfelder und zwischenstaatlichen Zusammenarbeit: »Die diplomatischen Bemühungen sowie die Entwicklungs-, Handels- und

Umweltpolitiken sollten derselben Agenda folgen. In einer Krise ist eine einheitliche Führung durch nichts zu ersetzen«. Der künftige EU-Außenminister, zugleich Vizepräsident der Kommission, und der geplante gemeinsame diplomatische Dienst können dazu einen wesentlichen Beitrag leisten.

Die zivilen Fähigkeiten für Krisenprävention und Konfliktbeseitigung (Polizei, Justiz, Verwaltung, Katastrophenschutz) befinden sich noch im Aufbau und müssen weiter verstärkt werden. Die übliche Empfehlung hingegen: »Mehr Mittel für die Verteidigung ...«, erscheint wohlfeil und ist angesichts der gegenwärtigen Haushalts-situation und Wirtschaftslage der EU-Staaten unrealistisch. Den Kern des Problems trifft viel mehr der Hinweis, daß der »systematische Gebrauch zusammengelegter und gemeinsam genutzter Mittel« die Kosten erheblich senken kann. Die Zeit ist reif für einen qualitativen Sprung in neue Strukturen, wofür der EU-Verfassungsentwurf das Instrument der strukturellen Zusammenarbeit anbietet, das den Weg in die integrierte europäische Verteidigungspolitik öffnet. Diesen Weg werden nur jene wenigen Staaten gehen, die den Grundstein für eine Verteidigungsunion legen wollen und bereit sind, auf Souveränitätsansprüche zugunsten Harmonisierung des operativen Bedarfs, Bündelung militärischer Fähigkeiten und Etablierung eines europäischen Rüstungsmarktes zu verzichten und so der Verschwendung von Verteidigungsressourcen in Europa ein Ende zu setzen. Soll die Union ein globaler Akteur werden, dann muß die EU-Strategie dieses Vorhaben voranbringen.

Partnerschaft Pragmatischer Multilateralismus ist der Modus operandi europäischer Politik nach innen und außen. Er ist nicht vollkommen, berücksichtigt aber die gewachsenen Interdependenzen am besten und erzeugt Kooperation. Die Partner, auf die es für Europa ankommt, schaffen allerdings auch Probleme. Das gilt für Rußland als potentieller Konkurrent der EU-Nachbar-

schaftspolitik im GUS-Raum und als Lieferant von Nukleartechnologie in den Iran, besonders für die USA und ihre unilaterale Weltmachtspolitik. Das Strategiedokument vermeidet jede Aussage über den Zustand der transatlantischen Beziehungen und über die Frage, welche Maßnahmen angebracht sind, um das Verhältnis zu den USA auf neue Grundlagen zu stellen. Weder Anpassung, wozu der Strategieentwurf neigt, noch Gegenmachtbildung sind dafür geeignet, vielmehr ist ein handlungsfähiges Europa für den Erhalt der transatlantischen Beziehungen unabdingbar geworden. Hegemonie – zumal eine nicht wohlwollende – ist eine schlechte Voraussetzung für gute Zusammenarbeit. Deshalb muß ein kooperatives Gleichgewicht zwischen der EU und den USA herbeigeführt werden. Vorbedingung ist, daß Europa mit einer Stimme spricht und Amerika die Vorzüge des Multilateralismus wiederentdeckt.

Die EU und die USA brauchen einander. Doch ob sie sich auch künftig als Partner betrachten, wird sich in der Frage entscheiden, ob beide Seiten ungeachtet ihrer Unterschiede dennoch kooperieren wollen. Dafür müssen neue Formen der geopolitischen Arbeitsteilung und Zusammenarbeit entwickelt werden. Das EU-Strategiedokument sollte einen umfassenden Dialog über die Zukunft der transatlantischen Beziehungen vorschlagen – konkret zum Thema Nachkriegsordnung im Irak, denn weder die USA noch Europa können sich ein Scheitern der Transformation im Irak leisten. Hier kann sich schon bald erweisen, wie ernst es der EU mit ihrer neuen Strategie ist.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2003
Alle Rechte vorbehalten

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

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

ISSN 1611-6364