

Europa braucht eine neue Sicherheitsstrategie

Überlegungen und Fahrplan zur Neufassung der ESS

Ronja Kempin / Marco Overhaus

Die Debatte über eine Neufassung der Europäischen Sicherheitsstrategie (ESS) nimmt Fahrt auf. Unter den EU-27 wird kontrovers diskutiert, wie notwendig eine strategischen Weiterentwicklung ist, die womöglich die Mitgliedstaaten in verschiedene Lager spalten könnte. Eine gemeinsame Haltung soll auf dem informellen Gymnich-Treffen der EU-Außenminister am 9. und 10. März 2012 in Kopenhagen gefunden werden. Würde der Beschluss gefasst, die EU mit einem neuen strategischen Grundlagendokument auszustatten, könnten die Mitgliedstaaten den gegenwärtigen politischen wie geopolitischen Veränderungen gestärkt entgegentreten.

Braucht die EU eine neue Sicherheitsstrategie? Während eine Mehrheit »kleinerer« Mitgliedstaaten ein neues Dokument befürwortet, reagieren größere Staaten wie Deutschland und Frankreich noch verhalten auf das Ansinnen, in einen strategischen Reflexionsprozess einzusteigen. In Berlin, Paris und andernorts sieht man nur wenig Handlungsbedarf, da die ESS vom Dezember 2003 nach wie vor als zeitgemäß gilt.

Eine Neuformulierung der ESS birgt ohne Zweifel Risiken. So ist nicht auszuschließen, dass die Überarbeitung der Strategie aktuelle Konflikte in der EU verschärft. Die Euro-Krise und die Maßnahmen zu ihrer Überwindung haben Gräben vertieft; sowohl zwischen den wirtschaftlich starken und den schwachen Mitgliedstaaten als

auch zwischen Kontinentaleuropa und Großbritannien. Zudem besteht die Gefahr, dass am Ende eines zähen Prozesses eine neue Sicherheitsstrategie steht, die in puncto Klarheit, Kohärenz und Aussagekraft hinter dem bestehenden Text zurückbleibt.

Begründung für eine neue ESS

Gegen diese Bedenken lässt sich einwenden, dass die EU eine eigene Sicherheitsstrategie geschaffen hat, weil sie ein internationaler Akteur sein will, nicht bloß eine Struktur oder ein Forum. Eine Strategie kann ihre Aufgabe jedoch nur dann erfüllen, wenn sie regelmäßig neuen Gegebenheiten angepasst wird. Das gilt für nationale Strategiedokumente in Frankreich, Großbritannien und Deutschland

ebenso wie für das Strategische Konzept der Nato, das nach dem Ende des Kalten Krieges bereits drei Mal überarbeitet wurde.

Die Europäische Sicherheitsstrategie ist nach den Anschlägen vom 11. September 2001 unter dem Eindruck des Kampfes gegen den Terrorismus entstanden. Sie war damals vor allem als Gegenentwurf zur militärisch dominierten Außenpolitik der Bush-Administration gedacht. Aus heutiger Sicht aber bietet die ESS auf einschneidende politische wie geopolitische Veränderungen keine befriedigenden Antworten mehr. Dazu zählen vor allem die Umwälzungen im arabischen Raum und deren Folgen für die EU, das künftige Verhältnis der EU zu den USA und den aufstrebenden Mächten sowie die Auswirkungen der Finanzkrise auf die Außenpolitik. Ihrem Anspruch auf eine aktivere, fähigere und kohärentere Außen- und Sicherheitspolitik kann die EU künftig nur dann genügen, wenn sie richtungweisende Antworten auf diese Veränderungen formuliert.

Der »Arabische Frühling« und die Neue Europäische Nachbarschaftspolitik

Die Umbrüche in der arabischen Welt haben das geopolitische Umfeld Europas in Bewegung gebracht. Das bedeutet auch, dass die EU und ihre Mitgliedstaaten ihre nachbarschaftlichen Beziehungen und ihr Verhältnis zu Ankara grundlegend neu bestimmen müssen. Besonders wichtig ist eine andere Politik gegenüber der Türkei, denn sie ist nicht nur Vorbild für die Entwicklung der südlichen Mittelmeerränder, sondern als Regionalmacht in Zukunft bedeutendster Partner der EU-Politik im arabischen Raum.

Nicht erst seit Anfang 2011 haben die EU und ihre Mitgliedstaaten massiv an Glaubwürdigkeit in der Nachbarschaft eingebüßt. Das Bild der Union als Status-quo-Akteur, der eher die alten autoritären Regime stützt als wirkliche Umgestaltung fördert, hat sich im Zuge des »Arabischen Frühlings« noch gefestigt. Im Mai 2011 veröffentlichten Europäische Kommission und

Hohe Vertreterin gemeinsam eine »Neue Antwort auf eine Nachbarschaft im Wandel«. Die im Sommer 2011 vom Europäischen Rat indossierte Neue Europäische Nachbarschaftspolitik setzt darauf, politische und wirtschaftliche Reformen in den Partnerländern konsequenter einzufordern (*more for more*) und die Zivilgesellschaften dort entschlossener zu unterstützen. Eine weiterentwickelte Sicherheitsstrategie müsste deutlich benennen, welche Lehren die EU und ihre Mitgliedstaaten aus ihrem Umgang mit dem Zielkonflikt zwischen Stabilität und guter Regierungsführung gezogen haben. Sie müsste auch darlegen, wie die EU in Zukunft glaubwürdiger mit autoritären Regimen umgehen und Demokratisierungsprozesse effektiver unterstützen will.

Das Verhältnis zu den USA und zu den aufstrebenden Mächten

Das transatlantische Zerwürfnis wegen des Irak-Kriegs 2002/2003 war ein wesentlicher Katalysator für die Ausarbeitung der ESS. Dennoch finden sich dort nur vage Aussagen über das Verhältnis zu den USA. Mittlerweile haben sich die Grundlagen dieser Beziehungen stark gewandelt. Im Januar 2012 stellte Präsident Obama die *Strategic Defense Review* vor. Danach spielen Europa und seine Nachbarschaft nur noch eine untergeordnete Rolle, denn Washington wird seine Sicherheits- und Verteidigungspolitik verstärkt auf den asiatisch-pazifischen Raum ausrichten. Die Europäische Union kommt nicht umhin, Antworten auf diese Herausforderung zu geben.

Darüber hinaus spiegelt die ESS von 2003 in keiner Weise die gestiegene Bedeutung der Beziehungen zwischen der EU und den aufstrebenden Mächten wie Brasilien, Indien und China wider. Eine der großen Zukunftsaufgaben besteht darin, eine neue internationale Ordnungspolitik zu entwerfen, in welche die neuen Gestaltungskräfte fester eingebunden sind.

Die Grenzen der Macht und des Machbaren

Die Schuldenkrise in der EU schmälert die außen- und sicherheitspolitische Handlungsfähigkeit der Mitgliedstaaten und der Union erheblich. So haben Mitgliedstaaten zum Teil bereits drastische Kürzungen ihrer Budgets für Entwicklung und Verteidigung eingeleitet. Schätzungen zufolge könnten die EU-Verteidigungshaushalte zwischen 2006 und 2014 um ein Drittel schrumpfen. Es zeichnet sich ab, dass die Probleme sich nicht kurzfristig werden lösen lassen. So prognostiziert die Europäische Kommission, dass der Sparzwang die öffentlichen Haushalte in den Mitgliedstaaten noch für mindestens zwei Dekaden prägen wird.

Schon heute stehen Konfliktprävention und Krisenmanagement unter den Vorzeichen eines neuen Pragmatismus, der weniger ambitionierte Ziele verfolgt als umfassendes *statebuilding*. Nachteile sind auch für die Neue Nachbarschaftspolitik zu erwarten, die sich fortan auf die Säulen Finanzhilfe, Mobilität und Marktzugang (*money, mobility, markets*) stützen soll. Schließlich ist zu fragen, wie glaubwürdig die EU und ihre Mitgliedstaaten Menschenrechte und Demokratie in China einfordern können, wenn Europa zugleich immer abhängiger von der Volksrepublik wird, deren Kredite es zur Bewältigung der Schuldenkrise braucht.

Angesichts der zu beobachtenden Renationalisierungstendenzen in der europäischen Außenpolitik muss schließlich auch eine neue und überzeugende Begründung für gemeinsames europäisches Handeln in Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik formuliert werden, will die EU die genannten Herausforderungen wirklich angehen. Nur wenn der Mehrwert gemeinsamen europäischen Handelns klar herausgestellt wird, dürften die EU-Staaten bereit sein, ihre Ressourcen im EU-Rahmen zu bündeln und wieder »mehr Europa« zu wagen.

Der Weg zu einer neuen ESS

Die Europäische Sicherheitsstrategie muss weiterentwickelt werden, damit die EU den wichtigen Veränderungen in ihrem internationalen Umfeld angemessen begegnen kann. Schrecken die Mitgliedstaaten davor zurück, droht das gemeinsame Außenhandeln weiter zu zerfasern. Um die Handlungsfähigkeit der Union zu stärken, sollten die Mitgliedstaaten Gehaltvolleres beschließen als bloß einen weiteren »Implementierungsbericht« zur bestehenden ESS. Freilich sind längst nicht alle Staaten willens, den ehrgeizigen französischen Vorschlag zur Ausarbeitung eines umfassenden »Weißbuchs« zur Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU umzusetzen. Daher sollte die EU eine »ESS Plus« anstreben, die zunächst vom bestehenden Dokument ausgeht. Darüber hinaus aber sollte sie die übergreifenden Ziele der EU – etwa mit Blick auf die Verantwortung Europas für die globale Sicherheit – im Lichte der zur Verfügung stehenden zivilen, ökonomischen und militärischen Instrumente und Fähigkeiten konkretisieren. In dieser Form könnte sie als instruktives Rahmen-dokument dienen. Mit seiner Hilfe ließen sich wie in einem Baukastensystem detailliertere »Unterstrategien« zu spezifischen Politikfeldern konzipieren, einschließlich der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik.

Des Weiteren ist auch der Modus entscheidend, wie eine neue Sicherheitsstrategie entstehen soll. Die Hohe Vertreterin der EU für die Außen- und Sicherheitspolitik, Catherine Ashton, hat die Bearbeitung von Grundsatzfragen bislang gescheut. Zweifellos wäre sie auf starke Unterstützung aus den Reihen der Mitgliedstaaten angewiesen, wenn sie die strategische Weiterentwicklung der EU im auswärtigen Bereich vorantreiben will. So ließe sich verhindern, dass die Überarbeitung der ESS im Europäischen Auswärtigen Dienst (EAD) versandet. Schlimmer noch wäre es, wenn institutionelle Eigeninteressen des jungen Dienstes die Qualität des Dokuments beeinträchti-

gen würden, so dass es bei den Mitgliedstaaten nicht akzeptiert würde.

Eine exponierte Führungsrolle Deutschlands bei der inhaltlichen Ausgestaltung eines neuen Strategiedokuments wäre nicht hilfreich. Zu groß ist angesichts der Politik zur Bewältigung der Euro- bzw. Schuldenkrise die Sorge vor einer Dominanz der Bundesrepublik im Gefüge der EU.

Dieser Sorge ließe sich dadurch begegnen, dass Berlin eng mit jenen Staaten zusammenarbeitet, die wie Italien oder Schweden einen strategischen Reflexionsprozess aktiv befürworten. Auch Frankreich, den wichtigsten Verfechter eines international gestaltungs-fähigen Europas, könnte Deutschland für einen solchen Prozess gewinnen. Dazu müsste Berlin signalisieren, dass es der Außen- und Sicherheitspolitik der EU mit Hilfe einer Weiterentwicklung der ESS neue Impulse geben will.

Gemeinsam könnten Paris und Berlin zum Beispiel den Weg zu einer Verteidigungsunion skizzieren. Ein bedeutender Mehrwert für eine »ESS plus« bestünde etwa darin, konkrete Maßnahmen zur Harmonisierung des operativen Bedarfs und der Bündelung militärischer Fähigkeiten aufzuzeigen. Darüber hinaus könnten beide Seiten die Schaffung eines europäischen Rüstungsmarktes als Ziel in der ESS formulieren und Begründungen dafür liefern, auf Souveränitätsansprüche zu verzichten.

Schließlich sollte sich Deutschland bei der Neufassung der ESS auch in den Dienst der Hohen Vertreterin stellen. Es sollte Catherine Ashton profilierte Fachleute für die Konzipierung des neuen Strategiedokuments zur Seite stellen. Da sich der Prozess zur Erarbeitung der ersten Europäischen Sicherheitsstrategie bewährt hat, sollte er bei der neuen ESS als Modell dienen. In einem ersten Schritt könnte eine breitere Konsultation in Form einer Fachseminarreihe stattfinden, an der auch Experten beteiligt sind. Als Zweites sollte ein Expertengremium (*Wise Pen Team*) unter Vorsitz der Hohen Vertreterin die Ergebnisse der Seminarreihe in einem vorläufigen Dokument zusammenführen. Dieses würde in

einem dritten Schritt von den Staats- und Regierungschefs diskutiert und auf einem Europäischen Rat in seiner Schlussversion angenommen werden.

Das Jahr 2012 böte sich für die erste Erörterungsphase an, da die Präsidentschaft Zyperns in der zweiten Hälfte des Jahres keinen günstigen Rahmen für politische Beratungen zwischen den Mitgliedstaaten bietet. Würde der Beratungsprozess 2013 fortgesetzt, bestünde darüber hinaus die Möglichkeit, zum zehnjährigen Jubiläum der aktuellen Sicherheitsstrategie ein neues EU-Dokument zu verabschieden. Berlin sollte sich daher auf dem anstehenden Gymnich-Treffen für eine »ESS plus« starkmachen und darauf hinwirken, dass in Kopenhagen der Startschuss für eine strategische Weiterentwicklung der EU fällt.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2012
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung der Autoren wieder

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