



Schriftenreihe der  
Landesverteidigungsakademie

Johann Frank

# **Die Entwicklung der Sicherheitsstrategie der Europäischen Union**

**Von der Europäischen Sicherheitsstrategie 2003  
zum Fortschrittsbericht 2008**

**7/2009**

Wien, September 2009

**Impressum:**

Amtliche Publikation der Republik Österreich / Bundesminister für  
Landesverteidigung und Sport  
Schriftenreihe der Landesverteidigungsakademie

**Medieninhaber, Herausgeber, Hersteller:**

Republik Österreich / Bundesminister für Landesverteidigung und Sport  
BMLVS, Rossauer Lände 1, 1090 Wien

**Redaktion:**

Institut für Friedenssicherung und Konfliktmanagement  
Landesverteidigungsakademie  
Stiftgasse 2a, 1070 Wien  
Bgdr Dr. Walter Feichtinger  
lvak.ifk@bmlvs.gv.at

**Erscheinungsjahr:**

September 2009

**Druck:**

Reprozentrum Wien  
1070 Wien, Stiftgasse 2a

# Inhaltsverzeichnis

Vorwort .....	7
Abstract .....	9
1. Einleitung .....	13
1.1. Politische Rahmenbedingungen .....	14
1.2. Interesseleitende Fragestellungen .....	17
1.3. Methodik und Aufbau .....	18
2. Strategiefähigkeit und Sicherheitsansatz der Europäischen Union....	21
2.1. Theoretische Erklärungsmodelle: Realismus und Konstruktivismus .....	21
2.2. Zur Konzeptualisierung der Akteursrolle der EU .....	26
2.3. Zur Strategiefähigkeit der EU .....	30
Exkurs: Zur Definition europäischer Sicherheitsinteressen .....	35
2.4. Der umfassende Sicherheitsansatz der EU .....	38
3. Die Europäische Sicherheitsstrategie .....	45
3.1. Inhalt und Interpretation der ESS 03 .....	45
3.2. Sicherheitspolitische Bewertung und Defizitanalyse .....	49
3.3. Militärischer Zwangsmiteinsatz im Kontext der EU .....	53
4. Veränderungen im externen sicherheits-politischen Handlungsrahmen.....	59
4.1. Globalstrategischer Kontext: Entwicklung der Großen Mächte und ihrer Beziehungen zur EU .....	60

4.2. Einschätzung der großen Mächte durch die EU.....	70
4.3. Sicherheitspolitische Bewertung.....	73
4.4 Regionaler Kontext: Entwicklungen im euro-strategischen Umfeld.....	75
5. Integrationspolitische Rahmenbedingungen.....	81
5.1. Der Vertrag von Lissabon.....	81
5.2. Sicherheitspolitische Bewertung.....	87
6. Der Fortschrittsbericht 2008.....	91
6.1. Erstellungsprozess und Herausforderungen.....	91
6.2. Die inhaltlichen Kernaussagen.....	94
6.3. Sicherheitspolitische Bewertung.....	100
7. Die sektoralen Teilstrategien der Europäischen Sicherheitsstrategie.....	105
7.1. Die Handlungsformen der GASP.....	106
7.2. Die Europäische Nachbarschaftspolitik.....	112
7.3. Die Energiepolitik.....	119
7.4. Die Afrikapolitik der EU.....	120
7.5. Haager Programm: Strategie für die innere Sicherheit.....	124
7.6. Die EU-NATO Beziehungen.....	126
7.7. Strategie der EU gegen die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen.....	132
8. Die ESS als strategische Leitlinie für die ESVP-Entwicklung.....	137
8.1. Zum aktuellen Status der ESVP-Entwicklung.....	137
8.2. Anforderungsprofil der ESS an die ESVP: Anspruch und Wirklichkeit.....	140

8.3. Operationen .....	141
8.4. Militärische Kapazitätenentwicklung.....	143
9. Schlussbetrachtung und Perspektiven .....	153
Literaturverzeichnis.....	159
Anhang .....	171
Entsendestärken und Entsenderahmen .....	171
Verteidigungsausgaben .....	173
EU-Krisenmanagementoperationen (Stand 2008) .....	174
Zum Autor .....	175



# Vorwort

Die EU steht Ende 2009 gesamtpolitisch betrachtet an einem Scheideweg: Kann mit dem Vertrag von Lissabon der unerlässliche nächste Schritt getan werden, um die politische Handlungsfähigkeit zu erhalten oder sogar zu verbessern oder macht sie notgedrungen einen Schritt zurück, indem sie ihre Energien dafür aufwenden muss, sich selbst zu verwalten und primär als wirtschaftliche Union weiter zu bestehen.

Nach anfänglicher Skepsis und starkem Zögern mancher EU-Mitglieder hat sich Sicherheits- und Verteidigungspolitik zu einem Handlungsfeld und „Hoffnungsträger“, aus dem Energie und Dynamik für die weitere Entwicklung der EU in Richtung geschlossener und eigenständiger Akteur kommen können, entwickelt. Denn vielen Unkenrufen zum Trotz hat die EU im letzten Jahrzehnt erstaunliche Fortschritte in diesem Politikfeld gemacht. Beispielsweise sind die Einrichtung eines Politischen und Sicherheitspolitischen Kommittees, der Aufbau der Europäischen Verteidigungsagentur oder die Absolvierung von mittlerweile 22 Missionen und Einsätzen zur Katastrophenhilfe und im Rahmen des internationalen Krisenmanagements ermutigende und hoffnungsvolle Schritte. Selbstverständlich wäre noch mehr möglich, aber es ist bereits erstaunlich, was unter dem Dogma des politischen Konsenses bisher erzielt wurde.

Die Einigung auf eine Europäische Sicherheitsstrategie 2003 stellte dabei gewissermaßen eine Zäsur dar. Sie verwies nämlich nicht nur auf eine gemeinsame Einschätzung der globalen Sicherheitslage, sondern legte auch fest, welche Rolle die EU in Zukunft im globalen Mächtekonzernte anstrebt und welche zukünftige Weltordnung sie dazu für erforderlich hält. Abseits manchmal bemängelter inhaltlicher Defizite entstand mit dieser Sicherheitsstrategie ein Maßstab, an dem sich die EU selber zu messen hat, den aber auch andere Mächte wie die USA, China oder Russland zur Bewertung des europäischen Beitrags anlegen können.

Eine kritisch-analytische Auseinandersetzung mit den Rahmenbedingungen, der Genesis, den maßgeblichen Parametern, den Ergebnissen

und der weiteren Ausgestaltung der Europäischen Sicherheitsstrategie bis zum Fortschrittsbericht 2008, der keine neue, sondern eine erweiterte Strategie brachte, ist daher von gehobenem Interesse. Oberstleutnant Dr. Johann Frank, Leiter des Büros für Sicherheitspolitik im Bundesministerium für Landesverteidigung und Sport, geht im vorliegenden Band, der über großen erklärenden Charakter verfügt, diesen Fragstellungen nach. Die Arbeit ist nicht nur Ausdruck seines besonderen Fachwissens, sondern stellt auch den formalen Abschluss und die Diplomarbeit zur Erreichung des Grades Master of Advanced Studies im Bereich Security Policy and Crisis Management an der ETH Zürich dar.

Ich darf daher die Gelegenheit dieses Vorworts zum Anlass nehmen, Johann Frank zum Abschluss des Masterstudiums und zur vorliegenden Arbeit herzlich zu gratulieren. Sie wird für Bedarfsträger wie Interessierte eine Basisliteratur zu dieser Thematik darstellen.

Der Leiter IFK

Walter Feichtinger



# Abstract

Das internationale System unterliegt einem tiefgreifenden Wandel – mit weit reichenden Folgen für die Position und Sicherheit Europas. Der unipolare Moment ist vorbei, und eine multipolare Weltordnung beginnt sich herauszubilden. In dieser Phase des Übergangs zu einer post-westlichen Ära sind Diskontinuitäten und strategische Unsicherheit die prägenden Merkmale. Verschärft werden die Unwägbarkeiten dieses globalstrategischen Transformationsprozesses von den noch schwer vorhersehbaren strukturellen Folgen der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise. Wie reagiert die Europäische Union auf die strategischen Umbruchsprozesse und die damit verbundenen sicherheitspolitischen Herausforderungen?

Die vorliegende Arbeit befasst sich mit der Entwicklung Europäischer Sicherheitsstrategien und des strategischen Denkens der EU seit 2003. Das Anliegen dieser Arbeit ist es, durch eine Zusammenschau wesentlicher Dimensionen der europäischen Sicherheitspolitik eine gesamtheitliche Bewertung des bisher Erreichten und der weiteren Entwicklungserfordernisse zu ermöglichen.

Basierend auf einer Analyse der Europäischen Sicherheitsstrategie und des Fortschrittsberichts des Jahres 2008 werden Erfolge und Defizite im strategischen Handeln der EU dargestellt und vor dem Hintergrund globalstrategischer und regionaler Herausforderungen bewertet. Die empirischen Analysen werden in eine theoretische Auslegeordnung europäischer Strategiefähigkeit und des europäischen Sicherheitsverständnisses eingebettet.

Die Zwischenbilanz der Entwicklung der Europäischen Sicherheitsstrategie und ihrer Umsetzungsprozesse fällt ambivalent aus: Das außen- und sicherheitspolitische Handeln der EU orientiert sich trotz des globalen Akteursanspruchs vorrangig regional und greift nach dem Balkan erst ansatzweise auf die erweiterte Nachbarschaft aus. Mangels Definition gesamteuropäischer strategischer Interessen schwanken die Prioritäten und Zielsetzungen mit Unsicherheiten im geographischen und funk-

tionalen Profil der GASP/ESVP. Der „umfassende Sicherheitsansatz“ ist Markenzeichen und komparativer Vorteil zugleich, die Erzielung von mehr Kohärenz bedarf angesichts institutioneller Konkurrenzbeziehungen aber ständiger politischer Bearbeitung. Die Entwicklung der militärischen und zivilen Fähigkeiten zur Umsetzung sicherheitspolitischer Zielsetzungen der EU ist hinter den Erwartungen geblieben und erfordert einen politischen Neuansatz, der sich die Möglichkeiten des Vertrages von Lissabon für eine differenzierte verteidigungspolitische Integration nutzbar machen sollte und eine starke politische Führungskraft insbesondere durch die drei größeren EU-Staaten braucht.

Insgesamt verläuft der Anpassungsprozess der EU an die sich ändernden sicherheitspolitischen Rahmenbedingungen zu langsam, sodass die in der Europäischen Sicherheitsstrategie selbstgesteckten Zielsetzungen nur ansatzweise erreicht werden können. Der Schlüssel für raschere Fortschritte liegt in den Händen der Mitgliedstaaten, die auch zukünftig über Funktionalität und Reichweite der europäischen Sicherheitspolitik bestimmen werden. Dass die EU ihr sicherheitspolitisches Akteurspotential nicht voll ausschöpfen kann, liegt zwar auch an den unzureichenden Fortschritten bei der Kapazitätenentwicklung, vorrangig aber am fehlenden politischen Willen der Mitgliedstaaten.

Hinzu kommt, dass die noch nicht absehbaren Folgen der Wirtschaftskrise zu einem weiteren Gewichtsverlust Europas und zu einer Fokussierung auf innereuropäische sozialpolitische Problemstellungen führen könnten.

Angesichts der hohen Dynamik und Volatilität im internationalen System ist eine evolutionäre und kontinuierliche Anpassung der Europäischen Sicherheitsstrategie und ihrer sektoralen Teilstrategien unumgänglich. Das allgemein anerkannte Soft-Power-Potential der EU ist für die neuen Herausforderungen und das selbstformulierte Anspruchsniveau nicht ausreichend und bedarf einer militärischen Ergänzung. Die bestehenden konzeptiven Grundlagen sind für die Weiterentwicklung der militärischen ESVP nicht ausreichend und wären in Form eines „Europäischen Weißbuches zur Verteidigung“ zu erstellen. Das wahrscheinlichste mittelfristige Entwicklungsszenario der ESVP ist eine zivil-militärische

Soft-Power-Akteursrolle. Im Falle einer protektionistischen Reaktion auf eine sich verschärfende Wirtschaftskrise ist eine Re-Nationalisierung der europäischen Sicherheitspolitik nicht gänzlich auszuschließen.



# 1. Einleitung

Die Entwicklung einer glaubwürdigen Außen- und Sicherheitspolitik ist die zentrale Aufgabe in der Vervollständigung des europäischen Integrationsprojekts. Dazu muss die EU vor allem den „Mangel an strategischem Denken“<sup>1</sup> überwinden. Einen ersten Schritt stellte die 2003 verabschiedete Europäische Sicherheitsstrategie (ESS 2003) dar. Die ESS ist das erste politisch-strategische Konzept der Europäischen Union, das die gemeinsamen Sicherheits Herausforderungen analysiert, strategische Handlungsziele formuliert und politische Folgerungen ableitet. Die ESS wurde in den letzten fünf Jahren kontinuierlich um sektorale Teilstrategien ergänzt, und im Jahr 2008 fand ein erster Evaluierungsprozess statt, der den Umsetzungsstand überprüfen sollte.

Diese Anfang 2007 vom französischen Präsidenten Sarkozy und vom schwedischen Außenminister Bildt lancierte Initiative einer Überarbeitung der ESS war angesichts der Dominanz brennender tagespolitischer Probleme und weitgehender Zufriedenheit mit dem wohlformulierten Kompromissdokument des Krisenjahres 2003 nicht auf ungeteilte Zustimmung gestoßen. Groß war die Angst, dass angesichts offenkundiger außenpolitischer Divergenzen – insbesondere in Bezug auf Russland, den Iran oder die Türkei – das Resultat ein substanzloseres Dokument als die bestehende Strategie sein würde. Dennoch einigten sich die Staats- und Regierungschefs im Dezember 2007 darauf, Javier Solana zu beauftragen, einen Bericht über die Implementierung der Europäischen Sicherheitsstrategie 2003 zu erstellen.

Die vorliegende Arbeit soll die Entwicklung des strategischen Denkens in der EU an Hand einer Analyse der Europäischen Sicherheitsstrategie 2003 einschließlich der dazugehörigen sektoralen Teilstrategien und des Fortschrittberichts 2008 (in Folge FB 08) nachzeichnen, erzielte Fortschritte und bestehende Defizite herausarbeiten und die politisch-

---

<sup>1</sup> Vgl. Reiter, Erich: Die Sicherheitsstrategie der EU, in: Jäger, Thomas (Hrsg.): Die Sicherheitsstrategien Europas und der USA. Transatlantische Entwürfe für eine Weltordnungspolitik, Baden-Baden, 2005, S. 57.

konzeptionelle Strategieentwicklung der EU vor dem Hintergrund der globalstrategischen Entwicklungen beleuchten. Ein besonderes Augenmerk soll dabei auf die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) gelegt werden.

Ausgangspunkt in der Beurteilung aller politisch-konzeptionellen Entwicklungen auf europäischer Ebene ist der Umstand, dass die EU kein einheitlicher Akteur ist und die verfügbaren Ressourcen sich weitgehend in der Hand der Mitgliedstaaten befinden. Eine direkte vergleichende Bewertung mit homogenen staatlichen Akteuren ist daher a priori problematisch. Letztlich sind es die (großen) Mitgliedstaaten, die über strategische Reichweite, Funktionalität und Erfolg der sicherheitspolitischen Dimension der EU entscheiden. Das ursprüngliche Rational der europäischen Staaten, durch gemeinsame Souveränitätsausübung im Rahmen des europäischen Integrationsprojekts verloren gegangene nationalstaatliche Handlungsmacht wieder zu erlangen, ist für den Bereich der Sicherheits- und Verteidigungspolitik weiterhin zutreffend und gewinnt angesichts der dynamischen Umfeldentwicklung an Bedeutung und Dringlichkeit. Der rasche Wandel des globalstrategischen Umfeldes, immer komplexer werdende Risiken, ein zunehmender Reformdruck auf die nach 1945 geschaffenen internationalen Ordnungsstrukturen verbunden mit einem fortschreitenden Einflussverlust der europäischen Einzelstaaten machen eine global ausgerichtete gesamteuropäische Sicherheitsstrategie unumgänglich, wenn Wohlstand und Frieden in Europa langfristig abgesichert werden sollen.

## **1.1. Politische Rahmenbedingungen**

Die Ausarbeitung der Europäischen Sicherheitsstrategie 2003 fiel in eine Zeit des tiefen Auseinanderklaffens europäischer Positionen in der Frage des Irak-Krieges, der Auslegung des Völkerrechts und der Bewertung der weltpolitischen Rolle der USA. Dass die ESS 03 überhaupt zustande kam, wurde damals als bemerkenswerter Beleg für die raschen konzeptionellen Fortschritte der GASP und ESVP gewertet. Die Strategie wurde gelobt als Zeichen der Einigkeit und Fähigkeit der EU und ihrer Mitgliedstaaten zur internationalen Lage- und Risikoeinschätzung, unter-

mauert durch die Bereitschaft, sich als tragendes Element im Rahmen eines effektiven multilateralen Systems den neuen sicherheitspolitischen Herausforderungen zu stellen.

Die damals von Experten angebrachte Kritik, dass die ESS primär eine Zustandsbeschreibung der internationalen Lage und eine Aufzählung der verfügbaren Handlungsinstrumente darstelle, in ihrer Zieldefinition zu unpräzise sei und keine praktische Handlungsanleitung enthalte, welche Ereignisse welche Reaktionsstrategien begründen, wurde durch das politische Argument entkräftet, dass der größte Erfolg der ESS 03 darin zu sehen sei, dass die EU erstmalig überhaupt ein strategisches Konzept verabschiedet hat. Wie überhaupt die Strategieentwicklung als ein Prozess zu betrachten sei, in dem die festgestellten Defizite sukzessive abgearbeitet werden können. Der „Bericht über die Umsetzung der Europäischen Sicherheitsstrategie“<sup>2</sup> wird daher vor dem Hintergrund dieser Defizitanalyse und der damals in Aussicht gestellten evolutionären Weiterentwicklung sowie den maßgeblichen sicherheitspolitischen Entwicklungen der letzten 5 Jahre zu bewerten sein.

Während die Erstellung der ESS 03 in die politische Phase der versuchten Balancierung des unipolaren Moments der USA bei einer weitgehend gegebenen eigenen, europäischen Sicherheit fiel, was auch im einleitenden Satz der Strategie zum Ausdruck gebracht wurde, dass „Europa noch nie in seiner Geschichte so wohlhabend und sicher gewesen ist“<sup>3</sup>, haben sich die strategischen Rahmenbedingungen zum Zeitpunkt der Erstellung des Überprüfungsberichts 2008 doch erheblich verändert.

Es sind zumindest fünf zentrale Unterschiede im externen Handlungsrahmen zu nennen, die den Einleitungssatz der ESS relativieren und einer entsprechenden Würdigung bedürfen:

---

<sup>2</sup> Bericht über die Umsetzung der Europäischen Sicherheitsstrategie – Sicherheit schaffen in einer Welt im Wandel, Rat der Europäischen Union, 16823/1/08 Rev 1, Brüssel, 12.12.2008. In weiterer Folge als „Fortschrittsbericht“ oder kurz „FB 08“ bezeichnet.

<sup>3</sup> Europäische Sicherheitsstrategie, Ein sicheres Europa, Brüssel, 12.12.2003.

Erstens hat die EU-Erweiterung 2004 die geostrategische Lage der Union und ihr inneres Gefüge verändert, wodurch die EU einerseits geographisch näher an eine tendenziell instabiler werdende erweiterte Nachbarschaft gerückt ist und andererseits eine Situation der „strategischen Überdehnung“<sup>4</sup> eingetreten ist, die durch die ungelöste Frage des Vertrages von Lissabon noch verschärft wird.

Zweitens wandelt sich die internationale Ordnungsstruktur von einer unipolaren zu einer multipolaren Ordnung mit neuen offenen Fragen für die europäische Sicherheit und einer fortschreitenden Relativierung des politischen, wirtschaftlichen und militärischen Gewichtes und Einflusses Europas in der Welt.

Drittens kollidiert der Versuch einer partnerschaftlichen Einbindung Russlands spätestens seit der Gas-Krise und dem Georgien-Konflikt mit strategischen Divergenzen in der gemeinsamen Nachbarschaft („Zwischeneuropa“), was insbesondere den politischen Konsens der europäischen Staaten gegenüber Moskau herausfordert und eine klar definierte und realistische Russland-Strategie der EU notwendig<sup>5</sup> macht.

Viertens mindert die Finanz- und Wirtschaftskrise die Fähigkeit der EU zur kontinuierlichen Ausdehnung der europäischen Wohlstandszone, bisher ein Grundelement der unionseuropäischen Sicherheitspolitik.

Fünftens bleiben die USA ungeachtet ihres relativen Einflussverlustes weiterhin der zentrale geopolitische Machtfaktor, dessen außen- und sicherheitspolitische Positionen sowohl für das internationale System als auch für die Sicherheit Europas von entscheidender Bedeutung sind. Eine für unilaterale Vorgehensweise unwillige bzw. unfähige USA wird in Europa den zentralen Bündnispartner und Beitragsleister suchen. Die Reaktion der EU auf diese erhöhte Erwartungshaltung und die konkrete Bereitschaft zu vermehrter sicherheitspolitischer Verantwortungsüber-

---

<sup>4</sup> Vgl. Reiter, Erich: Die EU in ihrer geplanten Situation der strategischen Überdehnung, Strategische Analysen, Büro für Sicherheitspolitik, Wien, 2004.

<sup>5</sup> Vgl. Chipman, John: Strategy Survey 2008 Launch Address, in: Huxley, Tim and Nicoll, Alexander: Perspectives on International Security, Adelphi Paper 400-401, International Institute for Strategic Studies (IISS), London, 2008, p. 75.



nahme stellen wesentliche Parameter eines lageangepassten europäischen Sicherheitskonzepts dar.

Schließlich liegt in der Übergangs- und Neuordnungsphase der internationalen Politik auch die einmalige Chance, dass Europa positiv gestaltenden Einfluss auf die Herausbildung einer kooperativen multipolaren Ordnung<sup>6</sup> nimmt, die sowohl den objektiven Sicherheitsinteressen als auch dem besonderen Charakter der europäischen Sicherheitspolitik am besten entsprechen würde.

## **1.2. Interesseleitende Fragestellungen**

Die vorliegende Arbeit versucht, die Entwicklung des strategischen Denkens auf europäischer Ebene vor dem Hintergrund der politisch-konzeptionellen Entwicklung beginnend mit der ESS 03 darzustellen und zu konzeptualisieren und vier miteinander verwobene Fragenkomplexe zu analysieren:

1. Welches Sicherheits- und Akteursverständnis und welche internationale ordnungspolitische Vorstellung liegen der ESS, ihren Teilstrategien sowie dem FB 08 zu Grunde? Ist dieser Ansatz als ein genuin europäischer und damit als ein Beitrag zur Herausbildung einer spezifischen europäischen Sicherheitsidentität zu verstehen?

---

<sup>6</sup> Das Szenario einer kooperativen Multipolarität basiert auf der These, dass das oberste Ziel von Gesellschaften die Sicherstellung einer zunehmenden Prosperität ist und der stetige Globalisierungsprozess die wirtschaftliche Interaktion zwischen Staaten unerlässlich macht. In diesem Falle wäre es möglich, dass sich die bestehende transatlantische Brücke zwischen USA und EU durch schrittweise Integration weiterer Akteure auf den gesamten asiatischen Raum ausdehnt und die Staaten Russland, China und Indien in eine gemeinsame transatlantisch-asiatische Sicherheits- und Stabilitätszone integriert. Ein solcher Prozess würde die gesellschaftliche, wirtschaftliche und politische Entwicklung dieser Staaten fördern und das Spektrum der globalen Konflikt- und Risikopotenziale reduzieren. Die Stabilisierung von Krisenräumen wäre die gemeinsame sicherheitspolitische Kernaufgabe, an der sich alle großen Akteure kooperativ beteiligen. Vgl. Studie des Zentrums für Transformation der Deutschen Bundeswehr: Streitkräfte, Fähigkeiten und Technologie im 21. Jahrhundert, Studienanteil III.

2. Ist der strategische Ansatz der EU den globalstrategischen, regionalen und transnationalen Herausforderungen angemessen? Was sind die Stärken und Schwächen der strategischen Konzeption der EU?
3. Ist die ESS als konzeptives „Grand Design“ für die Entwicklung kohärenter Teilstrategien zu bewerten und hat der europäische Strategieentwicklungsprozess zu mehr sicherheitspolitischer Kohärenz geführt?
4. Hat sich die ESS als hinreichende Grundlage für die ESVP-Entwicklung bewährt? Wie hat die ESS die Entwicklung ziviler und militärischer Krisenmanagementmittel sowie die Beteiligung an internationalen Operationen beeinflusst?

Diese Fragestellungen werden in den einzelnen Kapiteln als Leit- und Querschnittsthemen behandelt. Wo sinnvoll und in der Kapazität des Autors liegend, wird auch versucht, praktische Policy-Vorschläge und perspektivische Überlegungen zur Diskussion zu stellen.

### **1.3. Methodik und Aufbau**

Zur Beantwortung der gestellten Forschungsfragen wird ein breites Methoden-Set angewendet. Grundlage und Ausgangspunkt bildet eine Analyse der Primärquellen der EU. Diese qualitative Inhaltsanalyse der offiziellen Dokumente wird unterstützt und ergänzt durch eine Auswertung der aktuellen fachwissenschaftlichen Sekundärliteratur. Die Arbeit versucht dabei, theoretische Erkenntnisse mit politikrelevanten Folgerungen zur Weiterentwicklung der Europäischen Sicherheitspolitik zu verbinden. Durch Anknüpfung an etablierte Theorien zur europäischen Integrationsentwicklung wird versucht, die europäische Strategieentwicklung zu konzeptualisieren.

Die Teilnahme des Autors an den wissenschaftlichen Begleitprojekten der EU zur ESS 03 und zum FB 08 hat nicht nur den Zugang zur europäischen Fachdebatte ermöglicht, sondern vor allem auch die Gelegenheit zu vielen Hintergrundgesprächen und Interviews mit der europäi-

schen sicherheitspolitischen Community gegeben und so eine methodische Ausweitung der Dokumenten- und Inhaltsanalyse ermöglicht.

Im folgenden zweiten Kapitel werden theoretische Grundlagen zu „Strategiefähigkeit und Sicherheitsverständnis“ einschließlich der Möglichkeiten und Grenzen strategischen Handelns der EU erarbeitet. Darauf aufbauend werden die inhaltlichen Eckpunkte des umfassenden Sicherheitsansatzes, wie er sich auf europäischer Ebene herauskristallisiert hat, besprochen. Basierend auf diesen theoretischen Vorarbeiten wird im dritten Kapitel die ESS dargestellt und bewertet. In den beiden anschließenden Kapiteln werden die Veränderungen im externen und internen Handlungsrahmen der EU analysiert, die eine evolutionäre Anpassung der ESS erforderlich machen. Im Kapitel 6 wird der FB 2008 dargestellt und bewertet. In weiterer Folge wird der Analysehorizont auf wichtige sektorale Teilstrategien ausgeweitet, wobei dem Teilbereich der ESVP besondere Aufmerksamkeit gewidmet wird. Im abschließenden neunten Kapitel werden die Ergebnisse zusammengefasst und Perspektiven zur notwendigen konzeptiven Weiterentwicklung in Form eines „Europäischen Weißbuches zur Verteidigung“ diskutiert.



## **2. Strategiefähigkeit und Sicherheitsansatz der Europäischen Union**

Hier werden zunächst theoretische Erklärungsmodelle zur grundsätzlichen Strategiefähigkeit der EU vorgestellt, dann soll die internationale Rolle der EU konzeptualisiert werden. Anschließend werden das europäische Sicherheitsverständnis und der umfassende Sicherheitsansatz hinsichtlich seiner zentralen politisch-strategischen Dimensionen abgeleitet.

### **2.1. Theoretische Erklärungsmodelle: Realismus und Konstruktivismus**

In der fachwissenschaftlichen Debatte differieren die Ansichten über die sicherheitspolitische Akteursfähigkeit der EU. Auch die eingeführten internationalen Theorieschulen<sup>12</sup> haben einen unterschiedlichen Erklärungswert für den europäischen Strategieentwicklungsprozess. Die unterschiedlichen Positionen lassen sich im Wesentlichen entlang der Schule des (Neo-)Realismus und des Konstruktivismus erklären. Je nachdem, welchem dieser beiden Ansätze man folgt, kommt man auch zu unterschiedlichen Schlüssen hinsichtlich der strategischen Funktionalität und Reichweite der EU.<sup>13</sup>

Der (Neo-)Realismus spricht der EU grundsätzlich die Fähigkeit ab, sich jemals zu einem vollwertigen sicherheitspolitischen Akteur entwickeln zu können. Da der „Staat“ die zentrale Bezugsgröße ist, der Einsatz militärischer Machtmittel die ultima ratio darstellt und die Beziehung zwischen den Akteuren als ein Nullsummenspiel der Macht charakterisiert ist, könne die EU nur dann zu einem strategischen Spieler werden, wenn sie selbst zu einem „Staat“ oder „staatsähnlichen“ Konstrukt wird. „Staa-

---

<sup>12</sup> Vgl. Lerch, Marika (Hg.): Theorien der europäischen Integration, Wiesbaden, 2005, S. 91-116.

<sup>13</sup> Vgl. Howorth, Jolyon: Security and Defence Policy in the European Union, Palgrave Macmillan, 2007, p. 178-207.

ten“ sind die einzigen einheitlichen Akteure, die entsprechend ihren nationalen Interessen einem rationalen Kosten-Nutzen-Kalkül folgen und bestrebt sind, ihre Macht und Position im internationalen System gegenüber anderen Akteuren zu verbessern. Angesichts fehlender militärstrategischer Erzwingungsfähigkeit stehe die EU in ihrer Gesamtheit machtpolitisch handelnden Akteuren genauso hilflos gegenüber wie der Bedrohung durch den internationalen Terrorismus. Der Versuch, für 27 Staaten mit zum Teil verschiedenen nationalen Interessen eine einheitliche und aussagekräftige Sicherheits- und Verteidigungsdoktrin zu verfassen, wird von Realisten als von vorneherein zum Scheitern verurteiltes Projekt abgelehnt.

Als einziger Ausweg, unter realistischen Theorieannahmen dennoch die Schwelle strategischer Handlungsfähigkeit zu erreichen, verbleibt eine intergouvernementale Zusammenarbeit der drei bis sechs militärisch fähigen und politisch willigen EU-Staaten.<sup>14</sup> Während Lawrence Freedman von einem britisch-französischen Führungstandem ausgeht, sieht Julian Lindley-French ein Führungsquartett bestehend aus Großbritannien, Frankreich, Deutschland und Italien. Jolyon Howorth hält auch einen französisch-deutschen Kern für eine mögliche Variante, weil er davon ausgeht, dass sich Großbritannien diesem früher oder später anschließen würde. Als weitere Kandidaten im Rahmen eines erweiterten Kreises werden auch noch Polen und Spanien angeführt.

Realistische Analysen erklären zwischenstaatliche Kooperationsbereitschaft europäischer Staaten in den Bereichen Sicherheit und Verteidigung und der sich daraus ergebenden Souveränitätsverluste durch den spezifischen Nutzen, der sich für die Staaten ergibt: Zum einen hilft der sicherheitspolitische Kooperationsprozess unter den Europäern, den Einfluss anderer mächtiger internationaler Akteure auszubalancieren, zum

---

<sup>14</sup> Vgl. Freedman, Lawrence: Can the EU develop an effective military doctrine?, in: Everts, Steven: A European Way of War, Centre for European Reform, London, 2004. Lindley-French, Julian: In the Shade of Locarno? Why European Defence is Failing, International Affairs, Vol. 78/4, 789-811. Howorth, Jolyon: The Case for an EU Grand Strategy, in: Biscop, Seven et.al.: Europe: A Time For Strategy, Egmont Paper 27, Brussels, January 2009.

anderen ist er nach innen ein Instrument, um den Einfluss übergewichtiger EU-Staaten einzuhegen.

Aus (neo-)realistischer Sicht ist der Prozess der Entwicklung einer europäischen Sicherheitsstrategie daher eine Fortsetzung der Sicherheitspolitik der größeren EU-Staaten unter Nutzung der Potentiale und der Legitimität der kleineren Mitgliedstaaten. Funktionalität und Reichweite der europäischen Sicherheitspolitik sind bestimmt durch den kleinsten gemeinsamen Nenner Frankreichs, Großbritanniens und Deutschlands. Für kleinere EU-Staaten ergibt sich ebenfalls die Möglichkeit zur Positionsverbesserung, weil sie im Rahmen der EU internationale Mitsprache gewinnen, die weit über ihre eigenen Machtressourcen hinausreicht.<sup>15</sup>

Die Stärke des (Neo-)Realismus und sein höchster Erklärungswert bestehen in der Begründung von Anpassungsprozessen der EU an die neuen externen sicherheitspolitischen Herausforderungen nach dem Ende des Kalten Krieges. Die Schwäche dieses Theorieansatzes liegt in der Vernachlässigung innereuropäischer gesellschaftlicher Präferenzbildung und in der Erklärung der Entstehung und Wirkung dauerhafter sicherheitspolitischer Institutionen in der EU.

Demgegenüber geht der Konstruktivismus von der Möglichkeit aus, sicherheitspolitische Identität und in weiterer Folge sicherheitspolitische Handlungsfähigkeit durch Zusammenarbeit, gemeinsame positive Erfahrungen, Abgrenzung gegenüber anderen Akteuren und geteilte Wert- und Normvorstellungen neu konstruieren zu können. Der konstruktivistische Theorieansatz zielt auf die Bedeutung gemeinsamer europäischer Institutionen für die sicherheitspolitischen Entscheidungsprozesse. Er geht von der These aus, dass gesamteuropäische Institutionen nationale Identitäten und in weiterer Folge auch deren Interessen durch gemeinsame Sozialisierungsprozesse bürokratischer Eliten verändern können.<sup>16</sup>

---

<sup>15</sup> Weiler, Joseph und Wessels, Wolfgang: Die EPZ: Eine Herausforderung an die Theorie, in: Pijpers, Alfred/Regelsberger, Elfriede/Wessels, Wolfgang (Hg.): Die Europäische Politische Zusammenarbeit. Eine gemeinsame Außenpolitik für Westeuropa?, Bonn, 1989, S. 279-316.

<sup>16</sup> Vgl. Ulbert, Cornelia: Sozialkonstruktivismus, in: Schieder, Siegfried und Spindler, Manuela (Hg.): Theorien der Internationalen Beziehungen, Opladen 2003, S. 391-420.

Basierend auf demokratischen und menschenrechtlichen Grundwerten, leidvollen Erfahrungen in der europäischen Geschichte sowie der Erkenntnis, dass die EU nur als kollektiver Akteur den globalen Herausforderungen wirksam begegnen kann, wird eine funktionierende Sicherheitspolitik der EU für möglich gehalten, wenn es gelingt, eine gemeinsame europäische Sicherheitsidentität und Sicherheitskultur zu entwickeln.

Konstruktivistische Denker betonen den Mehrwert von sicherheitspolitischer Zusammenarbeit („positive-sum games“), die Unteilbarkeit von Sicherheit und den Vorrang des Prinzips „Sicherheit miteinander“ vor dem Prinzip „Sicherheit gegeneinander“. Während für Realisten der militärische Gewaltmitteleinsatz zur Sicherung nationaler Interessen im Vordergrund steht, sehen Konstruktivisten in der Verhinderung massiver Menschenrechtsverletzungen und in der Einhaltung des Völkerrechts den ultimativen Zweck eines konsensfähigen europäischen „Use of Force“-Konzepts.<sup>17</sup>

Zwei jüngere empirisch-analytisch angelegte Studien von Meyer und Giegerich<sup>18</sup> kommen zum Schluss, dass schrittweise, getrieben von gemeinsamen Operationen und von der Herausbildung kollektiver Normen, tatsächlich eine spezifische „europäische Sicherheitskultur“ im Entstehen begriffen sei. Insbesondere die Bedrohungswahrnehmungen, die Notwendigkeit einer umfassenden Krisenbearbeitung und die Legitimität humanitärer Interventionen sind konvergierende Elemente einer sich entwickelnden strategischen Kultur<sup>19</sup> der EU. Demgegenüber werden den beiden Studien zu Folge Themen wie die nukleare Abschreckung,

---

<sup>17</sup> Zum „Use of Force-Konzept“ der EU siehe ausführlicher Kapitel 3.3 in dieser Arbeit.

<sup>18</sup> Meyer, Christoph: *The Quest for a European Strategic Culture. Changing Norms on Security and Defence in the European Union*, Palgrave, Macmillan, 2006. Giegerich, Bastian: *European Security and Strategic Culture. National Responses to the EU's Security and Defence Policy*, Baden-Baden, 2006.

<sup>19</sup> Meyer gibt folgende Arbeitsdefinition für den Begriff „strategic culture“: „the socially transmitted, identity-derived norms, ideas and patterns of behaviour that are shared among a broad majority of actors and social groups within a given security community, which help to shape a ranked set of options for a community's pursuit of security and defence goals“ (aaO, S. 528).



Militäreinsätze gegen andere Staaten, präventive Einsätze und die Supranationalisierung der europäischen Verteidigungspolitik auch noch auf längere Sicht kontrovers bleiben.

Die Schwäche des Konstruktivismus liegt in der empirisch kaum nachweisbaren Überprüfung, ob die Identitätsbildung tatsächlich die erklärende Variable für das Entstehen sicherheitspolitischer Kooperationsbereitschaft ist. Andrew Moravcsik bezweifelt sogar, dass eine empirische Verifizierung oder Falsifizierung konstruktivistischer Annahmen möglich ist.<sup>20</sup>

Die ESS und das Sicherheitsdenken in der EU basieren über weite Strecken auf konstruktivistischen Überlegungen. So ruft die ESS ausdrücklich zur Entwicklung einer strategischen Kultur auf, und in der Tat konnten in den vergangenen fünf Jahren durch die Etablierung neuer europäischer Sicherheitsinstitutionen (PSK, Militärkomitee, Militärstab etc.) Fortschritte in der institutionellen Sozialisation mit Rückkoppelungen auf nationales Sicherheitsdenken erzielt werden. So hat sich etwa auch das neu geschaffene Europäische Sicherheits- und Verteidigungskolleg die Entwicklung einer gemeinsamen strategischen Kultur explizit zum Ziel gesetzt und führt zu diesem Zweck Kurse in ganz Europa durch, die insbesondere auf nationale Meinungsbilder und sicherheitspolitische Entscheidungsträger abzielen.

Aus konstruktivistischer Sicht ist die Entwicklung einer Europäischen Sicherheitsstrategie als Beitrag zu einer europäischen Identitätsbildung und zur Veränderung und konvergierenden Anpassung unterschiedlicher nationaler Interessen zu sehen. Am Ende dieses Prozess steht eine neue genuin europäische Sicherheitsidentität, die durch die Übertragung bewährter innereuropäischer friedlicher Konfliktlösungsmodelle und Streitbeilegungsmechanismen charakterisiert ist.

Ohne Anspruch auf eine abschließende Bewertung kann an dieser Stelle festgehalten werden, dass (Neo-)Realismus und Konstruktivismus unter-

---

<sup>20</sup> Moravcsik, Andrew: Is Something Rotten in the State of Denmark?, Constructivism and European Integration, in: Journal of European Public Policy, 6 (1999), S. 669-681.

schiedliche Erklärungsreichweiten und unterschiedliche Vor- und Nachteile haben. Während (neo-)realistische Denker die Bedeutung von Ideen und Normen vernachlässigen, ist es auf Seiten des Konstruktivismus nicht nachvollziehbar, wieso die EU ohne eine notwendigerweise immer relativ abstrakte „Identitätskonstruktion“ kein sicherheitspolitischer Akteur werden kann, wo sie in vielen Bereichen zumindest ansatzweise schon heute als solcher handelt. In der Praxis haben sich, wie in dieser Arbeit noch zu zeigen sein wird, bereits unverwechselbare Kernelemente einer europäischen Sicherheitskultur wie z.B. der umfassende Sicherheitsbegriff, die enge Bindung von Militäreinsätzen an die Charta der Vereinten Nationen und das Konzept des effektiven Multilateralismus herausgebildet.

## **2.2. Zur Konzeptualisierung der Akteursrolle der EU**

Der Statusbefund erscheint zunächst einfach: Die EU ist kraft eigenem Anspruch, Größe, Wirtschaftskraft und Kultur ein globaler Akteur mit erheblicher „Soft Power“.<sup>21</sup> Die EU-Staaten zusammen haben auch erhebliche militärische Fähigkeiten. Dennoch vertreten die meisten Analytiker die Auffassung, dass die EU (noch) kein vollwertiger strategischer Akteur sondern bestenfalls ein „Emerging Actor“ sei.<sup>22</sup>

Eine allgemein akzeptierte konzeptionelle Akteursanalyse der EU ist bisher nur unzureichend gelungen, was vor allem daran liegt, dass die EU ein Akteur *sui generis* ist, auf den nationalstaatliche Beurteilungskriterien nur unzureichend anwendbar sind. Die EU ist eine heterogene politische Gemeinschaft, die durch das Mehrebenensystem seiner Institutionen sowie durch einen nach unterschiedlichen Logiken und Entscheidungsfindungsprozessen funktionierenden Policy- und Instrumen-

---

<sup>21</sup> Der Begriff der „Soft Power“ (sanften Macht) meint insbesondere die der EU auf Grund der klaren Bindung ihres politischen Verhaltens an das internationale Recht, an Multilateralismus, kulturelle Diversität und Kompromissfähigkeit verbunden mit ihrem wirtschaftlichen Modell der sozialen Marktwirtschaft von anderen Akteuren zugeschriebene höhere Legitimität und Vorbildwirkung bzw. Anziehungskraft.

<sup>22</sup> Vgl etwa Engelbrekt, Kjell and Hallenberg, Jan (Eds.): *The European Union and Strategy. An emerging actor*, London and New York, 2008.

tenmix charakterisiert ist. Insbesondere der Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik ist ein zusammengesetztes Politikfeld, in dem die Letztentscheidungen in Form von Aushandlungsprozessen zwischen den nationalen Interessen der größeren Mitgliedstaaten und der gesamteuropäischen Ebene erfolgen.

Wie ist nun die EU auf einer theoretischen Akteursskala, die von einem passiven Pol der Weltpolitik über den Status eines reaktiven Akteurs bis hin zu einem vollwertigen globalstrategischen Akteur reicht, einzuordnen?

Wenn der Begriff „Pol“ einen Akteur mit der Fähigkeit beschreibt, gemeinsam mit anderen Mächten die Struktur der internationalen Beziehungen mitzugestalten, und erfordert, die eigenen Interessen und Ziele global projizieren und seine eigenen Ziele in die Entscheidungsfindungsprozesse anderer „Pole“ einbringen zu können, dann ist die EU allenfalls als ein passiver Pol zu bewerten.<sup>23</sup> Die Europäische Union ist vor dem Hintergrund dieser Kriterien zwar kein vollwertiger globalstrategischer Machtpol, dennoch spielt die EU auf Grund ihrer erheblichen wirtschaftlichen und politisch-diplomatischen Fähigkeiten bereits schon durch ihre strategische „Präsenz“ eine internationale Rolle und kann Reaktionen anderer Akteure hervorrufen und deren Verhalten beeinflussen:

„From such a perspective, the EU constitutes, as a minimum, an accumulation of power and resources – in neorealist terms `capabilities`- in the international arena. Thus in certain respects it can be argued that the EU is a passive pole.“<sup>24</sup>

Als Kriterien und Merkmale, die für einen vollwertigen strategischen Akteursstatus qualifizieren, gelten insbesondere die Fähigkeit zur autonomen Lageeinschätzung basierend auf eigenen Kapazitäten zur Infor-

---

<sup>23</sup> Vgl. Wagnsson, Charlotte: The EU as global strategic actor, re-actor or passive pole?, in: Engelbrekt, Kjell and Hallenberg, Jan (Eds.): The European Union and Strategy. An emerging actor, London and New York, 2008, p. 185.

<sup>24</sup> Wagnsson, Charlotte: The EU as global strategic actor, re-actor or passive pole?, in: Engelbrekt, Kjell and Hallenberg, Jan (Eds.): The European Union and Strategy. An emerging actor, London and New York, 2008, p. 188.

mationssammlung und Auswertung, die politische Kraft zur Interessens- und Zielfestlegung, die Verfügbarkeit eines breiten Sets an einsetzbaren Instrumenten, der politische Wille zur Strategieimplementierung und Anpassung derselben an sich verändernde Umstände sowie die Fähigkeit, strukturiert Lehren aus seinem Verhalten ziehen zu können.<sup>25</sup> Dieser allgemeine Kriterienkatalog wäre bezogen auf die EU durch die Faktoren gemeinsame Wertebasis und breite Legitimation in der Bevölkerung sowie Anerkennung durch andere global bedeutende Mächte zu ergänzen.<sup>26</sup>

Legt man diese Kriterien an, so liegt der Schluss nahe, der EU eine „vollwertige strategische Akteursrolle“ absprechen zu müssen:

„... the Union is far from fulfilling all criteria for strategic actor-ness. Other global actors, for example, the United States, might also be deficient in some of the respects ... but they are not deficient to the same degree as the EU, which risks being paralysed when faced with issues that dived the major member states ...“<sup>27</sup>

Der Schlüssel zur Behebung dieser mangelnden strategischen Akteursfähigkeit liegt in den Händen der Mitgliedstaaten und in deren Fähigkeit zur Überwindung kleinkarierter und kurzsichtiger nationaler Interessenspolitiken.

Auf Grund des Widerstandes wichtiger Mitgliedstaaten kann sich die EU nicht von einem passiven Pol zu einem aktiven globalen Akteur weiterentwickeln, sie bleibt daher im Stadium eines weitgehend reaktiven Akteurs. Ein reaktiver Akteur ist in der Lage, zu bestimmten (aber nicht allen) Themenstellungen längerfristig angelegte Policies zu entwickeln

---

<sup>25</sup> Vgl. Engelbrekt, Kjell and Hallenberg, Jan (Eds.): *The European Union and Strategy. An emerging actor*, London and New York, 2008, p. 3.

<sup>26</sup> Vgl. Grevi, Giovanni: *The rise of strategic partnerships between interdependence and power politics*, in: Grevi, Giovanni and Vasconcelos, Alvaro: *Partnerships of effective multilateralism. EU relations with Brazil, China, India and Russia*, Chaillot Paper, Nr. 109, Paris, May 2008, p. 145-172.

<sup>27</sup> Wagnsson, Charlotte: *The EU as global strategic actor, re-actor or passive pole?*, in: Engelbrekt, Kjell and Hallenberg, Jan (Eds.): *The European Union and Strategy. An emerging actor*, London and New York, 2008, p. 190.

und zu implementieren. Für die EU trifft dies insbesondere auf die Nachbarschaftspolitik und die transnationalen sicherheitspolitischen Herausforderungen zu. In diesen Bereichen kann die EU durch die Verabschiedung genereller Handlungsrichtlinien und den Einsatz begrenzter Mittel, das Verhalten von Zieladressaten beeinflussen. Die zentrale Schwäche eines reaktiven Akteurs liegt jedoch in der Unfähigkeit, auf neue und insbesondere konflikträchtige Situationen, die auch militärische Erzwingungsoperationen erfordern, reagieren zu können:

„In this interpretation, `reaction` would mean that the Union devises and carries out predictable reactive strategies to events within a number of pre-defined issue areas. In other areas, where the member states find it hard to reach consensus, the entire Union will rarely be activated.”

Die unterschiedliche Konzeptualisierung der EU als internationaler Akteur hat auch Konsequenzen für Umfang und Tiefe der realistisch möglichen und umsetzbaren strategischen Konzeptionen. Generell gilt: je passiver desto allgemeiner und weniger präzise und umso größer der bloß deklaratorische Charakter der Sicherheitsstrategien.

Eine Analyse der politischen Wirklichkeit und der strategischen Ambitionen und Strategien lässt den Schluss zu, dass die EU mehr sein will als ein bloß passiver Pol im internationalen politischen System, aber weniger sein muss als ein proaktiver globaler Akteur. Der Einschätzung des Autors zu Folge wäre die EU in ihrer aktuellen Verfasstheit am ehesten als begrenzter strategischer Akteur bzw. als sicherheitspolitischer Akteur sui generis zu qualifizieren. Als durch seine innere Zusammensetzung, durch eingeschränkten politischen Willen, durch Mehrebenen-zuständigkeit und durch knapp bemessene zur Verfügung stehenden Kapazitäten limitierter Akteur braucht die EU auch strategische Konzepte mit begrenzter inhaltlicher Reichweite. Zu weit reichende und überambitionierte strategische Ziele würden eine zu hohe interne und externe Erwartungshaltung erzeugen. Das Risiko des vielzitierten „Expectation-Reality-Gap“ steigt mit zu weit gesteckten Zielen.

Die Schwelle eines begrenzten Akteurs wird die EU nur überschreiten können, wenn es ihr gelingt, flexible Koalitionen der Willigen – mit

stillschweigender oder expliziter Zustimmung aller Mitgliedstaaten – im Namen der gesamten EU agieren zu lassen, wie dies im Reformvertrag angelegt ist. Die kritische Masse an sich beteiligenden Staaten wäre entweder eine britisch-französische Achse, an die sich auch Deutschland anschließt, oder alternativ dazu eine Koalition der Sechs (Frankreich, Deutschland, Polen, Italien, Spanien, Niederlande) mit einer wahrscheinlichen nachträglichen Beteiligung Großbritanniens.

Je mehr aber ein solches System der variablen außen- und sicherheitspolitischen Geometrie mit unterschiedlichen Führungs- und Teilnahmestaa-ten in unterschiedlichen Sachfragen eingeführt wird, desto wichtiger wird ein gemeinsames strategisches Konzept, das die Rahmenbedingungen und die gemeinsamen langfristigen Zielen und Interessen für solche Vorgehensweisen absteckt. Die ESS und ihre Teilstrategien sind ein Schritt in diese Richtung, und ihre Weiterentwicklung hätte sich verstärkt an dieser Flexibilisierung der europäischen Sicherheitspolitik zu orientieren.

### **2.3. Zur Strategiefähigkeit der EU**

Die Beantwortung der Frage, ob die EU als zusammengesetzter Mehre-beneakteur überhaupt strategiefähig ist oder ob jede Sicherheitsstrategie auf Ebene der EU inhärent dysfunktional<sup>28</sup> sein muss, hängt vom zu Grunde gelegten Strategiebegriff ab.

Wird Strategie im engen Sinne und primär militärischen Sinne Clause-witzens als die Fähigkeit definiert, seinem Gegner durch die Anwendung militärischer Gewalt den eigenen Willen aufzwingen zu können, dann kann der EU nur in einem sehr eingeschränkten Sinn strategische Quali-tät zugeschrieben werden.

---

<sup>28</sup> Vgl. Freedman, Lawrence: Can the EU develop an effective military doctrine? in: Everts, Steven: A European Way of War, Centre for European Reform, London, 2004, p. 13-14.

Moderne Strategietheorien gehen aber von einem breiteren Strategiebegriff aus und verstehen unter Strategie den koordinierten Einsatz aller Machtressourcen/Instrumente zur Erreichung einer bestimmten politischen Zielsetzung:

“Strategy is the art and science of developing, applying and coordinating the instruments of national power (diplomatic, economic, military and informational) to achieve objectives that contribute to national security.”<sup>29</sup>

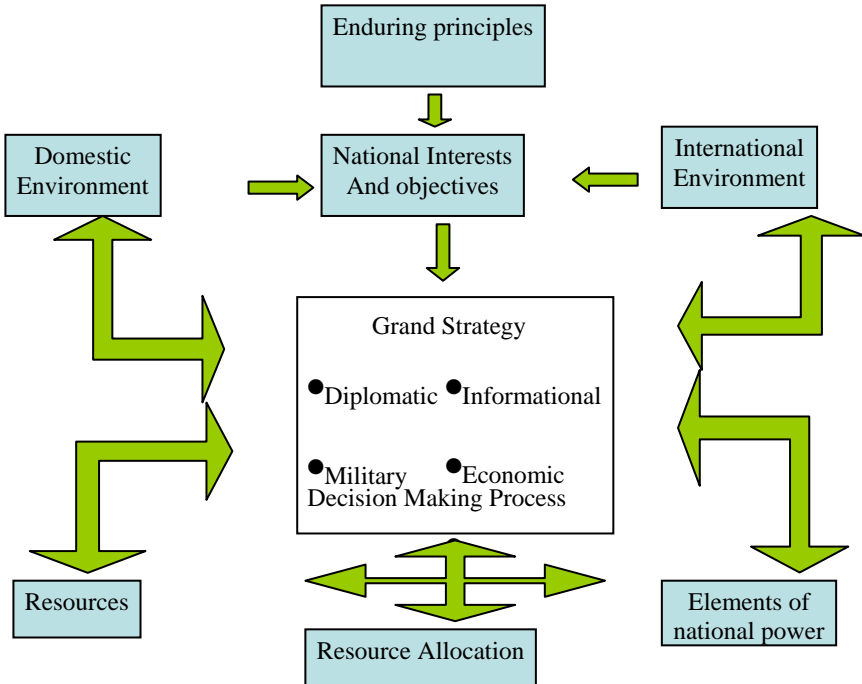


Abbildung 1: Gesamtstrategie („Grand Strategy“) im US-Verständnis; Grafik entlehnt National Defence University, Washington.

Die Strategietauglichkeit einer politischen Gemeinschaft wird in einem breiten Verständnis vor allem an der Fähigkeit gemessen, militärische

<sup>29</sup> Vortrag Prof. Gropman vor dem 2. MAS ETH SPCM an der National Defence University am 16.6.2008 in Washington.

und nichtmilitärische Machtelemente zur Wahrung der jeweiligen politischen Zielsetzungen bereitstellen und einsetzen zu können.

Colin Gray geht von 17 Dimensionen der Strategie<sup>30</sup> aus. Die einzelnen Dimensionen schwanken in ihrer relativen Bedeutung von Situation zu Situation. Einmal sind Faktoren der „Hard Power“ wichtiger, ein anderes Mal jene der „Soft Power“. Es gibt keinen Akteur, der in allen Strategie-Dimensionen gleich gut aufgestellt wäre. Ein strategischer Akteur muss aber in allen Bereichen eine gewisse Handlungsfähigkeit entfalten können. Die EU hat ihre Stärken eindeutig in den Bereichen Diplomatie (Politics), gesellschaftlichen Anziehungskraft (Society and Culture) und Wirtschaftskraft, ihre Defizite insbesondere in den Bereichen politische Führungskraft (Political Command) und militärische Fähigkeiten.

Im Rahmen einer umfassenden Gesamtstrategie („Grand Strategy“) kann die Militärstrategie verschiedene Aufgaben erfüllen. Rupert Smith<sup>31</sup> beschreibt vier politisch-strategische Zwecke für europäische Armeen. Der Einsatz von Streitkräften kann dazu dienen,

- eine Krisensituation zu verbessern und dabei insbesondere humanitäres Leiden zu verringern (ameliorate),
- eine Kriseneskalation zu verhindern und eine Krise geographisch einzudämmen (contain),
- eine Verhaltensänderung zu erzwingen oder
- einen Gegner physisch und psychisch zu zerstören.

Innerhalb der EU besteht ein Konsens nur in Bezug auf die ersten beiden Einsatzzwecke, also humanitäre Operationen und friedenserhaltende Einsätze. Das obere Spektrum wird auf Grund unterschiedlicher militärischer Kapazitäten und strategischer Kulturen zwischen den Mitgliedstaa-

---

<sup>30</sup> People, Society, Culture, Politics, Ethics, Economics, Organization, Military Administration, Information and Intelligence, Strategic Theory and Doctrine, Technology, Military Operations, Command, Geography, Friction, Adversary and Time. Vgl. Gray, Colin: *Modern Strategy*, Oxford, 1999.

<sup>31</sup> Vgl. Smith, Rupert: *The Utility of Force. The Art of War in the Modern World*, London, 2005, S. 320-331.



ten sehr differenziert betrachtet und eher der NATO oder Koalitionen von Willigen überlassen.

Die traditionelle Unterscheidung zwischen „Hard Power“ als Fähigkeit zur Ausübung militärischer Macht und direkter Kontrolle über Territorium und Ressourcen einschließlich einer Erzwingungsoption („power to coerce“) und „Soft Power“ als Fähigkeit zur Überzeugung und zur Verhaltensänderung durch Anziehungskraft („power to attract“), basierend v.a. auf nichtmilitärischen Mitteln wie wirtschaftlichen Anreizen, kultureller Anziehungskraft, Fähigkeit zur Institutionen-, Koalitionen- und Konsensbildung und Informationsdominanz verliert an Bedeutung. Unter den Bedingungen der Globalisierung haben sich auch die Verwendbarkeit der Machtressourcen und Instrumente verändert. Gerade die negativen Erfahrungen der USA im Rahmen einseitig auf Hard Power abgestützter Strategie hat zu einem Umdenken geführt.<sup>32</sup>

Während diese Diagnose weitgehend unumstritten ist, ist das Ausmaß der Gewichtsverschiebung zwischen den einzelnen Potentialfaktoren der Macht offen. Konsensfähig ist aktuell lediglich der tendenzielle Bedeutungszuwachs von „Soft Power“, weil erstens die immer stärkeren internationalen Abhängigkeiten, Vernetzungen und transnationalen Austauschprozesse den Einsatz von „Soft Power“ begünstigen und weil zweitens nachhaltige Konfliktlösungen mit ausschließlich militärischen Mitteln nicht erreicht werden können, sondern einen umfassenden Ansatz erfordern. Ein umfassender koordinierter Einsatz von „Soft Power“ und „Hard Power“ wird auch als „Smart Power“ bezeichnet.

Es ist offensichtlich, dass die EU im Bereich des kollektiven militärischen „Hard Power“-Instrumenteneinsatzes inhärenten Limits unterliegt:

---

<sup>32</sup> Die Limits militärischer Machtpotentiale werden am Beispiel des von den USA forcierten militärisch dominierten Kampfes gegen den Terrorismus und eines gewaltsamen externen Interventionsversuchs zur Neugestaltung des Nahen und Mittleren Osten offenkundig. Ein „Smart Power“-Ansatz würde zwar militärische Einsätze gegen Terror-Camps nicht ausschließen, aber viel mehr Energie auf die Herstellung eines gemeinsamen international breit akzeptierten Verständnisses von Terrorismus und die Etablierung von Anti-Terror-Regimen setzen.

„The present Union possesses neither the executive qualities required for effective politico-military leadership, nor the political legitimacy to conduct large-scale military operations jeopardizing the lives of troops and civilians.“<sup>33</sup>

Diese Einschätzung beschreibt zutreffend die Grenzen der „Hard Power“-Fähigkeit der EU. Diese strategische Schwäche der EU wird aber durch zwei strukturelle Entwicklungstrends in der internationalen Politik relativiert: Erstens durch die beschriebene Gewichtsverlagerung von der „Hard Power“ zur „Soft Power“ und zweitens durch den Umstand, dass unter den aktuellen Rahmenbedingungen „vitale Interessen“ der EU kaum durch direkte militärisch-konventionelle Risiken bedroht sind.

Zusammenfassend kann daher festgestellt werden, dass die EU unter den „Soft Power“ unterstützenden Bedingungen der Globalisierung ein „strategic actor in being“, also ein strategischer Akteur im Werden ist. Die Strategiefähigkeit der EU ist zwar in den drei Dimensionen der Strategie<sup>34</sup>, nämlich der strategischen Zieldefinition (Ends), der strategischen Koordination und Verfahren (Ways) sowie insbesondere bei den zur Verfügung stehenden militärischen und zivilen Mitteln (Means) limitiert – aber klar in Entwicklung begriffen.

Die Definition der strategischen Ziele und Interessen (Ends) erfolgt nicht zentralisiert auf gesamteuropäischer Ebene, sie ist vielmehr das Ergebnis

---

<sup>33</sup> Engelbrekt, Kjell: The making of a security and defence strategy, in: Engelbrekt, Kjell and Hallenberg, Jan (Eds.): The European Union and Strategy. An emerging actor, London and New York, 2008, p. 16.

<sup>34</sup> In Bezug auf die Entscheidungsfindung, Erstellung der strategischen Konzepte im Krisenfall und Strategieimplementation (Ways) hat die EU durch die Schaffung neuer Institutionen (PSK, Militärstab, Situation Center etc.) und Konzepte (Crisis Management Concept, Strategic Planning etc.) die größten Fortschritte erzielen können. Der „Comprehensive Approach“ als genuin europäisches Verfahren zum umfassenden Krisenmanagement wie er im CMCO-Konzept der EU als „culture of coordination“ zu Grunde gelegt ist, ist insbesondere auf operativer Ebene noch weiter zu entwickeln. Die strategischen Instrumente (Means) sind im Bereich der Wirtschaft und teilweise im Bereich der Diplomatie auf europäischer und im Bereich der militärischen Hard Power ausschließlich auf nationaler Ebene angesiedelt, was zu entsprechenden Koordinationsproblemen in der Strategieimplementierung führen kann.

oder Nichtergebnis eines oft mühevollen Aushandlungsprozesses zwischen den Mitgliedstaaten. Auf gesamteuropäischer Ebene gibt es keinen klar strukturierten Interessenskatalog.

## **Exkurs: Zur Definition europäischer Sicherheitsinteressen**

Unter dem Begriff „europäische Interessen“ soll nicht die Summe der Interessen der einzelnen Mitgliedstaaten verstanden werden. Vielmehr kommt es darauf an, gesamteuropäische Interessen zu identifizieren, die über den nationalstaatlichen Interessen angesiedelt sind.

Zwischen den nationalen Sicherheitsinteressen der Mitgliedstaaten und den Gesamtinteressen auf Ebene der EU besteht eine wechselseitige Abhängigkeit. Diese drückt sich dadurch aus, dass auf der einen Seite die Mitgliedstaaten ihre sicherheitspolitischen Interessen nicht im Alleingang realisieren können und daher auf gemeinsames Vorgehen mit den europäischen Partnern angewiesen sind, und dass auf der anderen Seite die EU bei der Entwicklung und Durchsetzung ihrer Interessen auf die Beiträge der Mitgliedstaaten angewiesen ist.

Eine Studie der „Venusberg-Gruppe“<sup>35</sup> hat mögliche Interessen der EU identifiziert und kategorisiert. Es wird zwischen vitalen, bedeutenden und allgemeinen Interessen unterschieden:

**Vitale Interessen** („Vital Interests“) werden mit allen notwendigen Mitteln bis hin zu militärischen – einschließlich nuklearer Abschreckung – verfolgt, da sie für das ökonomische, soziale und politische Überleben und die Funktionsfähigkeit der EU von entscheidender Bedeutung sind. Solche vitale Interessen sind:

- die Sicherstellung einer führenden Rolle der EU in Fragen der globalen Sicherheit,
- das Durchsetzen der eigenen Präferenzen gegenüber neuen aufstrebenden geopolitischen Akteuren (wie Indien oder China),

---

<sup>35</sup> Bertelsmann Gruppe: Beyond 2010. European Grand Strategy in a Global Age, Rom, Berlin, 2007.

- die Sicherstellung von Energiesicherheit und der gesicherte Zugang zu strategischen Ressourcen,
- der Kampf gegen Verbrechen und Terrorismus, umfassend sowohl die Stabilisierung von Regionen, die – wie etwa der Middle re Osten – für die EU von Bedeutung sind, als auch die Bekämpfung dieser Gefahren innerhalb des EU-Raumes,
- die Verhinderung der Proliferation von Massenvernichtungswaffen und die Unterbindung nuklearer Ambitionen von Drittstaaten oder
- die Verhinderung von und Vorbereitung auf Pandemien.

Die Ableitung, welche militärischen und andere Fähigkeiten in qualitativer und quantitativer Hinsicht erforderlich wären, um diese Interessen und Zielsetzungen zu untermauern, kann an dieser Stelle nicht geleistet werden. Mehrere Studien namhafter internationaler Experten quantifizieren den militärischen Rahmen mit etwa 200 000 Soldaten für Expeditionseinsätze, was eine Verdreifachung des bisherigen Anspruchsniveaus und etwa die Hälfte des aktuellen US-Potentials an international einsatzfähigen Soldaten bedeuten würde.<sup>36</sup> Michael O’Hanlon sieht die Umsetzung dieses gesamteuropäischen Streitkräfteziels innerhalb einer Dekade als realistisch möglich an, wenn die Mitgliedstaaten bereit wären, zehn Prozent der nationalen Verteidigungsbudgets für kollektive europäische Fähigkeiten auszugeben.<sup>37</sup>

**Bedeutende Interessen** („Essential Interests“) sind für die Überlebensfähigkeit der EU nicht direkt und unmittelbar entscheidend. Ihre Beeinträchtigung könnte aber indirekt bzw. im Wege von Sekundär- und Kaskadeneffekten die Handlungsfähigkeit der Union nachhaltig schädigen. Die Verfolgung dieser Ziele wird eher auf diplomatischem Wege oder durch wirtschaftlichen Druck erfolgen, das Militär kommt dabei primär als Unterstützungsinstrument und weniger als Mittel strategischer Erzwingung zum Tragen. Zur Verfolgung der „Essential Interests“ würden

---

<sup>36</sup> European Union, Institute for Strategic Studies: European Defence: A proposal for a White Paper. Report of an independent Task Force, Paris, May 2004.

<sup>37</sup> Vgl. O’Hanlon, Michael: The American Way of War, in: Everts, Steven: A European Way of War, Centre for European Reform, London, 2004, p. 41-54.

Streitkräfte dann eingesetzt, wenn die Möglichkeit bestünde, dass bei einer Beeinträchtigung dieser auch die vitalen Interessen gefährdet würden. Solche bedeutenden Interessen sind:

- die Stabilisierung des südlichen Krisenbogens von Nordafrika über den Nahen und Mittleren Osten bis Zentralasien,
- die Vertretung europäischer Interessen in Afrika; es geht hier einerseits um den Zugang zu Ressourcen, als auch um die Unterstützung der afrikanischen Staaten und der regionalen Organisationen in Sicherheitsfragen, da die Auswirkungen von Instabilitäten auf dem afrikanischen Kontinent nach Europa ausschlagen oder
- die Sicherstellung der ökologischen Grundlagen und Überlebensfähigkeit.

**Allgemeine Milieuinteressen** („General Interests“) zielen darauf ab, die Welt nach den Grundwerten der EU mitzugestalten, sie beziehen sich insbesondere auf die Bereiche „Rule of Law“, „Demokratisierung“, „Sicherheit und Entwicklung“ sowie „Human Security“. Beispiele für „General Interests“ sind:

- die Gewährleistung der Sicherheit und primären Grundrechte des Individuums (Human Security) gegen massive Menschenrechtsverletzungen oder
- die Bewältigung von Naturkatastrophen wie Erdbeben, Erdstöße und Überflutungen.

In einer globalisierten Welt sind die drei Interessensebenen zunehmend miteinander verwoben: Massive Menschenrechtsverletzungen und das Fehlen von grundsätzlichen Rechtsnormen können zu Instabilitäten und Krisen führen, die die Sicherheit der EU gleichermaßen bedrohen würden wie unmittelbare wirtschaftliche oder politisch-militärische Risiken. Bezogen auf die erforderlichen militärischen und zivil-militärischen Kapazitäten ist festzuhalten, dass die vitalen Interessen zwar das oberste Leistungsspektrum beschreiben, die beiden anderen Interessenskategorien aber zusätzliche Fähigkeiten beinhalten, sodass das gesamte Leistungsprofil additiv und unter Bestimmung der Überschneidungsbereiche zu beschreiben wäre.

Eine strategische europäische Sicherheitspolitik sollte alle Interessensbereiche abdecken können, und die zu Grunde liegende Sicherheitsstrategie wäre insbesondere auf die vitalen Sicherheitsinteressen auszurichten. Aktuell und auf absehbare Zeit ist die Europäische Sicherheitsstrategie jedoch auf die Abdeckung allgemeiner Milieuinteressen beschränkt. Selbst die Erfüllung der bedeutenden Interessen ist nur im Zusammenwirken mit anderen großen Akteuren, insbesondere den USA möglich. Vitale europäische Interessen liegen außerhalb der autonomen Handlungsreichweite der EU und müssen daher den Nationalstaaten bzw. der NATO überlassen bleiben. Hier kann die EU nur unterstützende Beiträge leisten.

## **2.4. Der umfassende Sicherheitsansatz der EU**

Die ESS ist eingebettet in ein breiteres Sicherheitskonzept der EU zu sehen, das insgesamt drei Dimensionen umfasst, die sich zu unterschiedlichen Zeiten des Integrationsprozesses herausgebildet haben und untereinander in Wechselbeziehung stehen:

1. Sicherheit durch Integration (Erweiterungs- und Vertiefungsprozess mit Fokus auf die innereuropäische Sicherheit und Frieden),
2. Sicherheit durch Partnerschaften und Assoziierungen (Kooperationspolitiken im unmittelbaren eurostrategischen Vorfeld) und
3. Sicherheit durch autonome internationale Handlungsfähigkeit (im erweiterten eurostrategischen Vorfeld).

Der in dieses breitere Konzept eingebettet Sicherheitsansatz der EU folgt dem Grundprinzip der umfassenden Sicherheit („Comprehensive Security“).<sup>38</sup> Prägende Charakteristika dieses umfassenden Sicherheitsansatzes der EU sind die umfassende Zieldefinition (Ends), säulenübergreifende und zivil-militärische Dimensionen verbindende Verfahren (Ways) und ein vernetzter Instrumenten- und Wirkmitteleinsatz (Means). Er ist global und präventiv ausgerichtet und inklusiv-kooperativ angelegt, weil er

---

<sup>38</sup> In weiterer Folge soll der umfassende Sicherheitsbegriff entlang der im angelsächsischen Raum eingeführten Kategorisierung Ends-Ways-Means analysiert werden.

vorrangig auf Krisenprävention abzielt und auf der Partnerschaft mit internationalen Organisationen und Drittstaaten aufbaut.

Größte Herausforderung des „Comprehensive Approach“ auf Ebene der EU ist die interne säulenübergreifende Koordination der zur Verfügung stehenden aber zwischen erster und zweiter Säule fragmentierten Krisenmanagementinstrumente. Während die Kommission für die langfristige und zivile Stabilisierungspolitik zuständig ist und über einen Großteil der finanziellen Ressourcen verfügt, sind die zivilen und militärischen Krisenmanagementinstrumente Teil des Rates.

Die ESS sieht daher auch in der Koordinierung der unterschiedlichen Instrumente und Fähigkeiten wie Europäischer Unterstützungsprogramme oder Entwicklungsfonds sowie zwischen militärischen und zivilen Fähigkeiten der Mitgliedstaaten die zentrale Voraussetzung für ein effizientes Krisenmanagement. Auf internationaler Ebene besteht das Erfordernis, europäische Konzepte, Programme, Aktivitäten und Instrumente mit anderen Institutionen, insbesondere VN, NATO und OSZE abzustimmen. Zu diesem Zweck wurde im VN-Departement für Peacekeeping Operations (DPKO) und im NATO Hauptquartier ein EU-Verbindungselement geschaffen. Darüber hinaus steht für die EU der „Comprehensive Approach“ im Kontext von „Sicherheit und Entwicklung“. Er zielt daher darauf ab, einerseits Entwicklung und Armutsbekämpfung durch begleitende sicherheitspolitische Maßnahmen Nachhaltigkeit zu verleihen und andererseits den Erfolg des eigenen Krisenengagements durch Entwicklungsprogramme sicherzustellen und die Voraussetzungen für klare Exit-Strategien zu schaffen.

Auf der politisch-strategischen Ebene sollen integrierte zivil-militärische Institutionen den „Comprehensive Approach“ weiterentwickeln. Dabei kommt dem Politischen und Sicherheitspolitischen Komitee (PSK) die politisch-strategische Koordinierungsaufgabe zu. Das PSK kann sich bei der Erstellung eines für jede Krise maßgeschneiderten und alle Instrumente umfassenden Krisenmanagementkonzepts (Crisis Management Concept) sowohl auf die militärische Expertise des EU-Militärkomitees und des Militärstabes als auch auf das zivile Krisenmanagementkomitee

(CIVCOM) abstützen. Das 2008 neu geschaffene Direktorat für zivile und militärische strategische Planung soll zukünftig die umfassende strategische Planung des EU-Krisenmanagements unterstützen und dabei sowohl auf militärische als auch zivile Expertise zurückgreifen können. Damit soll die EU ihrem spezifischen Charakter als zivil-militärischer Krisenmanager noch besser gerecht werden können. Für zivile Krisenmanagement-Operationen wurde analog zu den militärischen Hauptquartieren mit dem „Civilian Planning and Conduct Capability“ (CPCC) eine Art ziviles HQ auf Ebene des Ratssekretariats gebildet. Die konzeptive Grundlage des umfassenden Sicherheitsansatzes der EU ist das 2003 verabschiedete Civil-Military-Coordination-Konzept, das eine „Kultur der Koordination“ zwischen den EU-Institutionen einfordert. Auf operativer Ebene werden die vermehrt eingesetzten EU-Sonderbeauftragten auch für eine Verbesserung der Kohärenz und der Einheitlichkeit des Auftretens diverser EU-Akteure in Krisenregionen genutzt.

Die ESS hat den umfassenden Sicherheitsansatz der EU weiter angeleitet, inspiriert und eingefordert. Obwohl in der operationellen Umsetzung noch viel zu tun ist, kann der bisherige Fortschritt, der insbesondere in der Schaffung der beschriebenen Institutionen und Konzeptionen liegt, als wesentlicher Erfolg der ESS bewertet werden. Die ESS ist das entscheidende Rahmendokument der EU, das den expliziten Willen der Mitgliedstaaten zur Integration militärischer Mittel im Rahmen eines ganzheitlichen Krisenmanagements zum Ausdruck bringt und die Verfolgung und Umsetzung eines multidimensionalen Krisenmanagementansatzes erleichtert. Ohne die Neuerungen des Vertrages von Lissabon wie etwa den Europäischen Außenminister oder den Europäischen Diplomatischen Dienst sind weiteren positiven Entwicklungen auf institutioneller Ebene aber Grenzen gesetzt.

Aus analytischer Sicht sind weitere Kernelemente erkennbar, die das genuin europäische Verständnis des „Comprehensive Approach“ ausmachen:

Bezogen auf die Zieldefinition werden im europäischen Sicherheitsansatz globale, regionale und innereuropäische Sicherheit von Beginn an miteinander verknüpft. Sicherheit ist nur gemeinsam erreichbar. Es kann



keine europäische Sicherheit ohne globale Ordnung und regionale Stabilität geben. Spezifisch europäisch kommt hinzu, dass der menschlichen Sicherheit („Human Security“) genauso Bedeutung zugemessen wird wie der staatlichen Sicherheit. Aufbauend auf diesen umfassenden politischen Zielsetzungen müssen die konkreten Maßnahmen im Rahmen des EU-Krisenmanagements konsequenterweise auch auf die Entwicklung selbsttragender und nachhaltiger lokaler Institutionen abzielen. Die EU ist sich bewusst, dass sie diese Ziele weder regional und schon gar nicht im globalen Rahmen alleine durchsetzen kann. Daher verfolgt sie das Konzept des effektiven Multilateralismus, das auf Basis des Völkerrechts und der Zuständigkeit der VN für den internationalen Frieden möglichst umfassende Kooperationen mit anderen großen Akteuren, anderen Sicherheitsinstitutionen und Drittstaaten sucht. Die fortschreitende Vernetzung und wechselseitige Bedingtheit von innerer und äußerer Sicherheit ist ein weiteres Element des europäischen Verständnisses von umfassender Sicherheit. Sichtbarer Ausdruck dieses Grundsatzes ist die Solidaritätsklausel, mit der sich die EU-Mitgliedstaaten wechselseitige Unterstützung im Falle von Katastrophen oder Terroranschlägen zusagen. Ohne gesicherte Heimatbasis muss ein profiliertes internationales Krisenmanagement immer prekär bleiben.

Auf Basis dieser Analyse können zusammenfassend zehn Kernelemente des umfassenden europäischen Sicherheitsansatzes („Comprehensive Approach“) abgeleitet werden, die insgesamt eine spezifische und unverwechselbare europäische Sicherheitsmarke ergeben. Gegliedert nach „Ends“, „Ways“ und „Means“ besteht der „Comprehensive Approach“ der EU aus folgenden Elementen:

1. einer *umfassenden sicherheitspolitischen Zieldefinition*, die globalstrategische, regionale und innere Sicherheit als miteinander eng verknüpfte und nur gemeinsam zu erreichende Endziele europäischer Sicherheitspolitik ansieht und
2. der *menschlichen Sicherheit* genauso Bedeutung beimisst wie der staatlichen Sicherheit (Ends) sowie
3. *stabile Rechtsstaatlichkeit* und eine souveränitätsschonende Systemtransformation unter Berücksichtigung der lokalen und gewachsenen politischen Strukturen als Endziel von europäischen Stabilisierungsoperationen (Ends) verfolgt;

4. *effektiver Multilateralismus*, verstanden als ein System kooperativer Multipolarität und als Ausdruck umfassender Kooperation auf globaler Ebene zur Wahrung des internationalen Friedens und Rechts unter der Ägide der Vereinten Nationen (Ways);
5. *Inklusivität* durch Kooperation mit internationalen Organisationen und Drittstaaten (Ways);
6. enge *Verzahnung von innerer und äußerer Sicherheit* (Ways);
7. *Integration aller Politikfelder* und Säulen der EU, wozu insbesondere der nach einer gemeinsamen Agenda erfolgende Einsatz von Außenhandel, Entwicklungszusammenarbeit, Humanitäre Hilfe, internationale Umweltpolitik, Polizei-, Justiz- und Nachrichtendienstliche Kooperation, Einwanderungspolitik, traditionelle Außenpolitik und politisch-militärische Maßnahmen zählen (Ways);
8. Vorrang *umfassender Gestaltung des Milieuumfeldes* mit Fokus auf Krisen- und Konfliktprävention durch frühzeitige Maßnahmen gegen Konfliktursachen vor passiver Bedrohungs-Reaktionspolitik (Ways);
9. bestmögliche Nachhaltigkeit durch *enge Verknüpfung von Entwicklung und Sicherheit* (Ways);
10. umfassender Instrumenteneinsatz, der „*Soft*“ und „*Hard power*“ zu „*Smart power*“ verbindet und der dem Grundsatz folgt: so viel ziviles Krisenmanagement als möglich und nur so viele militärische Zwangsmaßnahmen als unbedingt notwendig (Means). (Im Krisenmanagement manifestiert sich dieser „*Smart power*“-Ansatz als umfassender zivil-militärischer Ansatz, der im Wesentlichen darin besteht, die Handlungen aller Akteure durch alle Aktionsphasen hinweg unter Einbeziehung der „*lokalen Verantwortungsträger*“ wirkungsorientiert zur Unterstützung der Entwicklung stabiler Rechtsstaatlichkeit aufeinander abzustimmen.)

Sven Biscop fasst den „*Comprehensive Approach*“ der europäischen Sicherheitspolitik wie folgt zusammen:

„The actual European Security Strategy is not equally explicit or precise on all aspects of the comprehensive concept ... But the general approach chosen by the Strategy is certainly conforming to it:

- effective multilateralism as a global objective with regard to the EU’s neighbourhood in particular, which amounts to global governance in order to provide access to the core ‘global public goods’;
- putting to use all instruments available to the EU in an integrated way;
- in cooperation with other states, regions and international organisations;
- with the emphasis on prevention of the ‘key threats’ that are identified;
- and with the ultimate option of having recourse to force if necessary.

The Strategy therefore certainly has the potential to serve as an integrating conceptual framework for EU external action, to be an effective comprehensive strategy for external action.”<sup>39</sup>

---

<sup>39</sup> Biscop, Sven: The European Security Strategy. A Global Agenda for Positive Power, Aldershot, 2005, p. 34.



## 3. Die Europäische Sicherheitsstrategie

In diesem Kapitel soll die ESS 03 inhaltlich besprochen und sicherheitspolitisch bewertet werden. Ein besonderes Augenmerk wird dabei auf die Frage des militärischen Zwangsmittleinsatzes im strategischen Denken der EU gelegt.

### 3.1. Inhalt und Interpretation der ESS 03

Das sicherheitspolitische Grundlagendokument der EU ist die Europäische Sicherheitsstrategie, deren drei strategische Kernziele die Unterstützung eines effektiven multilateralen Systems, die Schaffung eines Ringes befreundeter Staaten um die EU sowie die aktive Bekämpfung der identifizierten Kernbedrohungen zur Wahrung der wirtschafts- und sicherheitspolitischen Interessen der Union sind. Als implizit-mittelbare Zielsetzung gilt die Etablierung der EU als global anerkannter sicherheitspolitischer Akteur mit eigenen ordnungsbildenden Ambitionen. Als Hauptbedrohungen für die europäische Sicherheit identifiziert die ESS 03 fünf komplexe, schwer prognostizierbare, einander wechselseitig verstärkende Risiken:<sup>40</sup> den global vernetzt agierenden Terrorismus, die Proliferation von Massenvernichtungswaffen, regionale Konflikte im eurostrategischen Umfeld und weltweit das Scheitern von Staaten sowie die organisierte Kriminalität.

---

<sup>40</sup> Die ESS folgt somit einem risiko- und keinem bedrohungsbasierendem Ansatz. Während bei einer Bedrohung Akteur-Intention-Kapazitäten klar angesprochen werden können, ist ein Risiko dadurch kategorisiert, dass zumindest eine der drei Kenngrößen unbekannt ist. Vgl. Daase, Christopher (Hg.): Internationale Risikopolitik. Der Umgang mit neuen Gefahren in den internationalen Beziehungen, Baden, 2002. Ziel jeder risikobasierten Strategie ist es, durch umfassende präventive Maßnahmen zu verhindern, dass aus einem potentiellen Risiko eine konkrete Bedrohung wird. Europäische Sicherheitspolitik hat sich von einer passiven Bedrohungsreaktionspolitik aus der Zeit des Kalten Krieges zu einer umfassend angelegten, vorsorgenden Risikopolitik gewandelt.



Abbildung 2: Das Konzept der Europäischen Sicherheitsstrategie; eigener Entwurf.

Diese Risiken sind eingebettet in globale Entwicklungstrends knapper werdender Rohstoff- und Energieressourcen, entwicklungspolitische Defizite und eine zunehmende Abhängigkeit von vernetzten Infrastrukturen. Das ordnungspolitische Grundverständnis der ESS zur Bewältigung der genannten Herausforderungen zielt auf globalstrategischer Ebene auf die Etablierung eines VN-geführten effektiven Multilateralismus ergänzt durch ein System strategischer Partnerschaften mit den weltpolitisch entscheidenden Akteuren.<sup>41</sup> Verdichtet wird diese globalstrategische Ordnungsvorstellung durch ein Netz an Regional- und Länderstrategien. Ein aktiveres internationales Engagement auf Basis einer strategischen Kultur frühzeitigen, raschen und robusten Eingreifens, ein nach gemeinsamen strategischen Zielbestimmungen erfolgender kohärenterer Mitteleinsatz durch Kommission und Mitgliedstaaten sowie die Entwicklung leistungsfähigerer ziviler und militärischer Kapazitäten sind die drei zentralen Policy-Implicationen und Folgerungen der ESS 03.

<sup>41</sup> Insbesondere USA, Russland und weiters China, Japan, Indien und Kanada.

Die Sicherheitsstrategie wurde in den letzten fünf Jahren sukzessive um wichtige thematische und länderspezifische „Teilstrategien“ insbesondere in den Bereichen Non-Proliferation, Europäische Nachbarschaftspolitik, Kampf gegen den Terrorismus sowie Innere Sicherheit ergänzt. Eine Verteidigungsstrategie, die speziell das konkrete militärische Anspruchsniveau für internationale Einsätze definiert, fehlt jedoch.

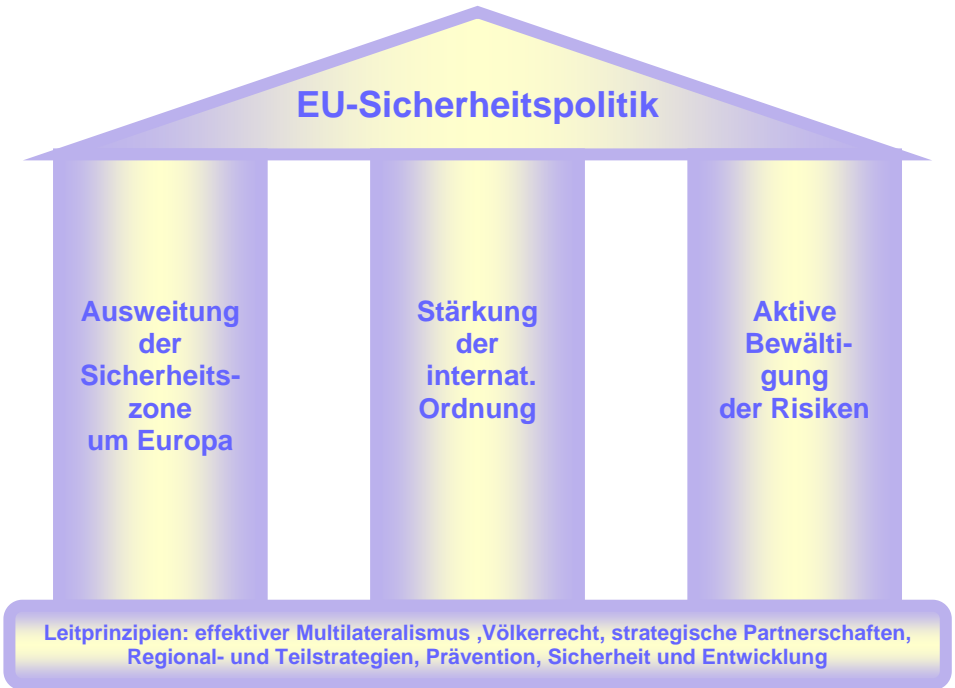


Abbildung 3: Die strategischen Ziele der Europäischen Sicherheitsstrategie; eigener Entwurf.

Gemäß der Europäischen Sicherheitsstrategie ist die EU ihrem Anspruch nach ein globaler Akteur. De facto sind GASP und ESVP jedoch auf die europäische Nachbarschaft mit Schwergewicht Balkan, Afrika und ansatzweise Naher Osten und Kaukasus ausgerichtet. Während die EU auf globalstrategischer Ebene einem effektiven Multilateralismus und dem Konzept strategischer Partnerschaft folgt, erhebt die EU auf regionaler Ebene einen Führungsanspruch. Am Balkan ist die EU Dank der Beitrittsperspektive mittlerweile zum entscheidenden internationalen Akteur

avanciert. Im Nahen und Mittleren Osten beginnt die EU durch ihre zivilen Krisenmanagement-Einsätze in Palästina und die signifikanten europäischen Beiträge zu UNIFIL II im Libanon eine zunehmend operationelle Rolle zu entwickeln. Im Osten Europas ist eine Handlungsfähigkeit der EU nur über eine Weiterentwicklung der Beziehung zu Russland möglich. Im Georgien-Konflikt im Sommer 2008 konnte sich die EU als Krisenmanager und Friedensverhandler unter starker französischer Führung etablieren. In Afrika kann sich die EU als bedeutender entwicklungsunterstützender und kapazitätenbildender Akteur und als wichtigster VN-Partner profilieren.

Die sicherheitspolitische Strategie der EU ist „Sicherheit durch Entwicklung“, die im Kern darauf hinausläuft, durch positive insbesondere wirtschaftliche Anreize die Politik anderer Akteure im eigenen Sinne zu beeinflussen. Dennoch zielt die Sicherheitspolitik der EU auf Veränderung der politischen Verhältnisse und fordert insbesondere in den Bereichen Menschenrechte, Rechtsstaatlichkeit und Demokratieförderung weit reichende Reformen ein. Insgesamt kann dieser Ansatz als „souveränitätsschonender Systemtransfer“ oder im Unterschied zu einer Politik des gewaltsamen Regimewechsels auch als „sanfter Revisionismus“ bezeichnet werden. Untermauert wird dieser Ansatz durch die Koppelung wirtschaftlicher, finanzieller u.a. Leistungen an positive Veränderungen in den Zielstaaten („positive Konditionalität“). Eine genauere Analyse des Erfolgs dieser Politik – bezogen auf die Nachbarstaaten der EU – ergibt aber, dass zum einen die EU den Grundsatz der positiven Konditionalität nicht konsequent durchzuhalten vermag und andererseits aus realpolitischem Kalkül Maximalforderungen im Bereich der Menschenrechte und Demokratie zunehmend durch Minimalstandards zu ersetzen sein werden.

Das Militär hat im EU-Sicherheitskonzept als Kernaufgaben die eskalationsverhindernde Krisenintervention sowie die Schaffung der Sicherheitsvoraussetzung für Wiederaufbau und Entwicklung. Darüber hinaus erfüllt es wertvolle und z.T. nur schwer anders darstellbare Unterstützungsaufgaben zivil-militärischer Natur. Insgesamt ist auch ein Trend zu Intensivierung militärischer Unterstützungsaufgaben erkennbar. Dazu



gehören etwa Security Sector Reform, Abrüstung und Reintegration, CIMIC, Katastrophenhilfe sowie Beratungsaufgaben.

Während die EU durch ihre Fähigkeit, umfassende Sicherheit aus einer Hand anbieten zu können, für komplexe Krisenmanagement-Aufgaben einen komparativen Vorteil gegenüber allen anderen internationalen Organisationen aufweist, trägt die GASP/ESVP globalen machtpolitischen Entwicklungen noch unzureichend Rechnung. Die Entwicklung von militärischen Mitteln zur strategischen Erzwingung ist (noch) nicht Ambition der EU und bleibt der NATO bzw. dazu willigen Nationalstaaten vorbehalten. Der prinzipielle Konsens der Konfliktparteien und anderer einflussreicher Akteure bleibt daher bis auf Weiteres Grundvoraussetzung für ein europäisches Krisenhandeln. Wo dieser Konsens nicht gegeben ist, wird es kein kollektives Handeln der EU geben, womit Interventionen wie in Afghanistan oder in Darfur, aber auch im Kaukasus (gegen den Willen Russlands) unrealistisch sind.

Ein darüber hinaus gehendes funktionales Leistungsprofil kann die EU nur entwickeln, wenn sie ihren derzeitigen politischen Integrationsgrad signifikant in Richtung „Bundesstaat“ vergrößert. Wie umgekehrt ein Verlust des Integrationsmoments das militärische Einsatzspektrum signifikant einschränkt (vgl. Abbildung 3).

### **3.2. Sicherheitspolitische Bewertung und Defizitanalyse**

Als Ausgangspunkt für die Bewertung der ESS sollen deren explizite bzw. implizite Ziele in Erinnerung gerufen werden. Die ESS 03 zielte auf die Erziehung der Öffentlichkeit in den EU-Staaten zum verbesserten Verständnis internationaler Sicherheitspolitik, die Erläuterung europäischer Politik gegenüber der Außenwelt und die Stimulation der politischen Debatte in Europa über die internationale Rolle der EU; sie sollte als Orientierungshilfe für ausführende Organe auf europäischer und nationaler Ebene dienen und einen zusätzlicher An Schub für den zukünftigen

gen europäischen Integrationsprozess leisten.<sup>42</sup> Diese Ziele sind sicherlich weiterhin gültig.

Die ESS ist in ihren Grundzügen ein über weite Strecken gültiges Papier, was auch mit der Allgemeinheit ihrer Formulierungen zusammenhängt.

Insbesondere die innere und äußere Kommunikations- und Orientierungsfunktion hat die ESS äußerst erfolgreich erfüllt und sich damit als „Public Diplomacy“-Instrument bewährt. Die ESS gilt heute als eines der bekanntesten EU-Dokumente und wurde global sehr positiv aufgenommen. Darüber hinaus wurde die ESS gelegentlich auch in „Joint Actions“ als „Soft Law“ Basis zitiert, wenn es galt, ESVP-Operationen außerhalb des Petersberg-Spektrums zu begründen. In ihrer inhaltlichen Substanz ist die ESS aber mehr eine Zustandsbeschreibung der internationalen Lage und eine Aufzählung der verfügbaren Handlungsinstrumente. Die Zieldefinitionen sind zu allgemein gehalten und stellen daher keine praktische Handlungsanleitung dar, in welchen Situationen die EU zu welchen Zwecken welche Handlungen setzen will.

Die ESS enthält keine Definition europäischer Interessen, blendet machtpolitisch-strategische Bedrohungsszenarien aus und eignet sich nicht als Ausgangspunkt für militärische Verteidigungsplanung. Die Risikokategorien stehen ohne Priorisierung und Analyse der wechselseitigen Verknüpfungen nebeneinander. In Zeiten der zunehmenden Vernetzung von innerer und äußerer Sicherheit schlagen sich die fehlende Gewichtung und Inbeziehungsetzung von äußeren und inneren Sicherheitsrisiken besonders negativ zu Buche. Einsätze im Irak und in Afghanistan zeigen klar, dass ein schärferes Profil im Außenengagement der EU mit einem erhöhten Risiko für die Heimatbasis einhergehen kann und dass für jeden ernstzunehmenden Sicherheitsakteur dialektische Anstrengungen zur Erhöhung der Handlungsfähigkeit in beiden Bereichen erforderlich sind. In konzeptioneller Hinsicht ist die ESS nur eine

---

<sup>42</sup> Vgl. Frank, Johann/Gustenau, Gustav/Reiter, Erich: Anmerkungen zum Entwurf einer Europäischen Sicherheitsstrategie, Strategische Analysen, Büro für Sicherheitspolitik, Wien, 2003.

unzureichende Anleitung für die Implementierung des „Comprehensive Approach“ auf strategischer und operativer Ebene.

Im Unterschied zu nationalen Sicherheitsstrategien, die in der Regel als verpflichtende und ressortübergreifende Leitvorgaben für die Vorbereitung, Umsetzung und Überprüfung der Sicherheitspolitik darstellen, ist die ESS ein auf Arbeitsebene im EU-Ratssekretariat unter partieller Einbindung der Außenministerien der Mitgliedstaaten entstandenes politisch-programmatisches Papier ohne rechtliche Bindungswirkung.

Vor diesem Hintergrund ist es auch erklärbar, dass die ESS einige der Kernanforderungen, die an nationale Sicherheitsstrategien gestellt werden, nicht oder nur in Ansätzen erfüllen kann. Klaus Becher nennt folgende Kernaufgaben einer Sicherheitsstrategie:<sup>43</sup>

- Anleitung zu einer gezielten Fähigkeitsentwicklung zur Erreichung der gesteckten Ziele,
- stimmige Grundlage für Kosten-Nutzen-Bestimmung und Prioritätensetzungen sicherheitspolitischen Handelns,
- vorausschauende Bewertung von Sicherheitsrisiken und Maßnahmen zum Abbau der Verwundbarkeit sowie
- Vorbereitung auf das Bewältigen unerwarteter Entwicklungen.

Dieses Leistungsprofil könnte nur erfüllt werden, wenn die in der ESS 03 beschriebenen sicherheitspolitischen Herausforderungen und Bewältigungserfordernisse in kohärenten, handlungsorientierten und praktisch umsetzbaren thematischen und regionalen sowie länderspezifischen Teilstrategien konkretisiert werden. Dass die ESS bislang nicht also solches Capstone-Dokument einer hierarchisch geordneten Konzeptlandschaft gesehen und genutzt wurde, muss als ein zentrales Defizit angesehen

---

<sup>43</sup>Vgl. Becher, Klaus: Die Überprüfung der Europäischen Sicherheitsstrategie. Bedeutung, Inhalt und Folgen im Licht der globalen Herausforderungen, Vortrag am Symposium der Wissenschaftskommission beim Bundesministerium für Landesverteidigung Österreich, 12./13. November 2008.

hen werden. „What the EU really needs is a conceptual hierarchy that helps it to develop and implement a strategic culture and identity.“<sup>44</sup>

Das globalstrategische Granddesign der ESS ist ein System kooperativer Multipolarität, das sich aus effektiver multilateraler Politik in internationalen Organisationen und einem strategischem Partnerschaftskonzept mit Schlüsselakteuren zusammensetzt. Es unterscheidet sich von einem klassischen strategischen Gleichgewichtssystem zwischen großen Mächten insbesondere durch eine gemeinsame normative Orientierung an Grundwerten, die Geltung des Völkerrechts und das umfassende Sicherheitsverständnis. Gemeinsame Steuerung komplexer, globalisierungsbedingter Interdependenzen – was keine Große Macht für sich allein unternehmen kann – soll Vorrang vor strategischem Konkurrenz- und Einflussdenken haben.

Der vielzitierte effektive Multilateralismus der ESS ist aber kein Endzweck, sondern ein Mittel. Die ESS 03 hat die Grundentscheidung getroffen, dass eine funktionierende transatlantische Partnerschaft das unverzichtbare Rückgrat eines effektiven multilateralen Systems darstellt. Die Betonung nationaler Souveränität und des Interventionsverbots sowie Vorbehalte gegenüber bindenden Übereinkommen insbesondere in Bezug auf die Menschenrechte seitens wichtiger Partnerstaaten (China, Russland) setzen dem System der strategischen Partnerschaften genauso inhärente Grenzen wie deren instrumentelles und interessensbasiertes Verständnis von Multilateralismus.<sup>45</sup>

---

<sup>44</sup> Bauer, Thomas and Baumann, Florian: ESS 2.0 – Establishing strategic hierarchy in Europe, CAP Perspectives, Centre for Applied Policy Research, Munich, No. 1, September 2008, p. 1.

<sup>45</sup> Vgl. Grevi, Giovanni: The rise of strategic partnerships between interdependence and power politics, in: Grevi, Giovanni and Vasconcelos, Alvaro: Partnerships of effective multilateralism. EU relations with Brazil, China, India and Russia, Chaillot Paper, Nr. 109, Paris, May 2008, p. 151.

Zur Frage der Perzeption des EU-Ansatzes des “effektiven Multilateralismus” siehe auch Kapitel 4.2 und 4.3.

### 3.3. Militärischer Zwangsmittleinsatz im Kontext der EU

Kernaufgabe des militärischen Kräfte-Einsatzes im Rahmen der EU ist die Unterbindung von Konflikten und die Eindämmung von Konflikteskalationen zur Schaffung eines hinreichend sicheren Umfeldes für das Wirksamwerden politischer, wirtschaftlicher und humanitärer Instrumente der EU bzw. anderer Institutionen. Kampfeinsätze zur Friedenserzwingung sind zwar Bestandteil des militärischen ESVP-Spektrums wurden aber bislang angesichts beschränkter operativer Fähigkeiten in Verbindung mit einer gewissen politischen Risikoaversion vermieden.

Politisch-strategische Rahmenbedingungen aller EU-geführten Operationen und damit auch Eckpunkte für den militärischen Mittleinsatz sind die Unparteilichkeit, der Konsens der Konfliktparteien und der Grundsatz der Zurückhaltung. Jede ESVP-Operation erfordert einen Beschluss des Europäischen Rates, und die EU bindet ihre sicherheitspolitischen Ziele gemäß Artikel 11 des EU-Vertrages an die Erhaltung des Friedens sowie die Stärkung der internationalen Sicherheit im Einklang mit den Prinzipien der Vereinten Nationen.

Gemäß gültiger Konzeptlage<sup>46</sup> ist die Autorisierung eines militärischen Gewaltmitteleinsatzes Kernelement jedes politisch-strategischen Krisenmanagementkonzepts der EU. „Use of force“ ist im EU-Kontext definiert als „an act or the threat of an act meant to deprive someone of the possibility of exercising one’s own will.“ Die EU unterscheidet dabei zwischen Gewaltanwendung zur Selbstverteidigung und in Erfüllung des jeweiligen Mandats und knüpft die Autorisierung an vier Voraussetzungen:

1. Erlaubnis seitens der Regierung des Gastlandes,
2. Selbstverteidigung,
3. Autorisierung durch den VN-Sicherheitsrat bzw.
4. durch andere Bestimmungen des Völkerrechts (z.B. humanitäre Interventionen).

---

<sup>46</sup> Vgl. Use of Force Concept for EU-led Military Crisis Management Operations, European Union Military Committee, EUMC Mtg Doc 67/05.

In allen Fällen jenseits der unmittelbaren Selbstverteidigung sucht die EU den Konsens und die Zustimmung des Gastlandes. Die konkreten Ausführungsbestimmungen für eine gewaltsame Durchsetzung des jeweiligen Mandats sind in den sogenannten „Rules of Engagement“ (RoE) geregelt. Während im unteren Petersberg-Spektrum militärische Mittel nur zur Selbstverteidigung und allenfalls gegen im vorhinein klar identifizierte potentielle feindliche Kräfte eingesetzt werden dürfen, umfassen die RoE in Einsätzen zur Friedendurchsetzung ein weiteres Spektrum. Die vage Textierung lautet: „Full range of RoE for mission accomplishment needs to be considered.“ In der Praxis bedeutet dies, dass eine genaue Bestimmung der Waffengebrauchsregeln erst im konkreten Operationsfall und abgeleitet aus der politisch-strategischen Zielsetzung des Einsatzes festgelegt wird, wobei „Grauzonen“ immer unvermeidlich sind.

Grundsätzlich muss jeder militärische Waffeneinsatz den Prinzipien der Notwendigkeit und Angemessenheit entsprechen, d.h. es dürfen keine andere Alternativen der Auftragserfüllung zur Verfügung stehen und der Umfang des Gewaltmitteleinsatzes muss der ausgehenden Bedrohung angepasst sein. Der verursachte Schaden muss auf die Eliminierung der Bedrohung begrenzt werden. Trotz des EU-Konzepts bleiben in Bezug auf die Selbstverteidigung die jeweiligen nationalen rechtlichen Bestimmungen maßgebend, und bis dato konnte keine Harmonisierung zum Teil unterschiedlicher nationaler Rechtsvorkehrungen und Strafbestimmungen erreicht werden, was als gravierender Nachteil zu bewerten ist. Weder in der „Use of force“-Frage noch in Bezug auf die vielen nationalen Caveats im Rahmen EU-geführter Krisenmanagement-Operationen konnten die ESS oder Folgedokumente bislang Fortschritte erzielen und eine harmonisierte und verbindliche Rechtsgrundlage anstoßen. Dennoch bildet die ESS (gemeinsam mit dem internationalen Recht) den zentralen Bezugspunkt für das „Use of force“-Konzept der EU.

In bestimmten Aspekten der Legitimität militärischen Gewaltmitteleinsatzes ist es in den letzten Jahren zu einer schrittweisen Herausbildung eines gemeinsamen europäischen Verständnisses gekommen. Die Eckpunkte dieses gemeinsamen Verständnisses sind die Rechtmäßigkeit

humanitärer Interventionen, das Erfordernis einer internationalen Autorisierung militärischer Einsätze und der Vorrang ziviler Konfliktprävention. Diese Konvergenzentwicklung zwischen den europäischen Staaten bleibt bislang aber unterhalb der Schwelle formaler Rechtssetzungsakte.

In scharfer Kontrastierung zum beschriebenen EU-Ansatz hat sich das „Use of force“- Verständnis in den USA seit 2002 entwickelt. Eine aktuelle Studie zu den unter Bush entwickelten Legitimationsstrategien für den militärischen Gewaltmitteleinsatz in internationalen Konflikten kommt zu der Schlussfolgerung, dass die USA für sich die Definitionsmacht von internationalem Recht, Demokratie und Freiheit in Anspruch nehmen und sich somit quasi als „außerhalb“ des internationalen Rechts stehender Exekutor und Garant der internationalen Ordnung verstehen, was in einer „Post 9/11-Welt“ auch einen „präemptiven“ Krieg zur Abwendung eines noch nicht manifesten Risikos inkludiert.<sup>47</sup>

„As Wheeler comments, in its exceptionalism and its pre-emptive response to 9/11 the United States sought to make itself the sovereign that decides `when the sovereignty of others can be infringed` - attempting to install hierarchy in international order and to become the higher authority to which other states must look.“<sup>48</sup>

In der EU setzt sich hingegen zunehmend das Verständnis durch, dass diese höhere Autorität nur den Vereinten Nationen zugeschrieben werden kann.<sup>49</sup> So stimmten etwa in einer Umfrage zu den „Transatlantic Trends“ im Jahr 2005 fast 90 Prozent der befragten Briten, Franzosen, Deutschen und Polen der Aussage zu, dass „militärische Zwangsmittel

---

<sup>47</sup> Vgl. Kerton-Johnson, Nicholas: Justifying the use of force in a post 9/11 world: Striving for hierarchy in international security, in: International Affairs, Vol. 84, No. 5, September 2008, p. 991-1007.

<sup>48</sup> Kerton-Johnson, Nicholas: Justifying the use of force in a post 9/11 world: striving for hierarchy in international security, in: International Affairs, Vol. 84, No. 5, September 2008, p. 1007.

<sup>49</sup> Vgl. Meyer, Christoph: The Quest for a European Strategic Culture. Changing Norms on Security and Defence in the European Union, Palgrave Macmillan, 2006, p. 138-170.

nur dann eingesetzt werden dürfen, wenn dies durch das internationale Recht und ein Mandat des VN-Sicherheitsrates legitimiert ist.“<sup>50</sup>

Gleichzeitig hält sich die EU aber die Option offen, in humanitären Krisen, wie sie im Rahmen der Erklärung der VN-Generalversammlung „Responsibility to protect“ angesprochen sind, auch ohne explizites VN-Mandat handlungsfähig zu bleiben.

Und auch für den Fall, dass präventive politische und diplomatische Anstrengungen zur Verhinderung der Verbreitung von Massenvernichtungswaffen scheitern, kann die EU militärische Zwangsmaßnahmen unter Kapitel VII der Charter der VN zur Anwendung bringen. Im Unterschied zu den USA bleibt die Rolle des VN-Sicherheitsrates für die EU aber von zentraler Bedeutung.<sup>51</sup>

Vor diesem Hintergrund ist der in der ESS angesprochene präventive Sicherheitsbegriff der EU als umfassende *politische und wirtschaftliche* Vorsorge zur Verhinderung des Entstehens von Konflikten bzw. zur umfassenden Bewältigung von Konfliktursachen zu verstehen, der zwar den militärischen Gewaltmitteleinsatz als ultima ratio nicht ausschließt, diesen aber immer an das internationale Recht bindet. Die Option, in Ausnahmefällen auch ohne VN-Mandat vorgehen zu können, wird durch den Umstand relativiert, dass für alle EU-Operationen ein einstimmiger Beschluss aller Mitgliedstaaten erforderlich ist und jeder einzelne Staat seine Zustimmung vom Vorhandensein eines VN-Mandats abhängig machen kann.<sup>52</sup>

---

<sup>50</sup> Zitiert nach Meyer, Christoph: *The Quest for a European Strategic Culture. Changing Norms on Security and Defence in the European Union*, Palgrave Macmillan, 2006, p. 150.

<sup>51</sup> Vgl. *Fight against the proliferation of weapons of mass destruction – EU strategy against proliferation of Weapons of Mass Destruction*, Brussels, EU-Doc. 15708/03, 12.12.2003, p. 5.

<sup>52</sup> Die Option der „konstruktiven Enthaltung“ eröffnet eine Hintertür, weil es einem Staat oder einer begrenzten Anzahl von Staaten (maximal 9) ermöglicht, sich einer Abstimmung zu enthalten, ohne die Gültigkeit dieses Beschlusses zu verhindern.



Dass sich an diesen skizzierten Eckpunkten des militärischen Zwangsmiteinsatzes im Rahmen der EU auch längerfristig wenig verändern dürfte, wird durch die Longterm-Vision der EU, deren Beurteilungszeitraum die nächsten zwanzig Jahre umfasst, belegt:

„In cases of intervention by force the main task will be to gain control of the dynamics of conflict, reduce its destructive power and break the cycle of violence. The objective of intervention is not victory as traditionally understood, but moderation, balance of interests and peaceful resolution of conflicts – in short, stability.”<sup>53</sup>

---

<sup>53</sup> European Defence Agency: An initial Long-term Vision for European Defence Capability and Capacity Needs, Brussels, October 2006.



## 4. Veränderungen im externen sicherheitspolitischen Handlungsrahmen

In diesem Kapitel sollen die globalstrategischen und regionalen Rahmenbedingungen, welche die Ausgestaltung der Europäischen Sicherheitspolitik bestimmen, überblicksartig dargestellt werden. Durch die Bestimmung der wesentlichsten strategischen Herausforderungen<sup>54</sup> und Chancen soll ein Referenzrahmen für die Bewertung der Angemessenheit einer Europäischen Sicherheitsstrategie skizziert werden.

Die ESS 03 geht im Allgemeinen von einer positiven Beschreibung der europäischen Sicherheitslage aus:

„Nie zuvor ist Europa so wohlhabend, so sicher und so frei gewesen. Die Gewalt der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts ist einer in der europäischen Geschichte beispiellosen Periode des Friedens und der Stabilität gewichen“.

Georgien-Konflikt, US-Krise und Terroranschläge in London und Madrid werfen jedoch die Frage auf, ob der Ton der einleitenden Sätze der ESS 2003 zu optimistisch und den realpolitischen Entwicklungen des Jahres 2008 noch angemessen ist. Beruht das strategische Konzept der EU angesichts der Rückkehr der Realpolitik nach Europa auf unrealistischen Annahmen, oder präziser formuliert: Gründet die europäische Sicherheit auf Voraussetzungen, die sie selbst nicht schaffen kann?

Im Vorfeld der Überarbeitung der ESS hat es sowohl von politischer als auch von wissenschaftlicher Seite Stimmen gegeben, die zu einer grundsätzlichen Neubewertung der strategischen Ausgangsposition aufgerufen haben. Wesentlichste Argumente für eine grundsätzliche „Strategic Review“ waren der Verweis auf eine neue Entschiedenheit in der russischen Außen- und Sicherheitspolitik, globalisierungsbedingte Machtver-

---

<sup>54</sup> Vgl. Als grundlegende Einführung in den Wandel der internationalen Beziehungen nach dem Ende des Kalten Krieges: Wenger, Andreas und Zimmermann, Doron: *International Relations. From the Cold War the Globalized World*, Lynne Rienner, London, 2003, insb. S. 325-338.

schiebungen und Ressourcenkonkurrenz, die Auslastungs- und Legitimationskrise der US-Sicherheitspolitik, die unabsehbaren Konsequenzen der Finanz- und Wirtschaftskrise für die innereuropäische Kohäsion und soziale Stabilität sowie die anhaltend hohe terroristische Bedrohung, die von einheimischen europäischen Gruppierungen ausgeht.

#### **4.1. Globalstrategischer Kontext: Entwicklung der Großen Mächte und ihrer Beziehungen zur EU**

Als der globalstrategisch maßgebliche Entwicklungstrend der Gegenwart wird der Wandel von der in den 1990ern herrschenden unipolaren Weltordnung zu einem multipolaren System angesehen. Durch neu aufstrebende bzw. alte wiedererstarkende Akteure und einen rapiden Wandel im internationalen System nimmt der Einfluss der USA und des Westens allmählich ab, und es bildet sich eine multipolare Weltordnung heraus, in der die Nationalstaaten weiterhin eine zentrale, jedoch zunehmend von nichtstaatlichen Akteuren herausgeforderte Rolle einnehmen. Dabei wird auf globaler Ebene vermehrt mit unvorhergesehenen Änderungen und den Möglichkeiten von Brüchen, Überraschungen und strategischen Schocks gerechnet.

Während der Westen nach dem Zerfall der Sowjetunion auch das „Ende der Geschichte“ im Sinne eines Sieges von Demokratie, Marktwirtschaft und Menschenrechten erwartet hat, träumten andere nicht-westliche Mächte einen anderen Traum, nämlich den Traum der „Wiedergeburt der Geschichte“ im Sinne eines Wiederaufstieges in die erste Liga der Weltpolitik.

Insgesamt stehen heute auf globalstrategischer Ebene Wandel und Diskontinuität vor Stabilität und Kontinuität.<sup>55</sup> Dieser Übergang zu einer post-westlichen Ära geht einher mit einem zunehmenden Reformdruck auf die nach 1945 geschaffenen sicherheitspolitischen Institutionen. Das

---

<sup>55</sup> Vgl. National Intelligence Council: Global Trends 2025. A Transformed World, Washington, 2008.

prägende Charakteristikum der sicherheitspolitischen Lage bleibt somit aller Voraussicht nach die strategische Unsicherheit.

Angesichts der Perspektive, dass im Jahr 2020 die USA, China und die EU jeweils ca. 20 Prozent der globalen Wirtschaftleistung erbringen, gefolgt von Indien mit 10 Prozent und Japan mit 5 Prozent, und dass Russland basierend auf seinem Ressourcenreichtum als geopolitischer Akteur zurückgekehrt ist, muss wohl die Herausbildung einer multipolaren Weltordnung als relativ gesicherte Annahme gelten. Einer Studie der RAND Cooperation zu Folge halten die USA derzeit etwa 20 Prozent des globalen Machtpotentials, dicht gefolgt von der EU, die, wenn sie als aggregierter einheitlicher Akteur gewertet wird, gemeinsam mit China auf etwa 14 Prozent kommt, danach kommt Indien mit 9 Prozent, während Brasilien, Südkorea und Russland auf jeweils etwa 2 Prozent kommen.<sup>56</sup> Offen ist aus heutiger Sicht, ob das sich herausbildende multipolare System zu neuen Großmachtkonflikten führen wird. Die USA werden weiterhin eine wesentliche Rolle in der Weltpolitik spielen. Die globalstrategischen Entwicklungen sind weniger als ein Abstieg der USA als vielmehr ein globalisierungsbedingtes Aufsteigen alter und neuer Mächte.

Die wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Kräfte der Globalisierung zeigen bereits heute drei wesentliche geopolitische Konsequenzen: ein rasches Wachstum neuer wirtschaftlicher Mächte, eine zunehmende Konkurrenz um Energie und Ressourcen sowie einen enormen Finanztransfer vom Westen in die aufstrebenden östlichen Wirtschaftszentren. Obwohl derzeit noch kein ideologischer Wettstreit mit unterschiedlichen Weltordnungsvorstellungen zwischen den alten und neuen Mächten ausgebrochen ist, lehrt die Geschichte, dass auf einen wirtschaftlichen Aufschwung häufig auch neue politische Interessen und Gestaltungsansprüche folgen.

Offenkundig ist bereits, dass Globalisierung und Wirtschaftswachstum nicht in eine weltweite Verbreitung von demokratischen Staaten münde-

---

<sup>56</sup> Vgl. Treverton, Gregory und Jones, Seth: Measuring Power: How to Predict Future Balances, Harvard International Review, Vol. 27 (2), Summer 2005.

te bzw. zur Beseitigung von Kriegen und Konflikten führte. Vielmehr entfaltet der wirtschaftliche Erfolg autokratischer Systeme wie China und Russland eine zunehmende Anziehungskraft gegenüber anderen nicht-demokratisch gesinnten Herrschern, die wirtschaftliche Verbesserung ohne demokratische Reformen anstreben. Die Rückkehr zu einer traditionellen Gleichgewichtspolitik zwischen den neuen Polen des internationalen Systems verbunden mit Großmachtkonflikten in Zonen überschneidender Interessen kann nicht ausgeschlossen werden. Von entscheidender Bedeutung wird daher sein, ob und wie sich die neuen Mächte in die internationalen Institutionen einordnen werden. Die nächste Phase der Globalisierung wird jedenfalls weniger westlich als vielmehr asiatisch bestimmt sein.

Die überkommene internationale Ordnung wird neben der globalen auch auf der regionalen Ebene herausgefordert. Insbesondere im Nahen und Mittleren Osten überlagern sich regionale und globalstrategische Konkurrenzmuster: Der Versuch der USA unter George W. Bush, den Nahen und Mittleren Osten politisch neu zu ordnen, zielte durch Kontrolle des Zugangs zu Energieressourcen zugleich auch auf die Eindämmung bzw. Kontrolle des machtpolitischen Aufstiegs Chinas ab.

Regionalmächte wie der Iran, Pakistan und Nordkorea versuchen, sich durch den Erwerb von Atomwaffen vor Interventionen externer Mächte – allen voran der USA – abzusichern. Ob diese Staaten unter dem Nuklearschirm eine Veränderung der regionalen Ordnung zu ihren Gunsten verfolgen oder ob sie diesen nur zur eigenen Existenzsicherung anstreben, ist die zentrale Frage im Hinblick auf die Eskalationsbereitschaft zur Unterbindung von Nuklearisierungsbestrebungen. Im Falle der Nuklearisierung des Iran kann nicht ausgeschlossen werden, dass Staaten wie die Türkei, Saudi-Arabien oder Ägypten ebenfalls Atomwaffenprogramme aktivieren könnten. Eine proliferierte Welt mit 20 oder mehr Staaten im Besitz von Massenvernichtungswaffen und Trägersystemen erscheint aus dieser Perspektive eine reale Option zu sein. Globalstrategische Brisanz könnte eine solche Entwicklung insbesondere dann erfahren, wenn „Hochrisikostaaten“ versuchen, die Großmächte für ihre Interessen zu instrumentalisieren und gegeneinander auszuspielen, was

umso erfolgversprechender erscheint, je mehr sie über wertvolle Ressourcen verfügen.

Neben der Frage globalstrategischer und regionaler machtpolitischer Konkurrenz treten auch die „Schattenseiten“ der Globalisierung immer offensichtlicher zu Tage: Klimawandel, Ressourcenausbeutung, Vertiefung der Kluft zwischen Arm und Reich, Organisierte Kriminalität oder steigende Instabilitäten des Finanzsystems. Die zunehmende Verwundbarkeit moderner Gesellschaften und die transnationale Vernetzungen der genannten sicherheitspolitischen Risiken führen zu neuen Sicherheitsherausforderungen. Der Ruf nach einer effizienteren Regelung der Globalisierung und gemeinsamer Bewältigung der Globalisierungsrisiken wird lauter.

Jedenfalls wird die europäische Sicherheit von den globalstrategischen Machtverschiebungsprozessen entscheidend betroffen sein. Die sicherheitspolitische Kernfrage ist, ob die globale Politik eher an dem von der EU präferierten Prinzip des effektiven Multilateralismus, d.h. einer kooperativen Lösung globaler Probleme verbunden mit einer erneuerten Handlungsfähigkeit internationaler Institutionen und einem belastbaren Konzept strategischer Partnerschaften zwischen den großen Mächten orientiert sein wird, oder ob kurzfristige Achsenpolitik und an eng gefassten nationalen Interessen orientierte Machtpolitik vorherrschend sein werden. Insbesondere vor dem Hintergrund geoökonomischer Ressourcenkonkurrenz sind konfrontative Politiken zwischen den großen Mächten nicht gänzlich auszuschließen.<sup>57</sup>

Der bisherige Garant der globalen und europäischen Ordnung, die Vereinigten Staaten von Amerika, wird zwar der mächtigste politische Akteur bleiben, jedoch an internationaler Ordnungsfähigkeit einbüßen. Wie sich die USA außen- und sicherheitspolitisch positionieren werden, bleibt für die Stabilität des internationalen Systems und damit auch für die Sicherheit Europas von entscheidender Bedeutung. Die EU wird von der neuen Administration Obama nur dann als Akteur wahrgenommen

---

<sup>57</sup> Vgl. Black, Jeremy: Into the Future: The Rivalry of Major Powers?, in: The RUSI Journal, No. 4, August 2008, p.12-17.

werden, wenn sie in der Lage ist, mehr Verantwortung für die europäische und internationale Sicherheit zu übernehmen. Die USA erwarten sich von den Europäern einen effektiven Beitrag zur Stabilisierung insbesondere in Afrika und im eurostrategischen Vorfeld, aber auch eine Führungsrolle im Rahmen der Reform der internationalen Finanzinstitutionen.<sup>58</sup>

Für die EU ist und bleibt die transatlantische Partnerschaft von herausragender Bedeutung, trotz Strategiedivergenzen in Bezug auf die adäquate Reaktion auf die neuen Sicherheitsrisiken. Mittelfristig verfolgt die EU gegenüber den USA vier Kernzielsetzungen: eine internationale Ordnung des effektiven Multilateralismus in gleichberechtigter Partnerschaft mit den USA, die Lösung des Nahost-Konflikts und die Erhöhung des Drucks auf die iranische Regierung, die Stabilisierung Afghanistans und Pakistans sowie eine abgestimmte europäische und amerikanische Einflussnahme auf Russland, um dieses zu einem verlässlichen, das internationale Recht respektierenden Partner zu machen.

Angesichts der stattfindenden globalen Machtverschiebungen werden die USA und die EU ihre international dominierende Stellung nur aufrechterhalten können, wenn sie sich zu gemeinsamer Vorgangsweise bereit finden. Allein auf sich gestellt fehlt der EU ausreichendes politisches, wirtschaftliches und v.a. militärisches Gewicht, um die globalen Entwicklungen im Sinne der eigenen Ordnungs- und Wertvorstellungen gestalten und die selbstformulierten strategischen Ziele erreichen zu können. Erst durch eine Bündelung europäischer und amerikanischer Ressourcen kann die angestrebte präventiv wirkende multilateral ausgerichtete Sicherheitspolitik realistisch und erfolversprechend verfolgt werden. Für die weitere Entwicklung der EU-Strategie ist es daher von entscheidender Bedeutung, ob das in der ESS 03 und im FB 08 festgehaltene Bekenntnis zur transatlantischen Partnerschaft als tatsächliche Handlungsmaxime für die Praxis dient. Das vieldiskutierte Verhältnis

---

<sup>58</sup> Diese drei Erwartungshaltungen nannte Ken Knight vom National Intelligence Council im Rahmen seines Vortrages vor dem MAS SPCM ETH Zürich am 19.6.2008 in Washington.



zwischen ESVP und NATO ist letztlich nur eine Funktion der politisch-strategischen Beziehungen zwischen den Europäern und den USA.

Neben den USA ist Russland von zentraler Bedeutung für die EU. Spätestens seit dem Georgien-Konflikt<sup>59</sup> im Sommer 2008 muss die bisherige EU-Politik gegenüber Russland – „Transformation durch Vernetzung“, was im Kern darauf hinauslief, Russland zu transformieren, im Inneren zu stabilisieren und auf seinem Weg zu einem demokratischen Staat im westlichen Sinne mit funktionierenden rechtsstaatlichen Strukturen und wirklicher Gewaltenteilung zu unterstützen – als gescheitert angesehen werden. Vielmehr präsentiert sich Russland heute als autoritärer Staat mit stark gelenktem Herrschaftssystem und machtpolitischen Ambitionen, auf dessen innere Entwicklung die Union kaum Einflussmöglichkeiten hat.<sup>60</sup>

Erschwerend kommt hinzu, dass es der EU als Ganzes bislang kaum gelungen ist, eine kohärente Russlandstrategie zu entwickeln. Die Außenpolitik der EU zielt vorrangig darauf ab, in einem gesamteuropäischen Raum ohne Trennlinien mit Russland in den Bereichen Politik und Wirtschaft eine umfassende strategische Partnerschaft auszubauen. Russland soll ein verlässlicher und handlungsfähiger Kooperationspartner bei der Bewältigung gemeinsamer Herausforderungen im regionalen und globalen Kontext werden. Es gilt zu verhindern, dass Russland peripherisiert und zu einer unsicheren Großmacht wird.

Demgegenüber gilt Russlands Hauptinteresse den Beziehungen zu den GUS-Staaten. Es strebt in erster Linie die Erhaltung eines Regionalmachtstatus und die Eindämmung weiteren westlichen Einflusses – in Gestalt sowohl der NATO als auch der EU – im GUS-Raum, im „nahen

---

<sup>59</sup> Vgl. Reiter, Erich (Hrsg.): Konflikt am Kaukasus. Nachlese zum „Fünf-Tage-Krieg“ in Georgien im Sommer 2008, Sozialwissenschaftliche Reihe, Internationales Institut für Liberale Politik Wien, Februar 2009.

<sup>60</sup> Vgl. Frank, Johann: Die Beziehungen zwischen der EU und Russland. Eine Bestandsanalyse. Interne Information zur Sicherheitspolitik, Büro für Sicherheitspolitik, Wien, 2007. Internet: [www.bmlv.gv.at/publikationen/](http://www.bmlv.gv.at/publikationen/).

Ausland“ an. Moskau will die EU insbesondere als Modernisierungs- und Wirtschaftspartner, aber auch als Balancefaktor gegenüber den USA im Rahmen einer multipolaren Weltordnung nützen. Moskau sieht die aktuelle internationale Institutionenordnung als zu US-lastig und traut angesichts der Finanzkrise den USA nicht länger eine stabile internationale Führungsrolle zu, sondern fordert vielmehr eine Reform der internationalen Institutionen.

Durch die EU-Erweiterung und die forcierte Nachbarschaftspolitik der EU wurde das russisch-europäische Verhältnis konfliktreicher. Die EU will sich aktiv um die Lösung der „Frozen Conflicts“ bemühen und keine russischen „Einflusszonen“ akzeptieren. In der Georgien-Krise hat die EU politische Führungsfunktion bewiesen und sich als erfolgreicher Vermittler profilieren können. Angesichts der aktuellen Unsicherheiten in Bezug auf die strategische Rüstungskontrolle in Europa in Gefolge der Aussetzung des KSE-Vertrages und des amerikanisch-russischen Raketenstreits kann dem Medwedjew-Vorschlag für einen neuen europäischen Sicherheitsvertrag eine positive Rolle zukommen. Aus der Sicht Brüssels bleibt eine konstruktive Zusammenarbeit mit Russland für Herausforderungen wie den Iran, die Energie- und Klimasicherheit sowie eine effektive multilaterale Ordnung von zentraler Bedeutung. Denn nicht nur in Energiefragen, sondern auch auf politischer Ebene besteht zwischen der EU und Russland eine wechselseitige Abhängigkeit.

Ohne Russland fehlt der EU die strategische Tiefe als eigenständiger Pol in der internationalen Ordnung (womit als Alternative nur die Juniorpartner-Rolle zu den USA bliebe), gleichzeitig ist Russland auf einen starken internationalen Partner angewiesen, da es insbesondere im wirtschaftlichen Bereich zu wenig Gewicht hat,<sup>61</sup> um langfristig eine international mitgestaltende Rolle einnehmen zu können. Und wer böte sich für Moskau als Modernisierungs- und Wirtschaftspartner besser an als Brüssel. Gleichzeitig ist auch klar, dass ein Abtausch europäischer Energiesicherheit gegen die Duldung russischer Macht- und Einflusszonen jeden-

---

<sup>61</sup> Selbst in dem positivsten wirtschaftlichen Entwicklungsszenario wird der Anteil Russlands am Welt-BIP maximal 3,5 Prozent erreichen.

falls nicht Grundlage einer strategisch angelegten EU-Russland-Politik sein kann.

Die zentrale Herausforderung für die EU und die USA besteht darin, Russland zu einem verantwortungsbewussten internationalen „Stakeholder“ zu machen. Dies kann nur in dem Maße geschehen, als Russland auch in die internationale Ordnung und Entscheidungssysteme als gleichberechtigter Partner eingebunden werden kann. Jedenfalls gilt es aus wohlverstandenen europäischem Interesse zu verhindern, dass Russland von einem problematischen Mitspieler zu einem offensiven Gegenspieler wird und dass wiederum antagonistische Machtblöcke entstehen. Jede Form „konfrontativer Multipolarität“ wäre für die EU angesichts der bestehenden machtpolitischen Defizite nachteilig. Michael Stürmer kommt in der Frage nach einer angemessenen europäischen Russland-Politik zu folgendem Resümee:

„Eine Neuauflage der Eindämmungspolitik kann nicht funktionieren, sondern würde das atlantische Bündnis entweder zerreißen oder zu einem Schatten machen. Die NATO braucht einen anderen Daseinsgrund: Sicherheit in Europa lässt sich nicht gegen Russland schaffen, sondern nur mit Russland.“<sup>62</sup>

Und der EU kommt dabei die zentrale ausgleichende Rolle und Einbindungsfunktion zu.

Neben der Entwicklung der Beziehungen zu den USA und Russland zählt der Aufstieg Chinas und Indiens zu den zentralen politischen Ereignissen der letzten Dekade. Dieser wird die internationale und damit auch die europäische Politik des 21. Jahrhunderts maßgeblich bestimmen. Europa hat ein hohes Interesse an einem nachhaltigen wirtschaftlichen Erfolg verbunden mit einer größeren Verantwortungsübernahme der asiatischen Akteure für den internationalen Frieden und Stabilität. Die Anstrengungen Chinas und Indiens im Verteidigungs- und Rüstungsbereich bergen vor dem Hintergrund des Fehlens einer effektiven

---

<sup>62</sup> Stürmer, Michael: Russland. Das Land, das aus der Kälte kommt, Hamburg, 2008, S. 297.

regionalen Sicherheitsorganisation in Asien ein nicht zu unterschätzendes Konfliktpotential.

In der europäischen Wahrnehmung werden diese tektonischen Machtverschiebungen auf globalstrategischer Ebene durch unmittelbare Sicherheitsprobleme im engeren eurostrategischen Umfeld überschattet. Seit 1967 gibt es keine strategische europäische Militärpräsenz östlich des Suezkanals, und es ist auch nicht davon auszugehen, dass Europa in nächster Zeit wieder militärisch in Asien in Erscheinung treten wird.<sup>63</sup> Vielmehr wird sich Europa zukünftig seinen Einfluss in internationalen Institutionen mit China und Indien teilen müssen.

Für Europa stellt der Aufstieg der asiatischen Staaten neben der langfristigen sicherheitspolitischen Herausforderung vor allem eine wirtschaftliche Gelegenheit dar. Dies setzt aber voraus, dass sich die europäischen Staaten, insbesondere auf der Ebene der Europäischen Union, intensiver mit dieser Region auseinandersetzen und eine entsprechende gemeinsame Politik entwickeln und umsetzen. Aktuell sind die zentralen chinesischen Interessen gegenüber der EU die Aufhebung des Waffenembargos, die Zuerkennung des Marktwirtschaftsstatus, der Status von Taiwan in internationalen Organisationen und der Transfer hochwertiger Technologien aus Europa nach China. Für die EU stehen Fragen des Klimawandels, ein offenerer Marktzugang, Maßnahmen zur Bekämpfung der Finanz- und Wirtschaftskrise sowie Menschenrechtsthemen im Vordergrund. Sicherheitspolitische Themen sind insbesondere die Rolle Chinas gegenüber dem Iran, Sudan und Nordkorea.

Insgesamt strebt die EU nach einer ihrem wirtschaftlichen Gewicht entsprechenden verstärkten politischen Präsenz in Asien. Allerdings trägt die europäische Asienpolitik diesen Anforderungen nur unzureichend Rechnung. Eine kohärente Asienstrategie der EU stößt an nationalen Interessen der EU-Mitgliedstaaten und unterschiedlichen außenpolitischen Maßstäben an ihre Grenzen. Ersteres führt zu einer Bilateralisierung der Beziehungen zwischen Peking bzw. New Delhi und den euro-

---

<sup>63</sup> Vgl. Kennedy, Paul: Asien, Europa und das globale Mächtegleichgewicht, in: Bertelsmann Stiftung (Hrsg.): Asien verändert die Welt, München, 2007, S. 66.

päischen Hauptstädten unter Umgehung Brüssels. Letzteres führt die EU in eine Glaubwürdigkeitsfalle, wenn etwa in den Beziehungen mit Myanmar andere Menschenrechtsmaßstäbe angesetzt werden als gegenüber China. Darüber hinaus bietet die fehlende transatlantische Abstimmung den asiatischen Staaten immer wieder Gelegenheit, Brüssel gegen Washington auszuspielen.<sup>64</sup>

Der wirtschaftliche Erfolg Chinas und damit einhergehend die innere Stabilität und ein friedliches internationales Verhalten sind insbesondere angesichts der noch nicht absehbaren Konsequenzen der aktuellen Finanz- und Wirtschaftskrise keineswegs garantiert. Wie überhaupt die dargestellten geopolitischen Kraftlinien zunehmend von den Folgen der Wirtschaftskrise beeinflusst und überlagert werden.

Die längerfristigen Implikationen der Finanzkrise können an dieser Stelle und aus heutiger Sicht nur in Ansätzen angedeutet werden. Mögliche weitreichende Verschiebungen könnten auf globalstrategischer Ebene auftreten mit schwer prognostizierbaren Konsequenzen infolge

- der eingeschränkten Rolle der USA als einzige globale Ordnungsmacht,
- einer möglichen inneren Destabilisierung angesichts der unzureichenden wirtschaftlichen Leistungen des chinesischen und russischen Staates,
- der Entwicklung in jenen Räumen, die von den USA allenfalls nicht mehr ausreichend stabilisiert werden können (Irak, Afghanistan, MENA-Staaten oder Südostasien),
- einer Forderung an Europa, mehr zur Stabilisierung seines Vorfeldes zu tun (direkter Zusammenhang zwischen Sicherheit an der Peripherie und Sicherheit in der EU),
- steigender Aufwuchschancen des islamistischen Terrorismus (im Falle Rückzugs der USA) und der daraus folgenden Entwicklungen an der europäischen Peripherie wie auch in Europa selbst,
- der verminderten ökonomischen Entwicklung in den neuen EU-Staaten und den Staaten der neuen Nachbarschaft mit möglichen

---

<sup>64</sup> Weidenfeld, Werner: Anforderungen an eine europäische Asienstrategie, in: Bertelsmann Stiftung (Hrsg.): Asien verändert die Welt, München, 2007, S. 259 f.

Desintegrationserscheinungen und dem Export von sozialen Problemen aller Art (Rolle Russlands, OK, Stabilität „Zwischeneuropas“), sowie

- der erheblich gesteigerten Anforderungen an die soziale Stabilität in den EU-Staaten durch erschwerte Integrationsbemühungen bei gleichzeitiger Verschärfung der Arbeitsmarktsituation und verringertem finanziellen Handlungsspielraum des Staates.

## **4.2. Einschätzung der großen Mächte durch die EU**

Wie werden diese in 4.1 aus analytischer Perspektive skizzierten Entwicklungen in der EU reflektiert? Dazu sollen vorgehend auf das Kapitel 6 die wesentlichen Aussagen und Beurteilungen des Fortschrittsberichts zur Europäischen Sicherheitsstrategie herangezogen werden.

Der FB 08 beurteilt die Globalisierung ambivalent und erkennt positiv die sich eröffnenden „neuen Möglichkeiten“ insbesondere im Bereich des weltweiten Wirtschaftswachstums und der sich daraus ergebenden Armutsreduzierung an. Gleichzeitig werden aber auch die Schattenseiten der Globalisierung erwähnt, die sich in „komplexeren und miteinander verknüpften Bedrohungen“ und einer immer größeren Verwundbarkeit moderner Gesellschaften und derer „Lebensadern“ wie etwa „Informations- und Energieversorgungssysteme“ manifestieren. Globale Erwärmung und Umweltschäden werden ebenso zu den negativen Seiten der Globalisierung gerechnet. Darüber hinaus wird die Globalisierung auch als Katalysator für globalstrategische Machtverschiebungen und für eine stärkere Betonung von kulturellen Wertunterschieden beurteilt. Die Finanzkrise, die arme und reiche Volkswirtschaften gleichermaßen erschüttert, wird als weiteres Beispiel globalisierungsbedingter Vernetzung angeführt.

Mangels einer strategischen Konstellations- und Interessensanalyse fehlt sowohl in der ESS 03 als auch im FB 08 „strategische Konkurrenz“ als Option in den Beziehungen zwischen den Großen Mächten. Der Grund dafür dürfte im Umstand zu suchen sein, dass die aus einer solchen Analyse resultierenden Aufgabenstellungen wie kollektive Verteidigung und

strategische Erzwingung nicht zum konsensfähigen sicherheitspolitischen Kollektivrepertoire der EU zählen, sondern unausgesprochen den USA bzw. der NATO oder Koalitionen der Willigen zugeschrieben werden.

Der FB 08 enthält aber im Vergleich zur ESS 03 eine leichte Nuancenverschiebung, indem er für die Systemebene der internationalen Politik konstatiert, dass die internationalen Institutionen und das Ordnungssystem unter Druck gekommen sind und dass rasch neue Bedrohungen und Machtverhältnisse entstehen können:

„Das internationale System, das nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges geschaffen wurde, ist Druck an mehreren Fronten ausgesetzt. ... Aber die Welt um uns herum wandelt sich schnell, neue Bedrohungen entstehen und Machtverhältnisse wechseln.“

Auf der Staatenebene wird festgestellt, dass „Territorialfragen nirgendwo mit Bedrohung oder dem Einsatz militärischer Gewalt gelöst werden dürfen“ und dass die „Unabhängigkeit und territoriale Unversehrtheit von Staaten ... nicht verhandelbar sind.“ Damit wird ohne Nennung konkreter Akteure im Unterschied zur ESS 03 eingestanden, dass territoriale Konflikte zwischen Staaten Tatsachen des globalstrategischen Geschehens sind. Eine direkte Bedrohung der territorialen Integrität der EU ist kein Bestandteil der Bedrohungsanalyse. Insgesamt ändert dies freilich nichts an der Grundeinschätzung, dass die ESS und der FB 08 in der Staatenwelt vorrangig Partner sieht und sich nicht zu einer Feinddefinition aufraffen kann.<sup>65</sup>

Als globale Herausforderungen und Hauptbedrohungen werden die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen vor Terrorismus und Organisierter Kriminalität, Energiesicherheit und Klimawandel genannt. Die größte Gefährdung für die europäische und demokratisch-freie Gesellschaftsordnung wird also weiterhin in als eher „apolitisch“ zu bewertenden Risiken gesehen, die ihren Ursprung primär in ökonomischen und

---

<sup>65</sup> Bekanntlich knüpft Carl Schmitt die Politikfähigkeit an die Fähigkeit zur Definition des „Feindes“. Dies würde in unserem Zusammenhang die Frage nach der Strategiefähigkeit der EU in Absenz einer klaren Feindbestimmung aufwerfen.

sozialen Fehlentwicklungen haben. Auch das als „wesentlich vorangeschritten“ bezeichnete iranische Nuklearprogramm wird lediglich als „Gefahr für die Stabilität in der Region und für das gesamte Nichtverbreitungsregime“ und nicht als unmittelbare Bedrohung der eigenen Sicherheit eingestuft.

Die allgemeine Tendenz, den Terrorismus primär als Kriminalität und als polizeiliches Problem einzustufen und die Gegenmaßnahmen auf die sozialen Ursachen der Radikalisierung sowie das „Consequence-Management“ nach Anschlägen zu fokussieren, wird im FB 08 beibehalten und noch weiterentwickelt. Im Terrorismus wird keine kohärente, gegen die eigene Freiheits- und Ordnungsvorstellung gerichtete „Ideologie“ gesehen. Die Notwendigkeit zu verstärkter Kooperation auf europäischer Ebene und zur Verbesserung der Zusammenarbeit mit den USA bei Maßnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus wird erkennbar hervorgehoben und unterstrichen.

Ob die über die letzten fünf Jahre gewachsenen „Sorgen“ über die Energieabhängigkeit, die im Jahr 2030 zu einer Importquote von bis zu 70 Prozent des europäischen Erdöl- und Erdgasbedarfs führen wird, auch die Möglichkeit einer politischen Erpressung durch energieproduzierende Staaten, und insbesondere Russland, inkludieren, kann aus dem FB 08 nicht herausgelesen werden.

Auch die verübten Cyber-Angriffe auf private oder staatliche IT-Systeme in EU-Mitgliedstaaten werden als Formen von Kriminalität eingestuft, die „jedoch eine neue Dimension als potentielle neue wirtschaftliche, politische und militärische Waffe erhalten“.

In Bezug auf die Rolle und Bedeutung der großen Akteure für die EU wird den USA im FB 08 eine stärkere Bedeutung beigemessen als in der ESS; sie werden als „wichtigster Partner“ mit noch größeren Erwartungen an die neue US-Administration eingestuft. Die Beziehungen zu Russland werden auf Grund des Georgien-Konflikts zwar als „verschlechtert“ bezeichnet. Dennoch bleibt Russland ein „wichtiger Partner in globalen Fragen“. Die Beziehungen zu China werden als „erheblich ausgebaut“ und jene zu Indien als „noch ausbaufähig“ beschrieben.



Während Japan und Kanada zu den historisch gewachsenen Partnerländern zählen, werden Brasilien, Südafrika, Norwegen und die Schweiz in der Liste der neuen Partner aufgezählt.

### **4.3. Sicherheitspolitische Bewertung**

Zusammenfassend kann – bezogen auf die Strategie der EU gegenüber den Großen Mächten – folgendes Fazit gezogen werden: Die EU-Strategie beruht in erheblichem Ausmaß auf der Annahme und Hoffnung, dass das nach 1945 geschaffene globale Ordnungssystem in reformierter Form aufrechterhalten werden kann und dass sich langfristig Demokratie, Marktwirtschaft und Menschenrechte global durchsetzen werden. Als zentraler Stellhebel auf dem Weg dort hin wird die kontinuierliche Vermehrung und gerechtere Verteilung des erwirtschafteten Wohlstands angesehen.

Aus realistischer Perspektive müssen diese Annahmen angesichts der Rückkehr einer „interessengeleiteter Machtpolitik“ durch die aufsteigenden Mächte und die Folgen der Finanz- und Wirtschaftskrise kritisch hinterfragt werden. Die gute Nachricht ist jedoch, dass auch die neuen Mächte keine Totalrevision der internationalen Ordnung anstreben, zumindest solange sie von den Bedingungen der Globalisierung profitieren, sondern vielmehr ihre gewonnene wirtschaftliche Macht in politische Mitgestaltungsfähigkeit umsetzen wollen. China, Indien und Russland wollen ihre eigenen Interessen im Rahmen der existierenden Ordnung bestmöglich gewahrt sehen und sich gleichzeitig die Option für ein politisches Vorgehen außerhalb derselben aufrechterhalten.<sup>66</sup>

Im Kern geht es bei den Beziehungen zwischen der EU und den großen Mächten um die Frage, wie ein „postmoderner kollektiver Akteur“ mit modernen realpolitischen Mächten interagieren kann. Bei allen Schwierigkeiten kollektiver Entscheidungsfindung ist die Ausgangsposition der EU nicht so schlecht. Generell kann nämlich festgestellt werden, dass

---

<sup>66</sup> Vgl. Stephen, Philip: The world confronts a choice between chaos and order, in: Financial Times, 21.11.2008, p. 11.

mit Ausnahme der USA die anderen Akteure die EU mehr brauchen als umgekehrt. So gehen 20 Prozent des Außenhandels Indiens in die EU, während die EU lediglich 2 Prozent nach Indien exportiert. 55 Prozent der russischen Exporte gehen nach Europa, während der EU-Außenhandel mit Russland gerade 6 Prozent ausmacht und nur 10 Prozent der EU-Importe aus Russland kommen (davon zwei Drittel im Energiesektor), und mit rund 20 Prozent ist die EU der größte Handelspartner Chinas.

Die Beziehung der EU zu den großen Mächten steht im Spannungsverhältnis zwischen Interdependenz und interessengeleiteter Machtpolitik, die EU versucht dieses durch das Konzept der strategischen Partnerschaften aufzulösen. Letztlich kann aber das strategische Ziel des Multilateralismus nur effektiv sein, wenn es mit den Interessen der Großmächte kompatibel ist.<sup>67</sup>

Bezogen auf die strategische Partnerschaft der EU mit anderen großen Mächten begrenzen unterschiedliche Vorstellungen in Bezug auf nationale Souveränitätsvorstellungen, Auslegung des Interventionsverbots und ein Eigenständigkeitsstreben seitens der neu aufsteigenden Mächte sowie eine weitgehend instrumentelle und interessengeleitete Auffassung von Multilateralismus dessen Bedeutung und realpolitische Effizienz. An diesen Eckdaten wird die EU auch nichts verändern können, zumal das internationale Verhalten von Russland, China und Indien vorrangig von der durch die Europäer kaum beeinflussbaren internen politischen, wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung abhängt. Im Konzept der strategischen Partnerschaften sind keine klaren partnerschaftsbe gründenden Kriterien erkennbar. Der Mix aus staatlichen Akteuren und „regionalen Organisationen“ (wie AU, ASEAN) macht das Konzept unklar.

---

<sup>67</sup> Vgl. Grevi, Giovanni: The rise of strategic partnerships between interdependence and power politics, in: Grevi, Giovanni and Vasconcelos, Alvaro: Partnerships of effective multilateralism. EU relations with Brazil, China, India and Russia, Chaillot Paper, Nr. 109, Paris, May 2008, p. 145-172.

Die EU wird nur dann als internationaler Akteur ernst genommen, wenn sie mit einer Stimme spricht und die Nationalstaaten den Versuchen der Bilateralisierung der Beziehungen zwischen ihnen und den großen Mächten widerstehen können.

Innere Stabilität und internationales Verhalten der großen Mächte sowie die Funktionsfähigkeit internationaler Institutionen sind die beiden zentralen Parameter für die europäische Sicherheit. Beide Faktoren sind aber durch die EU kaum steuerbar. Damit ist die Sicherheit Europas in zweifacher Hinsicht von Voraussetzungen abhängig, die nicht in der autonomen europäischen Gestaltungskraft liegen. Das internationale System und die Funktionsfähigkeit internationaler sicherheitspolitischer Institutionen sind unter erheblichen Reformdruck gekommen. Die Handlungsfähigkeit der Vereinten Nationen, der Regionalorganisationen sowie der internationalen Finanzinstitutionen ist aber Grundvoraussetzung für ein System des effektiven Multilateralismus. Von entscheidender Bedeutung für das internationale Verhalten Russlands und auch Chinas ist die innere wirtschaftliche und soziale Entwicklung dieser beiden Staaten sowie die Bereitschaft der USA zu internationalem Engagement. Hängt die wirtschaftliche Prosperität Russlands an einem Erdölpreis von mindestens 65 Dollar pro Barrel, so braucht China mindestens ein Wirtschaftswachstum von 8 Prozent, um die enormen sozialpolitischen Herausforderungen bewältigen zu können. Angesichts der Finanz- und Wirtschaftskrise ist hinter diese wirtschaftspolitischen Stabilitätsanforderungen ein Fragezeichen zu setzen.

Jede angemessene europäische Sicherheitsstrategie muss den skizzierten globalstrategischen Rahmenbedingungen Rechnung tragen. Dazu zählt am vorrangigsten eine Neuordnung des Verhältnisses zu den USA.

#### **4.4 Regionaler Kontext: Entwicklungen im eurostrategischen Umfeld**

Die Union hat zwar globale Interessen und verfolgt daher prinzipiell auch einen globalen Akteursanspruch, doch wird sich das auswärtige Engagement der Union insbesondere im Bereich der ESVP während der

nächsten Jahre primär auf den Balkan, Osteuropa, den Mittelmeerraum, das Afrika südlich der Sahara, den Nahen Osten und die Kaukasusregion erstrecken.

Die Long-Term Vision der EU prognostiziert, dass sich in den nächsten 20 Jahren die sicherheitspolitischen Herausforderungen in der Nachbarschaft Europas angesichts der negativen Entwicklungstrends nahezu aller relevanter Potentialfaktoren (Demographie, Umwelt, Wirtschaft) signifikant verschärfen werden. Gleichzeitig steigt die Abhängigkeit Europas von seiner instabilen Peripherie (Ressourcen, Arbeitskräfte). Dieses Zusammenspiel von steigender Instabilität im eurostrategischen Umfeld bei gleichzeitiger zunehmender Abhängigkeit europäischer Sicherheitspolitik erfordert eine proaktive Herangehensweise und eine aktive Gestaltungsstrategie im eurostrategischen Vorfeld.

Die EU und ihre Nachbarschaft können als ein „Sicherheitskomplex“ angesprochen werden, in dem hohe wechselseitige Verknüpfungen zwischen den einzelnen Sicherheitsbereichen bestehen und die jeweiligen nationalen Sicherheitspolitiken realistischerweise nicht getrennt von denen der Nachbarstaaten beurteilt werden können. Aus sicherheitspolitischer Sicht kann das eurostrategische Umfeld der EU in drei konzentrische Halbkreise unterteilt werden: den innersten Kreis bildet der Westbalkan, der mittlere Kreis umfasst die Mittelmeer-Region und Osteuropa einschließlich des Kaukasus und der äußere Ring wird formiert durch die Staaten Subsahara-Afrikas, des Nahen und Mittleren Ostens und Zentralasiens.

Insgesamt haben die europäischen Staaten derzeit rund 81 000 Soldaten in der erweiterten Nachbarschaft stationiert: 14 000 am Balkan, 13 000 in der Mittelmeer-Region, 15 000 in Afrika, 3000 im Kaukasus, 9000 am Persischen Golf und rund 23 000 in Zentralasien. Die Regionalstrategien der EU decken den gesamten Raum ab, wobei das Schwergewicht der konzeptiven Überlegungen und Operationen derzeit auf den Staaten der ENP und Afrikas liegt. Analytisch betrachtet, beruht die Sicherheitspolitik der EU gegenüber dem regionalen Umfeld auf einer Doppelstrategie und besteht zum einen aus ereignisgetriebenen Krisenmanagement-Operationen und zum anderen aus stabilitätsorientierten und langfristig

ausgerichteten Maßnahmen der Konfliktprävention, Konfliktnachsorge und des lokalen Kapazitäten- und Institutionenaufbaus.<sup>68</sup> Die regionalen Partnerschaftsprogramme sind ihrem Charakter und Wesen nach Langzeitstrategien, die auf einer funktionalistischen Logik aufbauen, derzufolge eine möglichst umfangreiche Zusammenarbeit quer durch alle Politik-, Wirtschafts- und Gesellschaftsbereiche langfristig zur Herausbildung gemeinsamer Werthaltungen und Interessen führen wird, die letztlich auch Spill-over-Effekte für den Sicherheitsbereich zeitigen werden.<sup>69</sup>

Am Balkan ist die EU insbesondere durch die Beitrittsperspektive und ihre Fähigkeiten im Bereich des zivilen Krisenmanagements zum entscheidenden Akteur avanciert. Trotz wachsender Erweiterungsskepsis ist der langfristige Weg der Länder des westlichen Balkan in die EU vorgezeichnet. Mittelfristig steht aber der Aufbau funktionierender Staatlichkeit im Vordergrund. Auch der ESVP-Bedarf in der Region bleibt unvermindert hoch und wird verstärkt auf die Heranführungsstrategie anzupassen sein. Die Sicherheitslage am Balkan ist fragil, und eine militärische Präsenz könnte länger erforderlich sein als ursprünglich gedacht. Im besten Fall kommt es zu einem schleifenden Übergang von militärischen zu polizei-ähnlichen Aufgaben und SSR mit dem Ziel der Unterstützung der militärpolitischen Integration der Westbalkan-Staaten in die europäischen Institutionen.

Diese Beurteilung spiegelt sich im FB 08 wider, indem das Instrument und der Anreiz der „Erweiterung auch weiterhin als ein starker Motor für Stabilität, Frieden und Reformen“ auf dem europäischen Kontinent beurteilt werden.

Im FB 08 werden die Länder des westlichen Balkans weniger als Objekt europäischer Stabilisierungspolitik sondern vielmehr als Reformstaaten in unterschiedlichen Phasen auf dem Weg in die EU eingestuft.

---

<sup>68</sup> Konsequenterweise fügt der Vertrag von Lissabon dieses “Soft Spectrum” den traditionellen Petersberg-Aufgaben hinzu.

<sup>69</sup> Vgl. Wagnsson, Charlotte: The EU as global strategic actor, re-actor or passive pole?, in: Engelbrekt, Kjell and Hallenberg, Jan (Eds.): The European Union and Strategy. An emerging actor, London and New York, 2008, p. 193.

Im Nahen und Mittleren Osten beginnt die Union bzw. die EU-Staaten wie zuletzt im Libanon im Rahmen von UNIFIL II oder durch die Grenzüberwachungsmission im Gaza (EUBAM Rafah) eine operationellere Rolle zu entwickeln, die nicht zuletzt in der gegenüber den NATO/USA höheren Akzeptanz begründet ist. Lackmustest für die Glaubwürdigkeit der EU-Sicherheitspolitik im Nahen und Mittleren Osten sind der Iran und Afghanistan. Während der Iran den Testfall für den globalen effektiven Multilateralismus der EU darstellt, ist Afghanistan primär ein Prüfstein für die NATO geworden, indem die EU eine koordinierte Reaktion auf die US-Unterstützungswünsche insbesondere in der zivilen Kapazitäten-Entwicklung sicherstellen sollte.

Im Osten Europas ist eine aktivere Rolle der EU nur über die Weiterentwicklung der Beziehungen zu Russland möglich, aber durchaus denkbar. Während Russland die Handlungsoptionen der EU von Osteuropa bis Zentralasien (hier gemeinsam mit China) limitiert, liegt das Kernproblem im Süden in der sich verschärfenden Auseinandersetzung mit den radikal-islamistischen Kräften, die in den meisten Konflikten des Nahen und Mittleren Osten (NMO) die eskalationsdominierende Rolle eingenommen haben. Aufgrund der muslimischen Minderheitenbevölkerung innerhalb der EU ist ein profiliertes Engagement der EU im NMO auch mit einer potentiellen Erhöhung des Risikos für das EU-Territorium verbunden. Insbesondere gegenüber den islamischen Staaten muss es ein vorrangiges Strategieziel sein, die Auseinandersetzung mit den extremistisch-islamistischen Kräften nicht primär an der militärischen Front zu führen, sondern diese in den politischen und wirtschaftlichen Bereich zu verlagern und so den radikalen Kräften den Nährboden und die Legitimität zu entziehen. Militärisch werden neben der Unterstützung der Reform der Verteidigungsinstitutionen auch europäische Beiträge zur Friedenssicherung insbesondere im israelisch-arabischen Konflikt gefordert sein.

In Afrika kann sich die EU als entwicklungsunterstützender Akteur und als wichtigster VN-Partner profilieren.

Erst wenn der Balkan nachhaltig stabilisiert ist, kann die EU ihre Außenwirksamkeit weiter ausbauen und intensivieren. Der Balkan hat für

die Glaubwürdigkeit und Zukunft der europäischen Sicherheitspolitik die gleiche Bedeutung wie Afghanistan für die NATO. Die Frage eines Post-Balkan-Schwergewichts der GASP/ESVP ist daher zu früh gestellt.

Offen bleibt die Frage, welches Ausmaß an Destabilisierung im europäischen Umfeld eintreten würde, wenn die EU angesichts der Finanz- und Wirtschaftskrise ihre Erweiterungspolitik am Balkan unterbricht und die Regionalstrategien nicht mehr finanzieren kann oder will.





## 5. Integrationspolitische Rahmenbedingungen

Neben der Umfeldentwicklung ist der Fortschritt im innereuropäischen Integrationsprozess der zweite entscheidende Faktor in der Bestimmung der strategischen Funktionalität und Reichweite der EU. Dies gilt zum einen für die Fähigkeit zur Verzahnung innerer und äußerer Sicherheit und zum anderen für das funktionale und geographische Profil der äußeren Sicherheitspolitik der EU. Nach einer kurzen Überblicksdarstellung wesentlicher allgemein bedeutender Neuerungen des Vertrages von Lissabon werden die sicherheits- und verteidigungspolitisch relevanten Bestimmungen ausführlicher dargestellt und bewertet, wobei insbesondere auf das Institut der „ständig strukturierten Zusammenarbeit“, das verteidigungspolitische Herzstück des Vertrages, eingegangen wird.

### 5.1. Der Vertrag von Lissabon

Durch den Vertrag von Lissabon wird die Sicherheit der europäischen BürgerInnen und der Mitgliedstaaten der Union verbessert, weil die EU in ihrer sicherheitspolitischen Handlungsfähigkeit gestärkt wird und so besser vorbereitet ist, die zukünftigen sicherheitspolitischen Herausforderungen zu bewältigen. Die gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik soll eine effiziente Vertretung wichtiger politischer Ziele und zentraler europäischer Werte wie Menschenrechte, Demokratie und Geltung des Völkerrechts auf internationaler Ebene unterstützen.

Folgende generelle Neuerungen sind nach dem Vertrag von Lissabon vorgesehen:

- Die Charta der Grundrechte wird mit dem Vertrag rechtsverbindlich, auch wenn ihr Text nicht Bestandteil der Verträge wird.
- Ein neuer, von den Staats- und Regierungschefs für zweieinhalb Jahre gewählt) ständiger Präsident des Europäischen Rates steht dessen Tätigkeit vor.
- Die Einsetzung eines Hohen Vertreters für die Außenpolitik mit Doppelfunktion, der im Rat „Auswärtige Angelegenheiten“ den Vorsitz führen und zugleich einer der Vizepräsidenten der Kom-

mission sein wird, soll für Kohärenz des auswärtigen Handelns der Union insgesamt sorgen. Bisher wurden die Außenbeziehungen (Außenhandel, Entwicklungszusammenarbeit, Kultur-, Umwelt- und sonstige Beziehungen) durch die Kommission bzw. den Kommissar für Außenbeziehungen (nach der Osterweiterung noch zusätzlich durch den Kommissar für Entwicklungszusammenarbeit) und die Fragen der Sicherheitspolitik durch den Rat bzw. durch den Hohen Vertreter wahrgenommen. Nun bestand aber der Gegenstand der GASP zum überwiegenden Anteil darin, Vorgaben für die gemeinsame Implementation von Verträgen und internationalem Sekundärrecht (VN-Resolutionen) zu entwerfen, die zu einem guten Teil auch die Agenden der Kommission betrafen. Der Hohe Vertreter übt aber beide Ämter nur in Personalunion aus, er ist, je nachdem in welcher Materie er agiert, an die spezifischen Verfahrensbestimmungen seiner Gegenstandsbereiche gebunden. Wie sich die reale Arbeitsteilung gestaltet und inwieweit es zu einer Verbesserung der Arbeitsweise der gesamten Außenvertretungen kommt, ist aber stark personenabhängig.

- Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts wird vergemeinschaftet; die Abstimmungen mit qualifizierter Mehrheit und die Mitentscheidung werden ausgeweitet.
- Die Union besitzt künftig Rechtspersönlichkeit, die Säulenstruktur (Erste Säule EWG, EGKS und EURATOM, zweite Säule GASP und dritte Säule PJZ) wird abgeschafft.
- Mit der Lösung des offenen Institutionenproblems werden die Möglichkeiten für die Erweiterung grundsätzlich verbessert. Die Aufnahmefähigkeit hängt aber nicht nur von institutionellen Gegebenheiten, sondern stärker vom politischen Willen der Mitgliedstaaten ab. Hier ist auch im Falle der Lösung der Institutionenfrage kein einheitlicher Wille erkennbar.

Im Vertrag von Lissabon wird die bisherige „Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik“ (ESVP) zur „Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik“ (GSVP). Bedeutender als die begriffliche Veränderung, die eine gestiegene Rolle der gemeinsamen Wahrnehmung der

Sicherheitspolitik sichtbar machen soll, sind die inhaltlichen Neuerungen.

Durch den Vertrag von Lissabon erfährt die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik als Bestandteil der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik wichtige inhaltliche Neuerungen.<sup>70</sup> Die Union kann mit den neuen Strukturen – auf 2 ½ Jahre gewählter Ratspräsident, Hoher Vertreter als Vizepräsident der Europäischen Kommission (de facto Außenminister der EU), gemeinsamer Diplomatischer Dienst der EU – auf internationaler Ebene einheitlicher und stärker auftreten. Einfachere Verfahren und effizientere Strukturen sollen die Union handlungsfähiger machen.

Im Mandat für die Änderung des EU-Vertrages ist die Rolle der Verteidigungsminister, die derzeit über kein eigenständiges Ratsformat verfügen, nicht ausdrücklich angesprochen. Aus den institutionellen Änderungen mit der Einführung eines auf Zeit gewählten Ratspräsidenten und der Verankerung des Hohen Vertreters für die GASP in der Kommission ist mit einer stärkeren Gemeinschaftsdimension in den Außenbeziehungen zu rechnen. Die beabsichtigte Teilung der Formate in Rat für Allgemeine Angelegenheiten und Rat für Außenbeziehungen ist ein weiteres Indiz dafür. Da im Bereich der ESVP derzeit keine Anknüpfungspunkte für Vergemeinschaftung zu erkennen sind, bleibt dort die Rolle der Regierungen der Mitgliedstaaten unverändert.

Mit der nunmehr vertraglich vereinbarten Solidaritätsklausel, die von den Mitgliedstaaten politisch schon unmittelbar nach den Terrorattentaten von Madrid beschlossen wurde, soll die gegenseitige Hilfe der Mitgliedstaaten im Falle von Katastrophen und Terroranschlägen gewährleistet werden. (Die Solidaritätsklausel ist von der militärischen Beistandsklausel zu unterscheiden.)

---

<sup>70</sup> Vgl. Ondarza, Nicolai: Die EU Sicherheits- und Verteidigungspolitik im Schatten der Ungewissheit. Bestandsaufnahme und Optionen nach dem irischen Nein zum Lissabonner Vertrag, Stiftung Wissenschaft und Politik, Oktober, 2008.

Ausdrückliche Voraussetzung für ein Wirksamwerden der Solidaritätsklausel ist ein Ersuchen durch das betroffene Land. Die Wahl der im Einzelfall geeignet erscheinenden Mittel – zivile oder militärische – steht immer dem einzelnen, solidarisch handelnden Mitgliedstaat gemäß seinen jeweiligen verfassungsrechtlichen Bestimmungen zu. Mit welchen Instrumenten Hilfe und Unterstützung geleistet wird, hängt daher einerseits vom angeforderten Bedarf und andererseits von der Verfügbarkeit der eigenen Mittel ab.

Für den Fall eines militärischen Angriffs auf einen EU-Mitgliedstaat sieht der Reformvertrag eine allgemeine Beistandsklausel vor. Konkret besagt die Beistandsklausel, dass die Mitgliedstaaten einem anderen Mitgliedstaat, der Opfer eines bewaffneten Angriffs auf sein Territorium wurde, alle in ihrer Macht stehende Hilfe und Unterstützung im Einklang mit der Charta der Vereinten Nationen (Art. 51 – kollektive Selbstverteidigung) schulden. Die Beistandspflicht lässt aber den besonderen Charakter der Sicherheits- und Verteidigungspolitik bestimmter Mitgliedstaaten unberührt. Das heißt, dass die neutralen und bündnisfreien Mitgliedstaaten in jeder Situation von Fall zu Fall selbst entscheiden, welche Hilfe – militärischer oder sonstiger Art – sie leisten können.

Da auch die Bündnisverpflichtungen aus dem NATO-Vertrag unberührt bleiben, kommt der Einführung der Beistandsklausel primär eine politisch-symbolische Außenwirkung zu. Der Aufbau eigener Fähigkeiten, Strukturen und Kommanden zum Zwecke europäischer Territorialverteidigung lässt sich nicht ableiten. Im Gegenteil: Jüngste Entschlüsse des Europäischen Parlaments zur zukünftigen Rolle der NATO in der europäischen Sicherheitsarchitektur fordern eine weit engere Abstimmung zwischen EU und NATO als bisher.<sup>71</sup>

Die schon 2004 geschaffene und nunmehr im Vertrag verankerte Verteidigungsagentur soll zu einer besseren Koordination der Verteidigungsprogramme der Mitgliedstaaten führen und die Beschaffungsvorgänge

---

<sup>71</sup> Europäisches Parlament, Entschließung des Europäischen Parlaments zur Rolle der NATO im Rahmen der Sicherheitsarchitektur der EU, Entwurf, vom 29.1.2009, (2008/2197(INI)).

der mitgliedstaatlichen Streitkräfte sowie den Bereich der Forschung effizienter gestalten. Die Verteidigungsagentur soll durch gemeinsames Handeln der Mitgliedstaaten von der Planung bis zu konkreten Beschaffungen die vorhandenen Mittel besser nutzen helfen und insbesondere im Hinblick auf die strukturierte Zusammenarbeit eine koordinierende und evaluierende Funktion einnehmen.

Der Vertrag von Lissabon ermöglicht erstmals auch eine engere militärische Kooperation im Rahmen der EU. Kernziel ist die Verbesserung der militärischen Handlungsfähigkeit bezogen auf die Krisenmanagement-Einsätze der EU. Diese auch als „Petersberg-Aufgaben“ bekannten Einsätze der EU umfassen weiterhin humanitäre Hilfe, friedenserhaltende und friedensschaffende Einsätze. Sie werden durch den neuen Vertrag um Abrüstungsmaßnahmen, militärische Beratung, Konfliktverhütung und Post-Konfliktstabilisierung erweitert. Damit wird den Erfahrungen vergangener Operationen Rechnung getragen und neuen friedensfördernden Aufgaben wie der Unterstützung der Reform des Sicherheitssektors und der Abrüstung und Entwaffnung erhöhte Aufmerksamkeit geschenkt.

Die ständige strukturierte Zusammenarbeit<sup>72</sup> ist das verteidigungspolitische Herzstück des Vertrages. Sie verfolgt das Ziel, die für die o.a. Aufgaben erforderlichen Fähigkeiten zu stärken, zu bündeln und weiterzuentwickeln. Die Mitgliedstaaten entscheiden auch hier selbst, ob und in welcher Form sie daran teilnehmen wollen. Eine politische Entscheidung hinsichtlich einer allfälligen Mitwirkung an der ständigen strukturierten Zusammenarbeit wird durch das Inkrafttreten des Vertrages nicht präjudiziert.

Die permanente strukturierte Zusammenarbeit bietet jenen Staaten, die ein höheres Ambitionsniveau in der Aufwendung von Mitteln, Truppen und möglichen Missionen anstreben, die Möglichkeit, enger zu koope-

---

<sup>72</sup> Die ständig strukturierte Zusammenarbeit im Bereich der GSVP ist von der bisher schon möglichen Formen der strukturierten Zusammenarbeit nach Art. 20 zu unterscheiden, die für wirtschaftliche, polizeiliche und justizielle Kooperation gedacht ist und an bestimmte Kriterien – wie etwa mind. 9 teilnehmende Staaten – gebunden ist.

rieren als es im bisherigen Rahmen der ESVP möglich war. Die ständige strukturierte Zusammenarbeit ist für alle Staaten offen, die die gesetzten Kriterien erfüllen. Das Entstehen eines abgeschlossenen Kerneuropas ist somit nicht intendiert, und je mehr Staaten teilnehmen, desto inklusiver, transparenter und gesamteuropäisch wird dieses Projekt angelegt sein.

Die konkrete Definition der Kriterien für eine Teilnahme ist in einem Protokoll vorgesehen, das Bestandteil des EU-Primärrechts werden soll. Dabei wird es insbesondere darauf ankommen, eine Balance zwischen Anspruchsniveau der Kriterien und Umfang des möglichen Teilnehmerkreises zu finden: je anspruchsvoller die Kriterien desto exklusiver der Teilnehmerkreis. Im (vorläufigen) Protokoll sind als unmittelbare Ziele der ständigen strukturierten Zusammenarbeit die Entwicklung der Verteidigungsfähigkeiten durch den Ausbau der nationalen Beiträge, die Beteiligung an multinationalen Streitkräften und an den wichtigsten europäischen Ausrüstungsprogrammen sowie die Teilnahme am Battle-Group-Konzept der EU genannt. Zur Erreichung dieser Ziele ist das Eingehen folgender Verpflichtungen vorgesehen:

- Angleichung der Investitionsausgaben,
- Angleichung der verteidigungspolitischen Planungen durch Bedarfsharmonisierung, gemeinsame Nutzung und gegebenenfalls Spezialisierung von Verteidigungsmitteln und –fähigkeiten,
- Verbesserung der Einsatzbereitschaft durch Erhöhung der Verlegfähigkeit, Verfügbarkeit, Interoperabilität und Überprüfung der nationalen politisch-strategischen Entscheidungsprozesse,
- Mitarbeit an der Beseitigung der festgestellten militärischen Lücken und Mängel sowie
- eventuelle Mitwirkung an der Entwicklung gemeinsamer oder europäischer Rüstungsprojekte im Rahmen der Europäischen Verteidigungsagentur.

Einmal begründet kann in Durchführungsfragen innerhalb der Gruppe der teilnehmenden Staaten mit qualifizierter Mehrheit abgestimmt werden. Aufgrund der materiellen Annäherung des Verteidigungsbegriffs und internationaler Krisenmanagement-Aufgaben wird die ständige

strukturierte Zusammenarbeit auch die Realisierung der gemeinsamen Verteidigung der EU präformieren.

Die Ziele der ständigen strukturierten Zusammenarbeit können über weite Strecken als Konkretisierung der militärischen Fähigkeitsziele der ESS gelesen werden, die bereits im Jahr 2003 auf eine stärkere gemeinsame Nutzung und Zusammenlegung militärischer Mittel abzielte.

## **5.2. Sicherheitspolitische Bewertung**

Die Entwicklung in Richtung auf ein föderales Europa wird durch den Lissaboner-Vertrag nicht weiter verfolgt, wodurch auch einer supranationalen europäischen Armee zumindest mittelfristig die integrationspolitische Grundlage fehlt. Durch die Beibehaltung des Intergouvernementalitätsprinzips ist im Bereich der Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik mit keinen verpflichtenden Beitragsvorgaben durch Brüssel zu rechnen. Art und Umfang der verteidigungspolitischen Mitwirkung bleiben daher weiterhin primär vom nationalen politischen Anspruchsniveau („Level of Ambition“) abhängig. Durch neue „Opting Out“-Möglichkeiten wird es nach allgemeiner Einschätzung zu einem Europa der unterschiedlichen Geschwindigkeiten kommen. Für die ESVP bedeutet dies, dass sich nicht alle EU-Staaten im gleichen Maß an allen EU-Projekten beteiligen werden. Im besten Fall kann dies zu einem Vorschreiten der „reformwilligen Staaten“ und einem selbstbestimmten Nachziehen der anderen führen.

Insgesamt wird die EU in ihrer sicherheitspolitischen Handlungsfähigkeit moderat gestärkt, und die vertraglichen Verbesserungen schaffen die Voraussetzungen für eine kohärentere Abstimmung aller sicherheitspolitischen Instrumente und damit zu einer effizienteren Umsetzung des in der ESS geforderten umfassenden Sicherheitsansatzes.

Die Konkretisierung der Mitwirkungskriterien für die ständige strukturierte Zusammenarbeit wird von entscheidender Bedeutung sein. Aus heutiger Sicht ist nicht davon auszugehen, dass es zur Anwendung von inputorientierten quantitativen Kenngrößen kommen wird. Weder die oft

geäußerte Forderung nach mindestens zwei Prozent Verteidigungsbudget noch eine 50:25:25 Budgetbalance zwischen Personalausgaben, Operativkosten und Investitionsanteil oder die Vorbereitung von 40 Prozent der Truppen für internationale Einsätze bei permanent acht Prozent im Auslandseinsatz ist realpolitisch umsetzbar. Derzeit würde die Zwei-Prozent-Grenze Verteidigungsbudget nur von Frankreich, Großbritannien, Griechenland und Bulgarien erreicht, und lediglich Irland und Großbritannien haben 8 Prozent oder mehr ihrer Truppen im internationalen Einsatz, während sich der EU-Durchschnitt der Verteidigungsausgaben auf 1,78 Prozent beläuft und nur etwa 3,7 Prozent der Streitkräfte in internationalen Kriseneinsätzen stehen. Die Konvergenz-Kriterien für die ständig strukturierte Zusammenarbeit werden daher sinnvollerweise am konkreten Output, d.h. an konkreten Beiträgen zur Verbesserung der gesamteuropäischen Leistungsfähigkeit sowie an innerhalb bestimmter Zeiten zu erreichenden und messbaren Resultaten („Usable Forces“) orientiert sein.

Die drei Varianten der Beteiligung an einer der verschiedenen Projekte im Rahmen der ständig strukturierten Zusammenarbeit könnten sein:

1. eine nationale oder multinationale Beteiligung an der Behebung einer oder mehrerer im Fortschrittskatalog identifizierter gesamteuropäischer Fähigkeitslücken,
2. die Aufstellung von maßgeschneiderten, real verfügbaren und verlegbaren Einsatzpaketen zur Erfüllung bestimmter Querschnittsaufgaben oder
3. Projekte bezogen auf die Entwicklung zukünftig erforderlicher neuer Fähigkeiten.<sup>73</sup>

Zwei ergänzende Kriterien neben der Mitwirkung an einer dieser drei Optionen könnten die anteilmäßige Finanzierung von Projekten im Rahmen der Europäischen Verteidigungsagentur sowie die Beteiligung

---

<sup>73</sup> Biscop, Sven: Permanent Structured Cooperation and the Future of ESDP: Transformation and Integration, Working Paper, presented at the 3rd Seminar in the EUISS-coordinated series on the European Security Strategy, Helsinki, 18-19. September 2008, p. 6.



an Operationen sein, wobei hierbei realistischer Weise etwa vier Prozent der Gesamttruppenstärke als informeller Richtwert dienen könnte.

Das Ziel aller dieser Überlegungen ist die Verbesserung der gesamteuropäischen militärischen Leistungsfähigkeit. Die in der ständigen strukturierten Zusammenarbeit angeführten Verpflichtungen und Methoden verbesserter gemeinsamer Kapazitätenentwicklung decken sich über weite Strecken mit dem FB 08 und der Erklärung der französischen Ratspräsidentschaft zur „Verbesserung der militärischen Kapazitäten“ (siehe Kapitel 8.2). Es bleibt abzuwarten, wie Nischenbildung, Spezialisierung und gemeinsame Nutzung mit Leben erfüllt werden können. Zweckmäßig erscheint es hierbei, in einem ersten Ansatz insbesondere auf souveränitätsschonende und politisch wenig sensitive Bereiche wie Training, Logistik und Instandhaltung, Lufttransport und Aufklärung zu setzen. Sachlich ist dabei im Auge zu behalten, dass durch diese Formen der verteidigungspolitischen Zusammenarbeit Souveränität nicht notwendigerweise verloren geht, sondern insbesondere kleineren Staaten erst die Möglichkeit eröffnet wird, sich mit durchhaltefähigen Elementen in Größenordnung jenseits des rein national aufbringbaren an internationalen Operationen zu beteiligen und so mehr politisch gestaltenden Einfluss auszuüben.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass die Europäische Sicherheitsstrategie in ihrer heutigen Form zu vage formuliert ist, um als hinreichende politisch-strategische Grundlage und Anleitung für eine differenzierte verteidigungspolitische Integration dienen zu können. Ohne eine präzise und wenn möglich auch rechtlich verbindliche Doktrin fehlen sowohl der ständig strukturierten Zusammenarbeit als auch innovativen Formen der militärischen Kapazitätenentwicklung die erforderlichen politischen Leitlinien.



## **6. Der Fortschrittsbericht 2008**

### **6.1. Erstellungsprozess und Herausforderungen**

Im Dezember 2007 wurde der Generalsekretär und Hohe Vertreter Javier Solana vom Europäischen Rat beauftragt, in enger Kooperation mit der Europäischen Kommission und den Mitgliedstaaten die Implementierung der ESS 03 zu überprüfen, Elemente zur Verbesserung und allfällige Ergänzungen vorzuschlagen. Der konkrete Auftrag lautete, „to examine the implementation of the Strategy with a view to proposing elements on how to improve the implementation and, as appropriate, elements to complement it.“

Die französische Präsidentschaft hat die Überarbeitung der ESS zu einer ihrer prioritären ESVP-Ziele erklärt und wollte mit einer aktualisierten Bedrohungs- und Risikoanalyse den Grundstein für eine Überarbeitung der ESVP vorlegen. Das notwendige politische Momentum zur Revitalisierung der europäischen Verteidigungspolitik erhoffte sich Paris von seiner Annäherungspolitik an die NATO und dem Administrationswechsel in Washington.

In Folge des negativen irischen Referendums und auf Grund der Befürchtung, dass eine komplette Neuformulierung im Kreis der 27 Mitgliedstaaten kaum ähnlich kompakt und gut lesbar ausfallen würde, entschlossen sich die politisch Verantwortlichen die ESS nicht aufzuschnüren. Daher hält der Einleitungsabsatz des FB 08 auch fest, dass die ESS „weiterhin in jeder Hinsicht relevant“ bleibt und dass der FB 08 die „ESS nicht ersetzen, sondern vielmehr verstärken“ soll. Das Hauptziel des FB 08 wurde somit im Laufe des Erarbeitungsprozesses immer mehr die Überprüfung der Implementierungspraxis und nicht eine strategische Vertiefung.

In Vorbereitung auf den FB 08 wurden vom Ratssekretariat und der Kommission je ein Arbeitspapier ausgearbeitet und auf Beamtenebene über die Außenministerien verteilt. Ein drittes Diskussionspapier wurde in Vorbereitung auf das Außenminister-Treffen in Avignon erstellt. Als

akademisches Begleitprojekt wurde eine Seminar-Reihe in Helsinki, Nataolin, Rom und Paris durchgeführt, wo von Experten und Politikern Detailfragen zur Weiterentwicklung der Europäischen Sicherheitsstrategie behandelt wurden.<sup>74</sup>

Auf politischer Ebene war eine erste formelle Befassung des Europäischen Rates im Juni 2008 in Form eines formellen Vortrags durch Solana über den Stand der Überprüfungsarbeiten vorgesehen. Dieser Vortrag unterblieb, da die Ablehnung des Vertrages von Lissabon durch Irland die Agenda des Rates überschattete. Daher erfolgte die politische Debatte im Rahmen von mehreren Sitzungen des Politischen und Sicherheitskomitees (PSK) auf Botschafterebene, was zwar inhaltlich durchaus substantielle Debatten und Diskussionsbeiträge erbrachte, politisch betrachtet jedoch zu einer erheblichen Herabstufung der Gesamtbedeutung des Projektes führte.

Das Thema wurde auch beim „Gymnich-Treffen“ der EU-Außenminister in Avignon am 5. und 6. September auf die Tagesordnung gesetzt. Dieses Treffen stand aber ganz unter dem Eindruck der Ereignisse der Georgien-Krise, sodass es auch in Avignon zu keiner umfangreicheren Debatte auf politischer Ebene kam. Schließlich wurde der „Bericht über die Umsetzung der Europäischen Sicherheitsstrategie – Sicherheit schaffen in einer Welt im Wandel“ am 8./9. Dezember vom Europäischen Rat in Brüssel ohne inhaltliche Debatte zur Kenntnis genommen.

Formal ist der FB 08 sowie auch die ESS 03 ein politisches Dokument im Rahmen der intergouvernementalen Zusammenarbeit und kein rechtsbegründender Akt. Unter den Handlungsmöglichkeiten des Rates, der das Hauptrechtsetzungsorgan der EU ist, stellen solche Verfahren der bloßen Annahme eher die Ausnahme dar. Sie werden üblicherweise zu den uneigentlichen Ratsbeschlüssen gezählt, um eine klare Abgrenzung zur Rechtssetzungstätigkeit des Rates zu dokumentieren. Einen Beschluss des Europäischen Parlaments gibt es weder zur ESS noch zum

---

<sup>74</sup> Die Konferenzberichte der drei Seminare sind auf der Homepage des EU-Institute for Security Studies abrufbar: <http://www.iss.europa.eu/index/php?id=27>.

FB 08. ESS und FB 08 haben daher beide einen politischen Empfehlungs- und Leitliniencharakter, aber keine rechtliche Verbindlichkeit.

Die Grundzüge der drei Teile der ESS 03 – Kernbedrohungen, strategische Ziele und Politische Folgerungen – sind weiterhin gültig. Aus analytischer Sicht hätten aber nachstehende Caveats doch eine weitergehende Bearbeitung nach sich ziehen sollen.<sup>75</sup>

In Bezug auf die Kernbedrohungen hat das Risiko des „Homegrown Terrorism“ an Bedeutung gewonnen, das Proliferationsrisiko ist gestiegen und hat sich insbesondere im Iran weiter zugespitzt, regionale Konflikte wie in Afghanistan und Darfur, die vor fünf Jahren noch als interne Konflikte zu bewerten waren, haben eine internationale Dimension erhalten. Internationale Stabilisierungseinsätze erweisen sich als zeit- und kräfteintensiver als ursprünglich gehofft, und die realistisch erreichbaren Endziele müssen deutlich zurückgenommen werden. Der wirtschaftliche Aufstieg neuer Mächte hat eine erhöhte internationale Ressourcenkonkurrenz nach sich gezogen. Der Klimawandel erhält in der Verschärfung von lokalen Konflikten, Nahrungsmittel- und Wasserknappheit und Migrationsfolgen zunehmend eine sicherheitspolitische Konnotation. Dazu kommen „Wild Card“-Szenarien wie SARS, Tsunami und Cyber-Attacks.

Daher sind die strategischen Ziele der ESS 03 zwar grundsätzlich weiterhin gültig, aber aufgrund der Entwicklungen der letzten fünf Jahre noch schwieriger erreichbar geworden. Neben den komplexer werdenden Stabilisierungs- und Wiederaufbaueinsätzen und der schwierigen Rolle Russlands verschärft die Finanz- und Wirtschaftskrise die für internationales Krisenmanagement zur Verfügung stehenden Ressourcen und zwingt zu innereuropäischen Rationalisierungsschritten.

---

<sup>75</sup> Missiroli, Antonio: Revisiting the European Security Strategy – Beyond 2008, European Policy Centre, Policy Brief, Brussels, April 2008.

## 6.2. Die inhaltlichen Kernaussagen

Der Fortschrittsbericht<sup>76</sup> ist in drei Hauptteile untergliedert: Der erste Teil behandelt die „Globalen Herausforderungen und Hauptbedrohungen“<sup>77</sup>. Im zweiten Teil wird auf die „Schaffung von Stabilität in Europa und außerhalb“ eingegangen. Der dritte Teil, der dem Bericht auch seinen Namen gegeben hat, widmet sich dem Thema „Europa in einer sich wandelnden Welt“.

### *Teil I: Globale Herausforderungen und Hauptbedrohungen*

Ausgehend von der Betonung, dass die Risikoanalyse der ESS 03 weiterhin ihre Gültigkeit hat und einige Bedrohungsformen noch an Bedeutung zugenommen haben, nennt der FB 08 fünf Bedrohungen und Herausforderungen für die europäische Sicherheit:

1. die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen,
2. Terrorismus und organisierte Kriminalität,
3. Sicherheit im Internet,
4. Sicherheit der Energieversorgung und
5. Klimawandel.

Die Textpassagen zu diesen Risikokategorien sind nach einem einheitlichen Schema strukturiert: Zuerst wird in einem einleitenden Absatz eine kurze Problemdarstellung gegeben, darauf folgt eine Beschreibung der EU-Politik und -Aktivitäten der letzten Jahre auf dem jeweiligen Gebiet und abschließend werden für die EU als notwendig erachtete weiterführende Maßnahmen aufgezählt.

Wenn die Reihenfolge eine gewisse Dringlichkeit zum Ausdruck zu bringen soll, dann fällt auf, dass gegenüber der ESS 03 nunmehr die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen vor dem Terrorismus ge-

---

<sup>76</sup> Bericht über die Umsetzung der Europäischen Sicherheitsstrategie – Sicherheit schaffen in einer Welt im Wandel, Rat der Europäischen Union, 16823/1/08 Rev 1 Brüssel, 12.12.2008.

<sup>77</sup> Weder ESS 03 noch FB 08 unterscheiden begrifflich scharf zwischen Herausforderung, Gefahr, Risiko und Bedrohung.

nannt und letzterer gemeinsam mit der Organisierten Kriminalität behandelt wird, was der spezifisch europäischen Wahrnehmung des Terrorismus als Kriminalitätsproblem entspricht.

Die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen wird weiterhin als die größte Bedrohung für die europäische Sicherheit eingeschätzt, das damit verbundene Risikopotential hat in den letzten fünf Jahren sogar noch zugenommen. Es wird erkannt, dass die Erhöhung dieses Risikopotentials insbesondere in Bezug auf den Iran und in Verbindung mit der Revitalisierung ziviler Kernenergieprogramme die von der EU angestrebten multilateralen Lösungsansätze unter Druck gesetzt hat.

Dennoch will die EU ihren multilateralen Ansatz insbesondere im Rahmen der Überprüfungskonferenz des Nichtverbreitungsvertrags im Jahr 2010 und durch eine multilaterale Kontrolle des Kernbrennstoffkreislaufes fortsetzen. Der FB 08 zählt eine Reihe von allgemeinen Zielen auf, von denen die Einleitung von Verhandlungen über einen „Vertrag über das Verbot der Produktion von spaltbarem Material für Kernwaffen“ am augenfälligsten erscheint.

Terrorismus und organisierte Kriminalität werden als Bedrohung für die Existenzgrundlagen der europäischen Gesellschaft gesehen, wobei die Bedrohung durch Terrorgruppen, die in Europa in Ursprung haben, immer virulenter wird. Die von der EU verabschiedeten Strategien und Maßnahmen haben sich bestätigt. Vermehrte Anstrengungen sind auf die innereuropäische Krisenkoordinierung, die Terrorismusfinanzierung, die Bekämpfung von Radikalisierungs- und Anwerbungsmaßnahmen sowie den interkulturellen Dialog zu legen. Die Stärkung der Zusammenarbeit mit den USA wird deutlich hervorgehoben, ebenso das Erfordernis, die Fähigkeit anderer Partner in Südasiens, Afrika und der südlichen Nachbarschaft zur Bekämpfung von Terrorismus und organisierter Kriminalität zu verbessern.

Sicherheit im Internet wird als eigene Risikokategorie angeführt, die durch die zunehmende Abhängigkeit moderner Volkswirtschaften von kritischen Infrastrukturen an Bedeutung gewonnen hat. Bisherige Angriffe auf private oder staatliche IT-Systeme werden zwar noch als For-

men der Kriminalität eingestuft, können jedoch die Dimension einer „neuen wirtschaftlichen, politischen und militärischen Waffe“ erhalten.

Aufgrund der Sorgen über die wachsende Energieabhängigkeit Europas von Importen aus instabilen Regionen wird die Sicherheit der Energieversorgung als eigenständiges Bedrohungsfeld aufgenommen. Die Reaktion der EU müsse hier innere wie äußere Maßnahmen umfassen. Innerhalb Europas wird auf die Notwendigkeit eines einheitlicheren Energiemarktes verbunden mit Krisenvorsorge für den Fall vorübergehender Versorgungsunterbrechung verwiesen. Neben einer stärkeren Diversifizierung und einer internationalen Kooperation soll das äußere Engagement der EU in Zentralasien, im Kaukasus, in Afrika sowie im Mittelmeerraum die Stabilität in den Lieferstaaten stärken, wobei ein verstärktes Augenmerk auch auf die Transitrouten zu legen ist.

Der Klimawandel wird als Bedrohungsmultiplikator verstanden, der Naturkatastrophen, Umweltschäden, politische Konflikte und Ressourcenkonkurrenz insbesondere in ohnehin schon instabilen Regionen weiter verschärft. Nur durch einen weiteren Ausbau der Frühwarnsysteme und der Konfliktpräventions- und Krisenmanagementfähigkeiten in intensiver Zusammenarbeit mit den betroffenen Ländern und im Rahmen der VN sowie regionaler Organisationen kann dieser Bedrohung erfolgreich begegnet werden.

## *Teil II: Schaffung von Stabilität innerhalb und außerhalb von Europa*

Auch wenn die in der ESS erhobene globale Akteursambition der EU weiterhin gültig ist und die Sicherheitsinteressen der EU über die unmittelbare Nachbarschaft hinausreichen, so ist die Konsolidierung des europäischen Friedensprojektes und die Stabilisierung des unmittelbaren eurostrategischen Vorfeldes das sicherheitspolitische Kerninteresse der EU. Zur Erreichung dieser Ziele verfolgt die EU eine Doppelstrategie bestehend aus Erweiterungs- und Nachbarschaftspolitik. Der FB 08 sieht die Länder des westlichen Balkan im Prinzip in der Vorstufe zum EU-Beitritt. Die darüber hinaus reichende europäische Nachbarschaft umfasst den Bogen von Nordafrika über den Nahen und Mittleren Osten bis zum Kaukasus. In einem weiteren geographischen Kreis werden der



Iran, Afghanistan, Pakistan und Zentralasien genannt. Ergänzt werden die für die EU als sicherheitspolitisch relevant eingestuften Räume durch Subsahra-Afrika, das unter dem Zusammenhang „Entwicklung und Sicherheit“ und vor dem Hintergrund fragiler Staatlichkeit gesehen wird; dort ist ein Engagement in den Bereichen gute Regierungsführung, Sicherheitssektorreform, Post-Konflikt-Stabilisierung und Wiederaufbau sowie eine stärkere Berücksichtigung der Ausbeutung der Naturschätze als Konfliktursache erforderlich.

Wie bereits in der ESS wird auch im FB 08 auf die Seeräuberei als neue Dimension der organisierten Kriminalität verwiesen, die eine Bedrohung für die Weltwirtschaft und oft eine Konsequenz gescheiterter staatlicher Ordnungsstrukturen darstellt.

Das Engagement der EU zur Beseitigung von Kleinwaffen und leichten Waffen, Streumunition und Landminen wird als eigenständiges Querschnittsprojekt und Beitrag im Rahmen der europäischen Stabilisierungspolitik angeführt.

### *Teil III: Europa in einer sich verändernden Welt*

Aufbauend auf die im Teil II dargelegte Beschreibung des sich wandelnden Sicherheitsumfeld werden im abschließenden dritten Teil die ableitbaren Handlungsstrategien gegliedert nach EU-internen Maßnahmen, Engagement gegenüber der europäischen Nachbarschaft und Partnerschaften für einen wirksamen Multilateralismus gezogen. Dieser Teil bekräftigt die bestehenden außen- und sicherheitspolitischen Ansätze und bekannte politische Forderungen nach erhöhter Handlungsfähigkeit und mehr Kohärenz.

Durch eine konsequente Fortsetzung der internen Entwicklungen muss die EU effektiver und leistungsfähiger werden. Der Vertrag von Lissabon bietet den Rahmen für eine verbesserte institutionelle Koordinierung und Kohärenz, was der EU insgesamt eine „strategischere Ausrichtung“ der getroffenen Beschlüsse geben soll. Im Krisenmanagement müssen weiterhin die frühzeitige Prävention und ein für jede Operation maßge-

schneiderter „umfassender Ansatz“, der alle erforderlichen Instrumente umfasst, im Vordergrund stehen.

Der ESVP wird im FB 08 ein breiter Raum gewidmet. Das Projekt der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik als integraler Bestandteil der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik hat sich bewährt und die EU zu einem vielfach nachgefragten<sup>78</sup> internationalen Krisenmanagement-Akteur gemacht. Der größte Handlungsbedarf wird in der verbesserten Prioritätensetzung beim Krisen-Engagement unter Beachtung auf die verfügbaren Ressourcen, in der Bereitstellung geeigneter militärischer Kommandostrukturen, im Ausbau der zivilmilitärischen Planungs- und Führungsfähigkeit quer durch alle Phasen einer Einsatzplanung und Durchführung sowie in der Entwicklung geeigneter Finanzierungsmechanismen und der weiteren Europäisierung der Ausbildung gesehen.

Bezogen auf zivile Missionen gilt es, multidisziplinär ausgebildetes Personal aus verschiedenen Nationen zusammenzuführen und mit verbesserter Ausrüstung rasch verlegbar bereit zu halten. Im Hinblick auf militärische Missionen sollen Fähigkeitsprofil, Interoperabilität und Vereinbarungen über die Lastenteilung verbessert werden. Das Schwergewicht in der Kapazitätenentwicklung ist auf Schlüsselbereiche wie strategischen Lufttransport, Hubschrauber, weltraumgestützte Mittel und Seeüberwachung zu legen, was eine europaweite wettbewerbsfähige Verteidigungsindustrie erfordert. Zur Sicherstellung dieser Ziele wird die Stärkung der Koordination auf europäischer Ebene angestrebt.

Im Zusammenhang mit dem Ausbau des Engagements gegenüber den europäischen Nachbarn wird der Europäischen Nachbarschaftspolitik, der Union für den Mittelmeerraum, der Östlichen Partnerschaft sowie der Kooperation mit den Vereinten Nationen, der OSZE, den USA und Russland eine große Bedeutung beigemessen. Als prioritäre Konfliktregionen werden der Südkaukasus, Moldau sowie Israel-Palästina genannt.

---

<sup>78</sup> Die EU hat in den letzten fünf Jahren 16 Operationen durchgeführt, während die NATO im Wesentlichen nur jene in Afghanistan – die aber in einer ganz anderen Dimension – übernommen hat.

Die Türkei gilt als potentieller Kooperationspartner in der Bewältigung einiger der genannten Konfliktherde und dem Iran wird die problematischste regionale Rolle beigemessen.

Vor dem Hintergrund der zunehmend unter Druck geratenden internationalen Systems und der Legitimität und Handlungsfähigkeit internationaler Organisationen ist die Forderung der ESS 03 nach einer wirksamen multilateralen Weltordnung noch dringlicher geworden. Die Vereinten Nationen haben weiterhin eine übergeordnete Funktion, und der wichtigste europäische Partner auf globaler wie regionaler Ebene bleiben die USA. Die strategische Partnerschaft zwischen der EU und der NATO soll bei Aufrechterhaltung wechselseitiger Entscheidungsautonomie insbesondere auf operativer Ebene gestärkt werden, ebenso die Beziehungen zur OSZE mit besonderem Blick auf Georgien und das Kosovo. Auf die Liste der weiteren wichtigen Partner werden in Ergänzung zu den bereits in der ESS 03 genannten China, Russland, Indien, Kanada und Japan noch Brasilien, Südafrika, Norwegen und die Schweiz gesetzt. Als wichtigste regionale Organisationen wird die Afrikanische Union mit Blick auf die partnerschaftliche Umsetzung der „Gemeinsamen Strategie Afrika-EU“ genannt.

Die Bedeutung internationaler Organisationen und multilateraler Foren wird weiterhin hoch eingeschätzt. Deren Funktionsfähigkeit ist keine Selbstverständlichkeit, sondern bedarf politischer und operativer Unterstützung durch die Staaten. Ausdrücklich wird auf deren Reformbedürftigkeit hingewiesen. Explizit werden die Forderungen nach einer Reform der Vereinten Nationen, des IWF und einer Umgestaltung der G8 angeführt.

Besonders brisant ist die erhobene Forderung, dass die EU die Resolution der Vollversammlung der Vereinten Nationen für den Schutz der Völker vor Völkermord, Kriegsverbrechen, ethnischen Säuberungen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit, weiter voranbringen soll, da daraus zukünftig eine verstärkte Bereitschaft zu humanitären Interventionen abgeleitet werden könnte.

Der FB 08 schließt mit der Verpflichtung der Regierungen, Parlamente und EU-Organe zur deutlicheren Vermittlung der Erfordernisse für das globale Engagement der EU und zur Entsendung von Einsatzpersonal in instabile Gebiete, weil die Wahrung der europäischen Sicherheit in einer sich rasch wandelnden Welt mehr weltgestaltender Einflussnahme durch die EU bedarf, und „zwar jetzt gleich und nicht irgendwann in der Zukunft“.

### **6.3. Sicherheitspolitische Bewertung**

Erste politische Kommentare und sicherheitspolitische Analysen zum FB 08 fallen überwiegend kritisch aus.<sup>79</sup> Auch die Beurteilungen auf militärischer Seite sehen keine unmittelbaren Auswirkungen des FB 08 auf die europäische Streitkräfteentwicklung.

Während auf der positiven Seite insbesondere der gut gewählte Erstellungszeitpunkt,<sup>80</sup> die prinzipielle Notwendigkeit eines kontinuierlichen Überarbeitungsprozesses der ESS und der Umstand, dass kurzfristige Interessensunterschiede in der Frage des Georgien-Konfliktes die strategische Einigkeit der EU nicht verhindert hat, genannt werden können, fällt die Liste der kritischen Aspekte länger aus.

Der FB 08 ist kein eigenständiges Strategiedokument, sondern lässt den Text und Gültigkeit der ESS 03 unangetastet. Für ein gesamtheitliches

---

<sup>79</sup> European Parliament, Report on the European Security Strategy and ESDP (2008/2202(INI)), Committee on Foreign Affairs, Rapporteur: Karl von Wogau; Bis cop, Seven et.al.: Europe: A Time For Strategy, Egmont Paper 27, Brussels, January 2009; Algieri, Franco: Eine erste Beurteilung des Report on the Implementation of the European Security Strategy: Providing Security in a Changing World, Austria Institut für Europa- und Sicherheitspolitik, Dezember 2008 (noch nicht veröffentlichtes Manuskript erstellt für das Bundesministerium für Landesverteidigung der Republik Österreich). Algieri, Franco und Kamel, Arnold: Neuer Wein in alten Schläuchen: Der Bericht zur Umsetzung der Europäischen Sicherheitsstrategie, Fokus, Nummer 1/2009, Austria Institut für Europa- und Sicherheitspolitik.

<sup>80</sup> Gemeint ist 5 Jahre nach Beschluss der ESS und im Vorfeld des 60-Jahre Gipfels der NATO.

Verständnis des sicherheitspolitischen Denkens der EU ist der Fortschrittsbericht gemeinsam mit der ESS und den Teilstrategien zu lesen.

Überschattet vom negativen irischen Referendum gingen das ursprünglich vorhandene politische Momentum und die Bereitschaft zu einer substantiellen Debatte verloren. Anstatt einer fokussierten strategischen Diskussion zur von vielen im Vorfeld noch als notwendig erachteten Weiterentwicklung und Anpassung der ESS konzentrierte sich die Berichterstellung auf tagesaktuelle Problemstellungen und weitgehend deskriptive Beschreibungen des bisher Erreichten. Vom dreifachen Auftrag, nämlich Überprüfung der Implementierung, Erarbeitung konkreter Vorschläge zur Verbesserung der Umsetzung der Strategie und Erstellung allfälliger Ergänzungsvorschläge, blieben am Ende prospektive und innovative Elemente weitgehend unterbelichtet. Während die beschreibenden Teile ausführlich das bisher Erreichte darstellen, fehlen weitgehend kritische Bewertungen und Verbesserungsvorschläge.

In der Umfeldanalyse fehlt eine in die Zukunft gerichtete globalstrategische Konstellationsanalyse unter besonderer Berücksichtigung der Auswirkungen der Finanzkrise und der Ableitung der entsprechenden Konsequenzen für die EU-Strategie. Dennoch ist die Grundausrichtung des FB 08 zutreffend, dass die internationale Entwicklung zu mehr und nicht zu weniger Forderungen für europäische Beiträge zum internationalen Krisenmanagement führen wird und dass die globalen internationalen Herausforderungen nur durch eine konsequente Weiterverfolgung eines Systems des effektiven Multilateralismus bewältigt werden können.

Den im FB 08 aufgestellten Policy-Forderungen beispielsweise nach einer strategischeren Ausrichtung der Entscheidungen („more strategic decision-making“) fehlen weitgehend konkrete Umsetzungsvorschläge. Aus analytischer Sicht erscheint die im FB genannte Notwendigkeit, dass das internationale Engagement der EU Prioritätensetzungen erfordert, die den Ressourcen entsprechen, von zentraler Bedeutung zu sein. Aber auch hier fehlt eine Umsetzungsperspektive. Soll die EU ihr politisches Ambitionsniveau nach unten nivellieren und an die vorhandenen Ressourcen anpassen, oder sollen die Ressourcen erhöht werden? Impliziert die Prioritätensetzung eine klare Definition europäischer Interes-

sen? Was bedeutet das für die EU-NATO-Beziehungen und die politische Forderung nach autonomer sicherheitspolitischer Entscheidungsfindung?

Auch wenn der ESVP im Vergleich zur ESS mehr Raum und damit eine höhere Bedeutung beigemessen wird, bleiben zentrale Fragen ungestellt und unbeantwortet: Welche Kriterien begründen eine militärische oder zivil-militärische ESVP-Operation? Wie ist im Rahmen eines „Comprehensive Approach“ die Verknüpfung von zivilen und militärischen Missionen weiterzuentwickeln? Soll die EU in Umsetzung der „Responsibility to Protect“ global an militärischen Interventionen zur Verhinderung von Genozid und massiven Menschenrechtsverletzungen teilnehmen? Wie sieht der politische Referenzrahmen für die Beschreitung neuer Wege in der Kapazitätenentwicklung aus, der „Pooling“, „Sharing“ und Modelle gemeinsamer Bereitstellung und Nutzung von Fähigkeiten anleitet?

Es fehlt die Ausbuchstabierung des Grundsatzes der zunehmenden Vernetzung von inneren und äußeren Sicherheitsrisiken. Das Erfordernis der Nutzbarmachung der ESVP für Aufgaben der inneren Sicherheit etwa in Umsetzung der Solidaritätsklausel, des grenzüberschreitenden Katastrophenschutzes oder gar europäischer militärischer Verteidigungsaufgaben sind im Bericht nicht angesprochen.

Während die Instrumente der 2. Säule relativ genau beleuchtet werden, bleiben die sicherheitspolitisch relevanten Aktivitäten der Kommission unterbelichtet. Damit fehlen eine säulenübergreifende Gesamtzusammenschau und Perspektiven für eine verbesserte Policy-Koordinierung und effizientere Mittelbereitstellung. Es müsste daher ein politischer Auftrag an die militärischen Institutionen der EU zur Erstellung konkreter militärischer Ableitungen ergehen. Dabei wären die im Fortschrittsbericht nicht angesprochenen militärischen Auswirkungen zu analysieren und hinsichtlich der Konsequenzen für die Streitkräfteplanung darzustellen bzw. in einem interaktiven Prozess seitens der Militärs konkretere politische Vorgaben einzufordern.

Aus Sicht des Autors ist als Kernkritikpunkt die versäumte Chance zu nennen, den FB 08 für eine grundsätzliche Debatte der Weiterentwicklung der europäischen Sicherheitspolitik unter Einbeziehung der Staats- und Regierungschefs und einer breiten Öffentlichkeit zu nutzen. Dieses Versäumnis könnte in weiterer Folge dadurch behoben werden, dass der Europäische Rat basierend auf den Vorarbeiten nunmehr einen konkreten Aktionsplan mit klaren politischen Prioritäten zur Verbesserung der Umsetzung der ESS in Auftrag gibt.<sup>81</sup> Ein zentrales Element wäre die Erstellung eines „Europäischen Weißbuches zur Verteidigung“, deren inhaltlicher Kern im Wesentlichen die Behebung der in diesem Kapitel dargestellten Defizite des FB 08 beinhalten sollte. Im abschließenden Teil der vorliegenden Arbeit sollen Kernelemente eines solchen Weißbuches zusammenfassend dargestellt werden.

Als Fazit kann festgehalten werden, dass weder die in der ESS festgestellten Defizite durch den Fortschrittsbericht systematisch behoben wurden noch ein Prozess zur evolutionären Weiterentwicklung eingeleitet wurde. Es bedürfte nunmehr eines politischen Auftrags an die europäischen militärischen Gremien, konkrete militärische Ableitungen zu treffen und dadurch einen systematischen Entwicklungsprozess einzuleiten.

---

<sup>81</sup> Vgl. dazu auch Biscop, Seven: The European Strategy: Now Do it, in: Biscop, Seven et.al.: Europe: A Time For Strategy, Egmont Paper 27, Brussels, January 2009, p. 13-14.



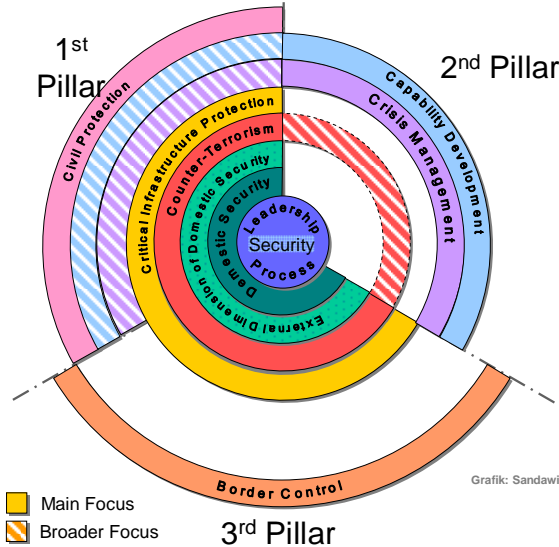


## **7. Die sektoralen Teilstrategien der Europäischen Sicherheitsstrategie**

In diesem Kapitel werden aufbauend auf einer Kurzdarstellung der rechtlichen Handlungsformen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der EU wichtige sektorale Teilstrategien dargestellt, die die ESS ergänzen und konkretisieren, und es wird auf die Frage eingegangen, inwiefern sich die ESS in diesem Strategieprozess als konzeptives „Grand Design“ bewährt hat. Auf Grund der großen Anzahl an Teilstrategien und Subdokumenten können an dieser Stelle nur ausgewählte Themengebiete bearbeitet werden.

Den weiteren Ausführungen ist voranzustellen, dass die Teilstrategien nicht aus einem kohärenten und strategisch angelegten „Top-down“-Planungs- und Umsetzungsprozess hervorgegangen sind, sondern vielmehr stark von tagespolitischen Problemstellungen und Handlungserfordernissen getrieben werden. Dennoch wird einleitend versucht, aus analytischer Sicht ein gewisses Ordnungssystem aufzustellen. Wie die nachstehende Abbildung 4 erläutert, sind die Kompetenzen für einzelne sicherheitspolitische Sachthemen im EU-Institutionengefüge auf unterschiedliche Stellen aufgeteilt bzw. als säulenübergreifende Querschnittsmaterien zu behandeln. Die zentrale politische Herausforderung liegt darin, die Teilstrategien mit ihren unterschiedlichen Programmen und Aktionsplänen kohärent auf einander abzustimmen.

# Si-Kompetenzen



Elements of HLS on EU-Level	
	<b>Domestic Security</b> The Hague Programme (i.g. Area of Freedom, Security and Justice Migration, Asylum)
	<b>Ext. Dimension of Domestic Security</b> Strategy on the External Dimension of the Area of Freedom, Security and Justice (i.g. human rights, fight against terrorism, organized crime.)
	<b>Counter Terrorism</b> Counter Terrorism Strategy: Solidarity Clause EU Plan of Action on Combating Terrorism Framework Document on ESDP/Terrorism
	<b>Critical Infrastructure Protection</b> European Programme for CIP EU CIP-Warning Information Network Prev., Prep. and Conseq. Management of Terrorism
	<b>Crisis Management</b> Civilian and Military Operations Security Sector Reform
	<b>Civil Protection</b> Community Civil Protection Mechanism (i.g. MIC, Common Emergency-CIS)
	<b>Capability Development</b> Civilian Headline Goal 2008 Headline Goal 2010 Humanitarian Capabilities (1 <sup>st</sup> Pillar)
	<b>Border Control</b> European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union

Abbildung 4: Die verteilten Sicherheitskompetenzen im EU-Institutionengefüge; Grafik: Sandawi.

## 7.1. Die Handlungsformen der GASP

Welche politischen und rechtlichen Möglichkeiten stehen der EU zur sicherheitspolitischen Politikgestaltung und zur Entwicklung der Strategiekonzepte überhaupt zur Verfügung?

Im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik kann die EU unterschiedliche politische und rechtliche Instrumentarien<sup>82</sup> zur An-

<sup>82</sup> Zur rechtlichen Dimension siehe u.a.: Haffner, Gerhard: Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, in: Fischer, Peter, Heribert Franz Köck, Heribert Franz und Karollus; Margit Maria (Hrsg.): Europa Recht, Recht der EU/EG, des Europarates und der wichtigsten anderen europäischen Organisationen, 4. Auflage, Wien, 2002, S. 929-950.

wendung bringen. Das EU-Recht unterscheidet zwischen „gemeinsamen Strategien“, „gemeinsamen Standpunkten“, „gemeinsamen Aktionen“ und allgemeinen „Durchführungsbeschlüssen“.

Eine Form der langfristigen Politikgestaltung stellen die vom Europäischen Rat zu beschließenden Grundsätze und „allgemeine Leitlinien“ dar. Sie bilden die Grundlage für die GASP überhaupt, da die Union nur in Bereichen aktiv werden kann, wo es eine solche Leitlinie gibt. Der Interpretationsspielraum dieser Leitlinien ist hoch. Die europäische Außenpolitik ist nie ein exklusives Politikfeld der europäischen Gremien, daher sind komplementäre und parallele Initiativen, Programme und Aktionen von Mitgliedstaaten auch erlaubt, sie sollten aber nicht im Widerspruch zum Rechtsbestand der Union stehen.

Ein weiteres Instrument sind die „gemeinsamen Strategien“ nach Art. 13 EUV/Nizza bzw. Art. 26 EUV/Lissabon. Sie legen eine Vision eines angestrebten Zustandes oder Verhältnisses (zwischen der EU und dem jeweiligen Land/Region) sowie die grundsätzliche Vorgehensweisen zur Erreichung dieser Ziele fest. „Gemeinsame Strategien“ sollten die wichtigsten Basisdokumente der GASP sein und werden ausschließlich vom Europäischen Rat – also von den Staats- und Regierungschefs – im einstimmigen Verfahren beschlossen. Sie sind die einzigen Dokumente der GASP, die die gesamte Union – also Mitgliedsstaaten, Ratsbürokratie und Kommission – rechtlich binden. Allerdings wird in der Praxis von diesem Instrument kaum Gebrauch, denn bis heute existieren lediglich drei aus den 90er Jahren stammende Strategien: zu Russland,<sup>83</sup> zur Ukraine<sup>84</sup> und zur Mittelmeerregion.<sup>85</sup>

---

<sup>83</sup> Common Strategy of the European Union of 4 June 1999 on Russia, Official Journal of the European Communities, L 157/1, download am 20.03.2006, unter: [http://europa.eu.int/eur-lex/pri/en/oj/dat/1999/l\\_157/l\\_15719990624en00010009.pdf](http://europa.eu.int/eur-lex/pri/en/oj/dat/1999/l_157/l_15719990624en00010009.pdf). Die weitere Strategie aus dem Jahr 2003 verlängert nur deren Dauer und bringt inhaltlich nichts Neues. Common Strategy 2003/414/CFSP on Russia in order to extend the period of its application, Official Journal of the European Union L 157/68, download am 20.03.2006, unter: [http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/l\\_15720030626en00680068.pdf](http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/l_15720030626en00680068.pdf).

<sup>84</sup> European Council Common Strategy, of 11 December 1999 on Ukraine, Official Journal of the European Communities, L 331/1, download am 20.03.2006, unter: <http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/ukEN.pdf>; Die Strategie aus dem Jahre 2003 ver-

Die gemeinsamen Strategien sind von den Strategien der Europäischen Kommission und der Europäischen Sicherheitsstrategie des Hohen Repräsentanten der GASP zu unterscheiden. Erstere sind Programmentwürfe der Kommission über die Nachbehandlung und arbeitstechnischen Vollzug vorher getroffener Rahmenentscheidungen durch multilaterale Abkommen, die dem Rat zur Kenntnisnahme vorgelegt werden. Ähnliches gilt für Arbeitspapiere des Rates oder des Hohen Repräsentanten, die keine rechtsverbindliche Wirkung haben. Sie sind vielmehr Arbeitspapiere des Ratssekretariates, die zum Ausdruck bringen, auf welche Standpunkte sich die einzelnen Mitgliedsstaaten einigen konnten. Sie werden entweder durch den Rat ausdrücklich zur Kenntnis genommen oder bleiben eine informelle Arbeitsgrundlage für die zweite Säule. Die eigentliche Umsetzung erfolgt durch Beschlüsse, die der Rat aufgrund der Empfehlungen dieser Arbeitspapiere trifft.

Zur operativen Umsetzung beschließt der Rat „gemeinsame Aktionen“ nach Art. 14 EUV/Nizza bzw. Art. 28 EUV/Lissabon, die bestimmte Maßnahmen, politische Zielsetzungen und die einzusetzenden Mittel beinhalten. Wichtige gemeinsame Aktionen sind Programme wie etwa die europäische Beteiligung und Mitgestaltung am Stabilitätspakt für Ost- und Südosteuropa, und auch alle ESVP-Missionen werden als gemeinsame Aktionen der GASP beschlossen. Gemeinsame Aktionen werden vom Rat für Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen einstimmig beschlossen. Gemeinsame Aktionen binden die Ratsbürokratie und die Mitgliedsstaaten, wobei allerdings die Kommission im Sinne des Kohärenzgebotes die Aktionen berücksichtigen muss.

---

längert nur deren Gültigkeit. Common Strategy 2003/897/CFSP of the European Council of 12 December 2003 amending Common Strategy 1999/877/CFSP on Ukraine in order to extend the period of its application, Official Journal of the European Union, L 333/96, download am 20.03.2006, unter: [http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/1\\_33320031220en00960096.pdf](http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/1_33320031220en00960096.pdf).

<sup>85</sup> Common Strategy of the European Council of 19 June 2000 on the Mediterranean region, Official Journals of the European Communities, L 183/5, download am 20.03.2006, unter: <http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/mediEN.pdf>.

Darüber hinaus ist noch das Institut der „gemeinsamen Standpunkte“<sup>86</sup> nach Art. 15 EUV/Nizza bzw. Art. 29 EUV/Lissabon anzuführen. Diese legen eine gemeinsame Haltung zu einem gewissen Thema fest, ohne selbst handlungsvorschreibend zu sein. Sie werden einstimmig von den Außenministern beschlossen.

Über diese formal-rechtlichen Handlungsformen der GASP hinaus gibt es noch eine Reihe von Papieren, Erklärungen und Dokumenten, die umgangssprachlich ebenfalls als „Strategien“ bezeichnet werden. Auch wenn viele dieser als „Strategien“ bezeichneten Dokumente keine Rechtsverbindlichkeit, sondern allenfalls eine politische Bedeutung haben, sollte der Faktor der informellen Konformität nicht unterschätzt werden. Gerade die ESS konnte auch ohne formalrechtliche Bindungswirkung eine erhebliche politische Kraft entfalten, wenngleich Einfluss und Bedeutung in den Mitgliedstaaten variieren. Das tatsächliche politische Gewicht dieser Papiere hängt neben der gesamteuropäischen Dimension insbesondere von der Tragfähigkeit und Substanz des erreichten Konsenses zwischen den sicherheitspolitischen bedeutenden Staaten und deren Willen ab, diese Positionen auch in ihren bilateralen Politiken einzubringen.

Abbildung 5 zeigt eine „idealtypische“ analytische Zusammenstellung der wichtigsten sektoralen Teilstrategien und der dazugehörigen Subdokumente.

---

<sup>86</sup> Siehe: Blanck, Kathrin: Die europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik im Rahmen der europäischen Sicherheitsarchitektur, Wien, 2005, S.184f.

# Konzeptentwicklung



Abbildung 5: Sektorale Teilstrategien und Konzepte; Grafik: Sandawi (2006).

Die wichtigsten Teilbereiche, in denen die EU im Gefolge der ESS in den letzten fünf Jahren „Teil- und Umsetzungsstrategien“ erstellt hat, sind:

- EU Strategie zur Bekämpfung der Proliferation von Massenvernichtungswaffen (2003),
- Strategien zum Kampf gegen den Terrorismus (2001-2005),
- Regionale, länderspezifische Strategiepapiere insbesondere Europäische Nachbarschaftspolitik (2004), Östliche Partnerschaft (2008), Union für den Mittelmeerraum (2008), Zentralasien (2007) und die EU-Afrika-Strategie (2007),
- Strategien zur Stärkung der Inneren Sicherheit (insbesondere das Haager Programm 2004),
- Entwicklung und Sicherheit: Konsens zur Entwicklung (2005),

- Strategie zur Bekämpfung der Anhäufung von Kleinwaffen und leichten Waffen (2005),
- Klimawandel und Sicherheit (2008),
- Strategie für eine sichere Informationsgesellschaft (2006),
- Gemeinsamer Bericht des Hohen Vertreters und der Kommission zur EU-Energiepolitik (2006),
- Diverse Beschlüsse und Erklärungen zur Rolle der NATO im Rahmen der Sicherheitsarchitektur der EU (2003 bis 2008),
- Im ESVP-Bereich insbesondere die EU-Longterm Vision (2006), das EU-Battlegroup Konzept (2007), die Erklärung des Europäischen Rates über die Verstärkung der Fähigkeiten (2008),
- Gemeinsame VN-EU Erklärung (2007).

Bemerkenswert ist, dass in allen Teilbereichen ein säulenübergreifendes Zusammenwirken erforderlich ist, weil die Zuständigkeiten und Instrumente in unterschiedlichen Säulen der EU verortet sind. Europäische Sicherheitspolitik ist daher immer als eine säulen- und ebenenübergreifende<sup>87</sup> Querschnittsmaterie anzusehen. Keine der in der ESS genannten Zielsetzungen kann ohne eine umfassende Beteiligung aller sicherheitspolitischen Akteure und Instrumente erreicht werden (siehe Abbildung 6).

---

<sup>87</sup> EU-Ebene und Ebene der Mitgliedstaaten.

# Sicherheitspolitik als Querschnittsmaterie

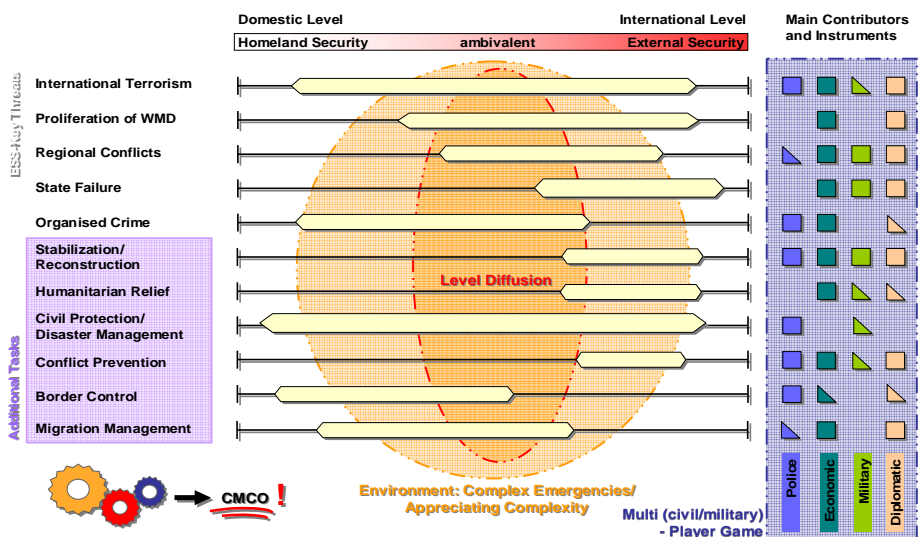


Abbildung 6: Sicherheitspolitik als Querschnittsmaterie;  
 Grafik: Sandawi.

Wichtige Teilstrategien in der Sicherheitskonzeption der EU werden im Folgenden kurz inhaltlich dargestellt und bewertet.

## 7.2. Die Europäische Nachbarschaftspolitik

Nach der Stabilisierung des unmittelbaren Umfeldes durch Erweiterung bzw. das Engagement am Balkan, beginnt die EU schrittweise ihre Außenwirksamkeit auf den erweiterten eurostrategischen Raum auszudehnen, der den Bogen vom Kaukasus über den Nahen und Mittleren Osten bis Zentralafrika spannt. Sie bedient sich dabei insbesondere des Instruments der Europäischen Nachbarschaftspolitik und regionaler Teilstrategien.

Da die bisherige Erweiterungspolitik als Instrument der Stabilisierung und demokratischen Transformation wegen der nunmehr erreichten



Grenzen der Aufnahmefähigkeit der Union außerhalb des Balkan nicht fortgesetzt werden kann, müssen alternative Partnerschafts- und Nachbarschaftspolitiken entwickelt werden, um, wie die ESS 03 fordert, „einen stabilen Ring von Freunden um die Union in Osteuropa und im Mittelmeerraum aufzubauen“. Das sicherheitspolitische Hauptziel ist die Verhinderung des Entstehens von gescheiterten Staaten. Dies erfordert ein umfassendes Engagement zum Aufbau funktionierender staatlicher Ordnungen.

Zu diesem Zweck wurde 2004 das Programm der Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP) entwickelt, das im Zeitraum 2007 bis 2013 mit 15 Mrd Euro dotiert<sup>88</sup> ist. In Relation zu den finanziellen Unterstützungen, die in die Länder des westlichen Balkan geflossen sind, ist dies weniger als 50 Prozent. Auf Grund der Heterogenität der Nachbarschaftsregionen, der unterschiedlichen Bedürfnisse und Absorptionsfähigkeiten sowie unterschiedlicher Interessen der EU-Mitgliedstaaten wurde das ENP-Programm weiter ausdifferenziert, im Juni 2008 wurde die „Union für den Mittelmeerraum“ und im Dezember 2008 die „Östliche Partnerschaft“ ins Leben gerufen. Die ENP sucht einen Mittelweg zwischen Kooperation und Beitrittsperspektive mit der Besonderheit, dass die diversen Zusammenarbeitsprogramme im Kontext von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit stehen. Dem Grundprinzip der positiven Konditionalität folgend sollen in Abhängigkeit von den erreichten demokratiepolitischen Fortschritten in den ENP-Staaten die Kooperationsprogramme intensiviert werden.

Die Jahresbilanz 2007 der EU-Kommission fällt relativ kritisch aus. Es wird bemängelt, dass seitens der EU die beabsichtigte Bindung von Kooperationsanreizen an demokratische Standards kaum stattfindet. Darüber hinaus gilt die finanzielle Dotierung als zu gering, um eine ausreichende Hebelwirkung für innenpolitische Transformationsprozesse in den Zielstaaten zu haben. Jene Staaten, die von der EU in höherem Maße abhängen<sup>89</sup>, sind eher bereit, EU-Normen und Werte zu übernehmen, als

---

<sup>88</sup> Vgl. Europäische Kommission, Gesamtbericht über die Tätigkeit der EU 2007, Brüssel/Luxemburg 2008, S. 173-181.

<sup>89</sup> Armenien, Georgien, Libanon, Marokko, Moldau, Ukraine

jene, die über alternative politische und wirtschaftliche Kooperationsperspektiven verfügen.<sup>90</sup> Generell sind die östlichen Partner für umfassendere Kooperationen offen, während die südlichen Partnerstaaten eher auf ihre Souveränität und das Prinzip der Nichteinmischung pochen.<sup>91</sup> Verstärkt wird diese reservierte Haltung der südlichen Anrainerstaaten durch die Angst, dass die von der EU geforderten Demokratisierungsschritte islamistische Kräfte an die Macht bringen könnten.

Der „Barcelona-Prozess: Union für das Mittelmeer“, der 10 südliche Mittelmeer-Anrainerstaaten<sup>92</sup> sowie Jordanien und Mauretanien umfasst, soll die Mittelmeer-Zusammenarbeit durch breit angelegte Kooperationsprojekte in den Bereichen Umwelt, erneuerbare Energie, Wissenschaftsbeziehungen und Wirtschaftskooperationen effektiver und kohärenter gestalten. Die politische Bilanz des aus dem Jahre 1995 stammenden Barcelona-Prozesses fällt wenig erfolgreich aus. Dieser ist insbesondere an der mangelnden politischen Reformbereitschaft autoritär gelenkter südlicher Mittelmeer-Staaten, am israelisch-arabischen Konflikt, an mangelnder Bereitschaft zu Süd-Süd-Zusammenarbeit sowie an der Frage, wie die EU mit islamistischen Gruppierungen umgehen soll, gescheitert.<sup>93</sup> Im FB 08 wird die im Juli 2008 ins Leben gerufene Union für den Mittelmeerraum als eine „neue politische Dynamik“ und als „Prozess“ mit „weit reichenden Programmen“ gesehen. Strategisch gesehen geht es um die Stabilisierung der europäischen Gegenküste. Militärisch werden neben der Unterstützung der Reform der Verteidigungsinstitutionen auch europäische Beiträge zur Friedenssicherung insbesondere im israelisch-arabischen Konflikt gefordert sein. Dass die Neuauflage in Form der Union für das Mittelmeer die richtige Antwort auf die strukturellen Defizite des alten Barcelona-Prozesses ist, muss aus heutiger Sicht

---

<sup>90</sup> Ägypten, Algerien, Aserbaidschan, Jordanien, Libyen, Syrien.

<sup>91</sup> Für eine ausführliche Analyse der Wirksamkeit der „Europäischen Nachbarschaftspolitik“ siehe: Benediek, Annegret: Wie effektiv ist die Europäische Nachbarschaftspolitik. Sechzehn Länder im Vergleich, Stiftung Wissenschaft und Politik, Studie, Berlin, September 2008.

<sup>92</sup> Marokko, Algerien, Tunesien, Ägypten, Israel, Palästinensische Gebiete, Libanon, Syrien, Türkei, Albanien und ev. Libyen.

<sup>93</sup> Vgl. Asselburg, Muriel: Barcelona Plus 10, Stiftung Wissenschaft und Politik, SWP-Aktuell 57, Berlin, 2005.

zweifelhaft bleiben.<sup>94</sup> Aus analytischer Perspektive ist jedenfalls festzuhalten, dass sich Krisen und Konflikte, die im Mittelmeerraum entstehen, sehr rasch auf Europa auswirken können, dass die Möglichkeiten der EU, einmal ausgebrochene Konflikte zu regulieren, aber drastisch eingeschränkt sind. Daher muss es das Kernanliegen europäischer Sicherheitspolitik sein, durch eine vorsorgende und umfassende Politik gemeinsam mit den anderen Akteuren des Nahost-Quartetts, den Ausbruch gewaltsamer Konflikte bestmöglich zu unterbinden.

Die östliche Partnerschaft mit sechs Staaten Osteuropas und des Südkaukasus<sup>95</sup> soll dem Umstand einer immer stärkeren Vernetzung zwischen der Sicherheit der Nachbarstaaten und der EU Rechnung tragen. Es gilt der Grundsatz: Je stabiler und wohlhabender diese Staaten sind, desto sicherer ist die EU. Es ist eine erhebliche finanzielle Aufstockung von 450 Mio € im Jahr 2008 auf 785 Mio € im Jahr 2013 vorgesehen.<sup>96</sup> Im Unterschied zur Union für das Mittelmeer ist das Projekt der Östlichen Partnerschaft stärker von Brüssel getrieben als von den regionalen Partnerstaaten, und Einschätzungen der EU-Kommission zu Folge könnten die östlichen Partnerstaaten in 20 bis 30 Jahren eine Beitrittsperspektive haben.

Zwischen der östlichen und südlichen Dimension der ENP besteht ein Spannungsverhältnis, das sich angesichts knapper werdender finanzieller Ressourcen in der EU mittelfristig weiter verschärfen und zu Zielkonflikten zwischen der EU-Kommission und den Mitgliedstaaten führen könnte. Auch ist die ENP der EU bislang nur unzureichend mit der NATO-Erweiterungspolitik abgestimmt.

---

<sup>94</sup> Vgl. Schwarzer, Daniela und Werenfels, Isabella: Formelkompromiss ums Mittelmeer, SWP-Aktuell 24, Berlin, April 2008.

<sup>95</sup> Armenien, Aserbaidschan, Belarus (in Abhängigkeit von der Entwicklung der allgemeinen Beziehungen zwischen der EU und Belarus), Georgien, Moldawien und der Ukraine.

<sup>96</sup> Vgl. Die östliche Partnerschaft – ein neues Kapitel in den Beziehungen der EU zu ihren östlichen Nachbarn. Presseaussendung der der EU-Kommission, IP/08/1858, Brüssel, 3.12.2008.

Der FB 08 kritisiert die unzufriedenstellenden Fortschritte im politischen Reformprozess sowohl der südlichen als auch der östlichen Nachbarschaft. Er gibt aber keine Indikation bezüglich der weiteren Strategieentwicklung. Soll die EU sich mit rechtlichen Minimalstandards im Bereich von Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechten begnügen und im Sinne der Stabilität auch mit autoritären Regimen zusammenarbeiten, oder soll sie eine konsequente Demokratisierungsagenda verfolgen? Gleichzeitig fehlt im Bericht jede selbstkritische Bewertung der negativen Folgen, die durch die Verweigerung der Öffnung des EU-Agrarmarktes und die zunehmend restriktiver werdende europäische Einwanderungspolitik, entstehen.

Auf die entscheidende Rolle Russlands für den Erfolg der östlichen Partnerschaftspolitik der EU wird im FB 08 nur indirekt verwiesen, indem es heißt: „Dauerhafte Stabilität in unserer Nachbarschaft wird weitere Anstrengungen der EU gemeinsam mit den VN, der OSZE, den USA und Russland erfordern. Unsere Beziehungen zu Russland haben sich infolge des Konflikts mit Georgien verschlechtert.“ Aus strategischer Sicht besteht jedenfalls ein hoher Bedarf zur Neuordnung der Zwischenzone zwischen EU und Russland. Im FB 08 werden Zentralasien und die 2007 verabschiedete Zentralasien-Strategie nur mit einem Halbsatz erwähnt, und es wird die Absicht für einen „intensiveren politischen Dialog und Maßnahmen in Bereichen wie Wasser, Energie, Rechtsstaatlichkeit und Sicherheit“ betont.

Bezogen auf die Türkei erwähnt der FB 08 den Umstand, dass eine Reihe von Verhandlungskapiteln eröffnet wurden und dass die Zusammenarbeit der EU im Rahmen des Dialogs mit anderen Zivilisationen eine besondere Gelegenheit für die Türkei bietet. Die ursprünglich vorgesehene Textierung, dass der Türkei eine „Brückenfunktion“ zwischen Europa und der islamischen Welt zukommt, wurde wegen des Einspruchs einiger Mitgliedstaaten gestrichen. Insgesamt muss es in der Türkei-Frage daher bei der bekannten Feststellung bleiben, dass die Türkei von heute die Beitrittskriterien nicht erfüllt und ein ergebnisoffener Verhandlungsprozess zeigen wird, ob die Türkei einerseits und die Aufnahme-fähigkeit der EU andererseits jemals einen Beitritt zulassen werden. Im Gefolge des Georgien-Krieges und mit Abstrichen auch im Gaza-Krieg

hat die Türkei versucht, sich als regionaler Schlüsselspieler zu betätigen und sich so auch gegenüber der EU als unverzichtbarer Ankerstaat in der Sicherung des eurostrategischen Vorfeldes zu etablieren.

Komplexität, Unübersichtlichkeit und mangelnde Klarheit in der Zielorientierung verbunden mit einer fehlenden klaren Zuordnung von Instrumenten zur Zielerreichung werden in einer jüngeren Studie über die Effektivität der Europäischen Nachbarschaftspolitik als zentrale Schwächen angeführt.<sup>97</sup> Ohne Beitrittsoption entfällt das bislang wichtigste und erfolgreichste Stabilisierungsinstrumentarium der EU, und die ENP kann wohl kaum einen vollwertigen Ersatz darstellen. Daher ist eine effizientere Verknüpfung von Wirtschafts-, Handels- und Entwicklungspolitik der EU mit sicherheitspolitischen und ordnungspolitischen Zielen und Werten für den Erfolg der Regionalpolitiken von entscheidender Bedeutung. Neben den stabilitätsorientierten Zielsetzungen verfolgt die EU mit den proliferierenden interregionalen (und auch globalen) Konzepten und Programmen auch den Zweck, sich als ein relevanter internationaler Akteur zu etablieren und insbesondere im eigenen strategischen Vorfeld selbst für Sicherheit und Ordnung sorgen zu können. Je geringer die von einer Beitrittsperspektive ausgehende Stabilisierungswirkung der EU wird, desto bedeutungsvoller wird die Vorbild- und „Role model“-Funktion der EU als weltweit erfolgreichstes regionales Integrations- und Friedensprojekt. Die Ausstrahlungswirkung dieses „Soft Factors“ hängt unmittelbar vom Fortschritt des inneren Integrationsprojekts und von einem kohärenten Außenaufreten der EU ab.

In Bezug auf die ESVP könnte das Instrument der Einbindung von Drittstaaten weiter ausgebaut werden. Dabei wäre neben unmittelbaren Beiträgen von Partnerstaaten zu Operationen insbesondere auch an Maßnahmen der kooperativen Militärpolitik wie Verteidigungsreform, gemeinsame Übungen, Rüstungskontrolle sowie Transparenz- und Vertrauensbildende Maßnahmen mit dem langfristigen Ziel der Schaffung lokaler Kapazitäten und des Aufbaus tragfähiger regionaler Sicherheits-

---

<sup>97</sup> Benediek, Annegret: Wie effektiv ist die Europäische Nachbarschaftspolitik. Sechzehn Länder im Vergleich, Stiftung Wissenschaft und Politik, Studie, Berlin, September 2008.

institutionen zu denken, wobei die EU sich mit ihren Erfahrungen und Ressourcen einbringen könnte.

In der Weiterentwicklung der Rolle der ESVP im Rahmen der ENP sollte sich die EU systematisch auf ihre Balkan-Erfahrungen abstützen und diese lageangepasst auf andere Regionen umlegen. Es lassen sich zumindest fünf allgemeingültige Lehren aus dem Balkan-Engagement der EU ableiten: Erstens muss die ESVP in eine klare und kohärente Strategie eingebettet sein, die die gesamte Region und nicht nur bilaterale Beziehungen anspricht. In diesem Zusammenhang ist besonders hervorzuheben, dass wo immer möglich intra-regionale Kooperationsprojekte unterstützt und gefördert werden sollen. Dabei kommt der EU eine Koordinationsrolle und Transparenzfunktion zur Vermeidung von Duplizierungen, Konkurrenz und Absorptionsproblemen in den Rezipientenstaaten zu. Zweitens ist das Krisenmanagement der EU in einen umfassenden Ansatz zu integrieren, da die vielfältigen und komplexen Herausforderungen im Rahmen der Stabilisierung von Konfliktregionen nur durch einen abgestimmten Einsatz aller erforderlichen politischen, wirtschaftlichen, zivilen und militärischen Instrumente bewältigt werden können. Drittens hat die ESVP-Operation Concordia in FYROM bewiesen, dass frühzeitiges und präventives militärisches Engagement sehr effektiv Konflikteskalationen verhindern und dass damit Menschenleben gerettet und wirtschaftliche Wiederaufbaukosten erspart werden können. Viertens ist anzuführen, dass eine gemeinsame politische Position aller EU27 eine Grundvoraussetzung für erfolgreiche ESVP-Operationen darstellt. So haben unterschiedliche Haltungen von EU-Staaten in der Frage der Anerkennung des Kosovo negative Auswirkungen auf die Operation EULEX. Fünftens ist sicherzustellen, dass internationale Angebote für den lokalen Kapazitäten- und Strukturaufbau mit der Absorptionsfähigkeit des Empfängerlandes abgestimmt werden.

Als abschließendes Caveat ist bezogen auf die Regionalpolitiken der EU festzuhalten, dass man sich in Brüssel nicht zu viel in zu kurzer Zeit erwarten darf, sondern sich vielmehr auf einen "langen Marsch" vorbereiten muss.

### 7.3. Die Energiepolitik

Die „Strategie“<sup>98</sup> (Grünbuch der EU-Kommission) wurde vor dem Hintergrund stark ansteigender Ölpreise, steigender Abhängigkeit von Importen fossiler Brennstoffe und den ambitionierten Klimazielen der Kommission geschrieben. Als langfristige energiepolitische Ziele verfolgt die EU die Reduzierung der Abhängigkeit von Importen, eine Senkung des Energieverbrauches und der Energiekosten sowie die Sicherung eines verlässlichen Energieflusses.

Der dazugehörige Aktionsplan beschreibt die Maßnahmen, die zu dieser Zielerreichung führen sollen, wobei das Gros der Maßnahmen nicht die EU-Außenpolitik gegenüber Drittstaaten, sondern rein EU-interne Maßnahmen und Programme betrifft. Im Zentrum der Bemühungen steht die Schaffung eines freien internen Energiemarktes. Neue Regulierungen, Kartellbestimmungen, eine Trennung von Erzeuger- und Verteilernetzen sowie die Verbesserung der Infrastruktur stehen auf dem Programm.

Was die Energiesicherheit betrifft, setzt die EU besonders auf redundante Verteilerströme, den Ausbau strategischer Reserven, eine Diversifizierung des Einkaufes (ohne jedoch konkrete Projekte zu nennen) und den Erhalt freundschaftlicher Beziehungen zu den Exportstaaten. Solidarität im Krisenfall wird ebenso eingefordert. Auf internationaler Ebene soll sich die EU für eine Liberalisierung des Energiemarktes einsetzen. Auch soll die Kommission die alleinige Kompetenz für den Abschluss von internationalen Verträgen übertragen bekommen. Letzteres wäre der außenpolitisch wirklich relevante Schritt, da er außereuropäischen Staaten die Möglichkeit der Spaltung der EU durch bevorzugte Lieferverträge für einzelne Mitgliedstaaten entziehen würde. Geopolitische Aspekte des Wettstreites um Energie-Ressourcen und damit einhergehende neue internationale Koalitionsstrukturen werden in der EU noch nicht ausreichend reflektiert. Spätestens seit der Gas-Krise Anfang 2009 ist eine strategischere Herangehensweise der EU an die Energiefragen aber unumgänglich geworden.

---

<sup>98</sup> <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0105:FIN:EN:PDF>

## 7.4. Die Afrikapolitik der EU

Mit Ausnahme der Proliferation von Massenvernichtungswaffen sind vier von fünf in der Europäischen Sicherheitsstrategie identifizierten sicherheitspolitischen Herausforderungen in Sub-Sahara-Afrika manifest: Regionale bewaffnete Konflikte, Staatsversagen, Organisierte Kriminalität und Terrorismus. Der Nachbarkontinent Europa ist davon vorrangig betroffen und kann sich den negativen Konsequenzen nicht entziehen. Subsahara-Afrika (SSA) zeigt, wie eng Frieden, Wohlstand und Entwicklung miteinander verbunden sind. Die Einsicht, dass fehlende Sicherheit eine Hauptursache von Armut ist und dass ohne Sicherheit Armut nicht überwunden werden kann, ist heute unumstritten.<sup>99</sup> Konsequenterweise stellt die Europäische Sicherheitsstrategie ihren Sicherheitsansatz in den Kontext von „Entwicklung und Sicherheit“: Wo Krieg herrscht, kann keine Entwicklung stattfinden, und wo keine Entwicklung stattfindet, kommt es zu potenziell gewaltsamer Verteilungskonkurrenz um knappe Ressourcen. Viele Staaten in SSA werden von hohem Bevölkerungswachstum, extremen Einkommensunterschieden, verbreiteter Armut, mangelhafter Infrastruktur, Eliten- und Kapitalflucht, hoher (Gewalt-)Kriminalität sowie schwachen staatlichen Institutionen geprägt.

Eine positive Entwicklung ist der sich verstärkende regionale Integrationsprozess in SSA. Damit werden multilaterale Akteure und Ansprechpartner etabliert sowie Ressourcen gebündelt. Seit 2002 existiert eine gemeinsame afrikanische Verteidigungs- und Sicherheitspolitik der AU (Common African Defence and Security Policy /CADSP), die allerdings nur langsam Konturen annimmt. Der Aufbau der African Standby Forces (ASF) ist ein wesentlicher Bestandteil der CADSP; deren Einsatzbereitschaft wird sich aber über das Zieldatum 2010 hinaus verzögern. Die Finanzierung der ASF wird vor allem von externen Gebern abhängig bleiben. Neben der ASF plant die AU auch die Errichtung eines Krisenfrühwarnsystems (Continental Early Warning System/ CEWS). Die ASF

---

<sup>99</sup> Vgl. Messner, Dirk und Scholz, Imme (Hrsg.), *Zukunftsfragen der Entwicklungspolitik*, Baden-Baden, 2005.



wird zumindest bis 2010 UN-Missionen oder EU-Operationen nicht ersetzen können.

Die 2002 gegründete Afrikanische Union (AU) und die diversen regionalen Zusammenschlüsse sehen in der EU den bevorzugten Partner: Im Dezember 2007 beschloss die AU und die EU eine umfassende „strategische Partnerschaft“. In den strukturell miteinander verknüpften Politikfeldern Frieden und Sicherheit, Gute Regierungsführung und Menschenrechte, Handel und Regionale Integration sowie Entwicklung werden gemeinsame kohärente Strategien entwickelt und konkrete Projekte implementiert. Die Programmfinanzierung der AU ist weitgehend von internationalen Geberbeiträgen abhängig. Bis Ende 2007 wurden von der EU im Wege des „Peace-facility-Fonds“ ca. 250 Mio. Euro für friedensunterstützende und kapazitätsbildende Maßnahmen in Afrika bereitgestellt. Für den Zeitraum 2008-2010 sind weitere 300 Mio. Euro vorgesehen.

Mit der 2007 beschlossenen Gemeinsamen EU-Afrika-Strategie und dem 1. Aktionsplan für 2008-2010 hat die EU ihre strategischen Ziele gegenüber Afrika und gemeinsam mit den afrikanischen Staaten neu definiert. Implementierungsprinzipien sind die Vermeidung von Duplizitäten, die weitgehende Abstützung auf vorhandene Mechanismen und Instrumente sowie Flexibilität und Effizienz. Das Kernziel dieser Bemühungen ist gemäß FB 08 der „Ausbau der afrikanischen Kapazitäten im Bereich des Krisenmanagements, einschließlich regionaler Bereitschaftstruppen und eines Frühwarnsystems“. Für 2009 hat die Roadmap zum Aktionsplan konkrete Kooperationsvorhaben in wichtigen Handlungsfeldern (Politischer Dialog, Operationalisierung von APSA, Finanzierung)<sup>100</sup> identifiziert. Wie die wachsende Zahl von EU-Missionen<sup>101</sup> in

---

<sup>100</sup> Im Handlungsfeld „Politischer Dialog“ zählen dazu regelmäßige Konsultationen zwischen dem Friedens- und Sicherheitsrat der AU und dem Politischen und Sicherheitspolitischen Komitee der EU, Erfahrungsaustausch zwischen EU, AU und Regionalorganisationen zu den Themen Terrorismus und Minen, koordinierte Treffen zwischen EU, AU und UNO, ein gemeinsames Ministertroika-Treffen, eine Studie über die Errichtung eines Zentrums für Konfliktlösung und Entwicklung in Afrika, gemeinsame Vor-Ort-Evaluierungen von AU-Missionen wie auch gemeinsame Besuche von Post-Konflikt-Regionen in Europa sowie ein Workshop zum Austausch der Erfahrungen von Konfliktvermittlern.

---

Im Handlungsfeld „Volle Operationalisierung der APSA“ sind u.a. vorgesehen eine personelle Verstärkung des Peace and Security Department und der Peace Support & Operations Division (PSOD) der AU, eine Kartierung der benötigten Unterstützung für Frühwarnsysteme, Eröffnungskonferenzen und Seminare für den von EURO RE-CAMP unterstützten militärisch-zivilen Übungs- und Evaluierungszyklus „Amani Africa“ 2008-10, eine Analyse der benötigten Lufttransportkapazitäten der künftigen African Standby Force (ASF), die Erarbeitung einer schnell umsetzbaren Strategie für Kapazitätenentwicklung im Bereich der zivilen ASF-Komponente sowie eine Stärkung regionaler Mechanismen zur Verhinderung von Kleinwaffenproliferation.

Im Handlungsfeld „Berechenbare Finanzierung afrikanischer Friedensoperationen“ stehen für 2009 eine schnelle Operationalisierung der African Peace Facility der EU und gemeinsame Schritte zur Etablierung eines UNO-Mechanismus zur Finanzierung von AU-Friedensmissionen auf der Agenda.

<sup>101</sup> ARTEMIS Kongo: Die EU ist seit 1996 an den Bemühungen um eine friedliche Beilegung des Konflikts in der Demokratischen Republik Kongo beteiligt. Die Operation ARTEMIS war die erste militärische Operation der EU in AFRIKA. Die Operation wurde basierend auf der VN-Resolution 1484 (vom 30. Mai 2003) und der Gemeinsamen Aktion des Rates vom 5. Juni 2003 durchgeführt. Die Operation endete offiziell am 1. September 2003. Sie sollte unter anderem zur Stabilisierung der Sicherheitsbedingungen und zur Verbesserung der humanitären Lage in Bunia beitragen. Die Mannstärke der Operation betrug rund 1550 Personen.

EUFOR RD Congo: Auf Ersuchen der VN hat die EU – nach der Verabschiedung der Resolution 1671 des VN-Sicherheitsrats am 25. April 2006 und der Annahme einer Gemeinsamen Aktion des Rates der EU am 27. April 2006 – eine Militärmission (EUFOR RD Congo) zur Unterstützung der MONUC im kongolesischen Wahlprozess in die DR Kongo entsandt. Zum erfolgreichen Abschluss des kongolesischen Wahlprozesses waren enge politische Kontakte während des gesamten Prozesses erforderlich. Die Operation EUFOR RD CONGO endete wie geplant am 30. November 2006. Die kohärente Verknüpfung der politischen Rolle der EU mit ihren militärischen, polizeilichen und SSR-Instrumenten erwies sich als wirkungsvoll.

EUSEC RD Congo: Die Mission EUSEC RD Congo führt ihr Mandat auf dem Gebiet der Reform des Sicherheitssektors seit Mai 2005 aus. Mit dem Projekt zur Verbesserung der Zahlungskette des Verteidigungsministeriums der DR Kongo wurden beachtliche Fortschritte bei der Modernisierung der Verwaltung erzielt.

EUPOL KINSHASA: Die Polizeimission der EU in der DR Kongo, EUPOL KINSHASA, leistete Unterstützung bei der Überarbeitung von Polizeigesetzen und rechtlichen Grundsätzen, um so das Fundament für einen längerfristigen Aufbau von Fähigkeiten zu legen.

EUPOL RD CONGO: Diese am 1. Juli 2007 gestartete ESVP-Polizeimission ist die Nachfolgemission von EUPOL KINSHASA. Ihr Auftrag soll darin bestehen, die nationale kongolesische Polizei (PNC) bei dem im Anfangsstadium befindlichen Reform- und Umstrukturierungsprozess zu unterstützen und ihre Interaktion mit der Justiz zu fördern.

SSA aufzeigt, wird diese Großregion zumindest kurz- und mittelfristig im Fokus der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik stehen. Angesichts unterentwickelter afrikanischer Institutionen und Ressourcen ist für einen Übergangszeitraum externe militärische und zivile Unterstützung notwendig. Hierfür ist die EU sowohl aufgrund ihrer geographischen Nähe wie aufgrund ihrer Kapazitäten vorrangig geeignet – von kurzfristigen robusten Unterstützungseinsätzen (EU Battle Groups) bis hin zu langfristigem militärisch-zivilem Post-Conflict Building und Security Sector Reform.

Zusammenfassend kann in Bezug auf die Entwicklung der europäischen Strategie gegenüber Afrika festgehalten werden: Die strategische Bedeutung Afrikas für Europa liegt in der gemeinsamen Vorgangsweise afrikanischer und europäischer Staaten im Rahmen internationaler Organisationen, im Kampf gegen illegale Migration, Organisierte Kriminalität, Proliferation von Kleinwaffen, Drogenhandel, im Kampf gegen den Terrorismus und im Ressourcenreichtum Afrikas. Im Themenbereich Frieden und Sicherheit ist sowohl die konzeptionelle als auch die praktische Zusammenarbeit bereits erheblich ausgebaut. Dies betrifft sowohl die operative Krisenbearbeitung als auch den Aufbau afrikanischer Krisenmanagementfähigkeiten. Der Fokus der EU-Aktivitäten wird auf der Konfliktprävention und einem umfassenden und koordinierten Instrumenteneinsatz liegen. Während die EU-Konzepte für Konfliktprävention und Postkonflikt-Stabilisierung bereits gut entwickelt sind, fehlt für den Bereich „Conflict Resolution“ (Peace Enforcement) noch eine tragfähige gemeinsame Grundlage, die den Einsatz militärischer Gewaltmittel zur

---

EU Support to AMIS II in DARFUR: Die Afrikanische Union (AU) hat am 28.05.04 beschlossen, in DARFUR eine Überwachungsmission zur Beobachtung der Einhaltung der humanitären Waffenruhevereinbarung von N'DJAMENA vom 08.04.04 einzusetzen (African Union Mission in Sudan - AMIS). Am 20. Oktober 04 beschloss der Friedens- und Sicherheitsrat der AU eine Erweiterung der Überwachungsmission AMIS (AMIS II). Mit der Gemeinsamen Aktion 2005/557/GASP des Rates vom 18.07.2005 (wurde die zivil- militärische Unterstützungsaktion der EU für die Mission der AU in der Region DARFUR im SUDAN („AMIS-EU Unterstützungsaktion“) autorisiert. EUFOR Tchad/RCA basiert auf UN Resolution 1778 vom 25. September 2007 und der EU Gemeinsamen Aktion des Rates vom 15. Oktober 2007. Das Ziel dieser ESVP-Operation ist die Schaffung eines sicheren Umfelds, um humanitäre Hilfe und die Rückkehr von Flüchtlingen zu ermöglichen.

Wiederherstellung von Frieden und Sicherheit regeln würde. EU-Operationen werden vorwiegend in Kooperation mit der AU stattfinden („Hybrid-Missionen“). Das funktionale ESVP-Profil wird eher keine Langzeitoperationen umfassen, sondern vielmehr aus einer Kombination aus Maßnahmen zum Aufbau lokaler Kapazitäten und aus punktuellen, limitierten raschen Kriseninterventionen zur Vermeidung humanitärer Katastrophen bestehen. Welche Nachhaltigkeit die aktuell revitalisierten Beziehungen zu Afrika entfalten kann, wird von der Breite der Unterstützung der EU-Mitgliedstaaten und der innerafrikanischen Entwicklung abhängen. Angesichts einer fehlenden gesamteuropäischen Prioritätenfestlegung und Gewichtung Afrikas in Relation zu anderen wichtigen sicherheitspolitischen Regionen der europäischen Nachbarschaft ist mittelfristig eher mit einer volatilen EU-Afrika-Politik und schwankender Aktionsbereitschaft zu rechnen.

## **7.5. Haager Programm: Strategie für die innere Sicherheit**

Das Haager Programm, das im November 2005 vom Rat angenommen wurde, versteht sich als Strategie zur Gewährleistung der Inneren Sicherheit der Union und als Ergänzung zur ESS. Zielsetzungen des Programms sind insbesondere:

- die Verbesserung der gemeinsamen Fähigkeit der Union und ihrer Mitgliedstaaten zur Gewährleistung der Grundrechte,
- die Verbesserung der Mindestnormen für Verfahrensgarantien und des Zugangs zur Justiz im Hinblick auf den Schutz von schutzbedürftigen Menschen in Übereinstimmung mit der Genfer Flüchtlingskonvention und anderen internationalen Verträgen,
- die Regulierung von Migrationsbewegungen und Kontrolle der Außengrenzen der Union,
- der Kampf gegen organisierte grenzüberschreitende Kriminalität und zur Bekämpfung der Bedrohung durch den Terrorismus.

Mit den Aspekten Terrorismus und Organisierte Kriminalität deckt das Haager Programm zwei der fünf in der ESS identifizierten Hauptbedrohungen für die europäische Sicherheit ab. Eine gemeinsame Herangehensweise in diesem Bereich sollte auf dem Grundsatz beruhen, dass die

Mitgliedstaaten bei der Gewährleistung der nationalen Sicherheit auch der Sicherheit der Union insgesamt Rechnung zu tragen haben. Im Sinne des umfassenden Sicherheitsansatzes ist die EU bestrebt, Fragen der inneren Sicherheit wie Bekämpfung von Korruption und Organisierter Kriminalität als integrales Element in ihre Beziehungen zu Drittstaaten einzubauen. Der Europäische Rat ersuchte die Kommission, auf der Grundlage dieses Programms einen Aktionsplan vorzulegen, mit dem die Ziele und Prioritäten des Programms in konkrete Maßnahmen umgesetzt und dessen Fortschritte in einem jährlichen Bericht vorgelegt werden.

Zur Bewältigung von Krisen mit grenzüberschreitender Wirkung innerhalb der Europäischen Union sieht der Punkt. 2. 4. des Haager Programms ein „EU Intergrated Crisis Management for Crisis with cross-border effects“ (EU-CIMA) vor. Basierend auf dem Grundsatz der Subsidiarität und der Vermeidung von Duplizierungen werden gemeinsame Operationspläne besprochen, Krisenmanagementabläufe festgelegt und Ausbildungsmaßnahmen EU-weit abgestimmt. Gemeinsam mit dem aus dem Jahr 2008 stammenden Bericht der EU-Kommission, der zur Entwicklung multinationaler rasch verfügbarer Katastrophen- und Kriseninterventionsteams für Natur- und technische Katastrophen auffordert, wurden wegweisende Maßnahmen zur Operationalisierung der Solidaritätsklausel<sup>102</sup> gesetzt. Auf EU-Ebene wurde eine Datenbank über militärische Fähigkeiten und Mittel, die für den Schutz der Zivilbevölkerung vor terroristischen Aktivitäten relevant sind, angelegt. Diese Datenbank soll der schnelleren Reaktion auf Anschläge sowie einer verbesserten

---

<sup>102</sup> Auslöser für die Solidaritätsklausel sind nichtstaatliche terroristische Angriffe sowie Katastrophen natürlichen als auch menschlichen Ursprungs. Derzeit liegt die Verantwortung für das Handeln nach einem Terrorangriff beim angegriffenen Staat. Die EU-Staaten werden aufgerufen, einen Mitgliedstaat „auf Ersuchen seiner politischen Organe innerhalb seines Hoheitsgebiets zu unterstützen.“ Es liegt also kein Automatismus vor. Träger der Solidarität sind die Mitgliedstaaten. Diese können alle adäquaten Mittel nach eigenem Ermessen zum Einsatz bringen.

Kooperation für sieben konkret identifizierte Einsatzsszenarien<sup>103</sup> dienen.

Mit dem Haager Programm wird die ESS in Bezug auf die innere Sicherheit entscheidend ergänzt, auch wenn dies in der Öffentlichkeit bis dato kaum bekannt ist. Welche Rolle im Bereich der inneren Sicherheit militärische ESVP-Kapazitäten spielen werden, die bislang ausschließlich für Out-of-area-Krisenmanagement jenseits der Grenzen der EU vorgesehen sind, ist angesichts politischer Vorbehalte vieler Mitgliedstaaten weiterhin offen. Es kann daher die der Bevölkerung wohl nur schwer zu vermittelnde Situation eintreten, dass im Falle einer Naturkatastrophe oder eines Terroranschlages im Mittelmeer ESVP-Kräfte zwar an der nordafrikanische Küste operativ wirksam werden dürfen, nicht jedoch in Italien oder Frankreich. Sowohl aus Gründen der Legitimation als auch auf Grund der Eintrittswahrscheinlichkeiten wäre die Erweiterung der Sicherheitsaufgaben und –Planungen der EU auf Dimensionen der innereuropäischen Sicherheit eine wichtige Weiterentwicklung im Rahmen eines gesamtheitlichen europäischen Strategieentwicklungsprozesses.

## **7.6. Die EU-NATO Beziehungen**

Sowohl die ESS 03 als auch der FB 08 betonen die Bedeutung der EU-NATO Beziehungen für die europäische Sicherheit. Dennoch sind die politischen Beziehungen zwischen beiden Organisationen de-facto eingefroren. Auch die ambitionierte französische Ratspräsidentschaft konnte in dieser Frage keine substantiellen Fortschritte erzielen. Der FB 08 fordert daher abermals zu einer Vertiefung der strategischen Partnerschaft beider Organisationen, um die Zusammenarbeit bei der Krisenbewältigung zu verbessern.

---

<sup>103</sup> Diese Szenarien umfassen: Konventionelle Anschläge auf die kritische Infrastrukturen, Chemie-Szenario, Bio-Szenario, Nuklear/radiologisches Szenario, einen Angriff auf einen Hochseetanker, Agroterrorismus sowie die Verseuchung von Lebensmittel.

Aus analytischer Sicht ist in den EU-NATO Beziehungen zwischen der politisch-strategischen und der operativen Ebene sowie der Kapazitäten-Entwicklung zu differenzieren. Auf politisch-strategischer Ebene hat das Verhältnis in den letzten Jahren insbesondere unter dem europäischen Autonomiestreben einerseits und unter der von den USA forcierten „NATO-First“-Politik<sup>104</sup> andererseits gelitten. Eingebettet ist diese politische Abgrenzungsdebatte in die Verwerfungen im Gefolge der Irak-Intervention und den Umstand, dass beide Organisationen versuchen, ihre sicherheitspolitische Identität entweder wie im Falle der EU erstmals zu entwickeln oder wie im Falle der NATO neu zu konstruieren. Der Umstand, dass einige Mitglieder der NATO nicht Mitglied der EU sind, hat bislang die Zusammenarbeit zwischen EU und NATO im Rahmen der Berlin-Plus-Vereinbarungen behindert. Sind die Beziehungen zwischen beiden Organisationen auf politisch-strategischer Ebene de-facto nicht existent, beschränken sie sich in operativen Fragen auf die Durchführung der Operation Althea in Bosnien-Herzegowina, wo die EU im Rahmen der Berlin Plus Abkommen auf NATO-Fähigkeiten zurückgreift. Obwohl formal ein Format zwischen den PSK- und NAC-Botschaftern besteht, gibt es zwischen EU und NATO trotz weitgehend überlappender Mitgliedschaften und parallelen Einsatzführungen in Operationen keinen strukturierten Dialog zu strategischen Fragen. In der Praxis führt dies zu unhaltbaren Situationen, beispielsweise dazu, dass EU-Einsatzpersonal in Afghanistan oder im Kosovo keinen Schutz durch NATO-Militärtruppen in Anspruch nehmen darf, weil zwischen EU und NATO außerhalb von Berlin-Plus Operationen keine Zusammenarbeit besteht.

Da 21 europäische Staaten Mitglied sowohl der NATO als auch der EU sind, 94 Prozent der EU-Bürger in NATO-Staaten leben und beide Institutionen einen weitgehend identischen militärischen Bedarf haben, wäre ein gemeinsamer Prozess zur Entwicklung militärischer Fähigkeiten nahe liegend. Dennoch kommt es nicht zu letzt wegen unterschiedlicher Industrie- und Wirtschaftsinteressen auch im Bereich der Entwicklung

---

<sup>104</sup> Aus Sicht der USA und ihrer engsten europäischen Verbündeten soll die NATO zuerst entscheiden, ob sie in einer Krise aktiv werden will oder nicht und die EU erst in zweiter Linie wirksam werden.

militärischer Kapazitäten zu keinem Schulterschluss. Daran können auch Formate wie die „Joint NATO-EU Capability Group“ nichts ändern. Damit hat sich ein ursprüngliches Begründungsrational der ESVP nicht bestätigt, dass die Europäer im Rahmen der EU und eingebettet in den gemeinsamen verteidigungspolitischen Rahmen der ESVP eher zu militärischen Rüstungsanstrengungen bereit sein würden denn als Juniorpartner der USA im Rahmen der NATO. In der Praxis benützen manche europäische Staaten Inkohärenzen zwischen NATO und ESVP gerne als Ausrede, um in keinem der beiden Formate konkrete militärische Anstrengungen zu treffen.

Rein analytisch betrachtet sind beide Institutionen aber wechselseitig auf einander angewiesen. Die NATO braucht koordinierte gemeinsame europäische Anstrengungen im Bereich der militärischen Kapazitätenentwicklung, die effektiver sind als einzelne nationalstaatliche Anstrengungen. Nur der Integrationsrahmen der Union kann die erforderlichen politischen Voraussetzungen für innovative Formen der Fähigkeitenentwicklung wie „Pooling“, „Sharing“ oder „Nischenbildung“ schaffen. Darüber hinaus fehlen der NATO die erforderlichen zivilen und zivilmilitärischen Krisenmanagement-Mittel, die den komparativen Vorteil der EU ausmachen und auf die die NATO gerne im Rahmen eines „Berlin Plus Reverse“ zurückgreifen würde. Dies wurde seitens der EU bislang wegen der Befürchtung, zu einer zivilen Agentur der NATO herabgestuft zu werden, abgelehnt. Die ESVP ihrerseits braucht einen gesicherten Zugang zu NATO-Mitteln und -Fähigkeiten, um ihre Handlungsfähigkeit als militärischer Krisenmanager verbessern zu können. Darüber hinaus fehlen der EU auch das Wissen und die Erfahrungen der NATO in Angelegenheiten wie gemeinsame Doktrinenentwicklung, Standardsetzung, Operationsplanung und Lastenteilung.

Die im Kalten Krieg erfolgreiche NATO verlor mit dessen Ende ihren Feind und sucht seither immer wieder eine neue Rolle. Ihre Mitgliedstaaten sind uneins in der Frage, ob der strategische Zweck des Bündnisses weiterhin die Territorialverteidigung (Artikel 5) Europas oder ein globales Krisenmanagement sein soll. Das Risiko des NATO-Engagements in Afghanistan ist hoch und könnte bei einem Scheitern zu großen Problemen führen, wobei auch negative Auswirkungen auf die



Bereitschaft zur Gestellung von militärischen Truppen in ESVP-Operationen nicht ausgeschlossen werden können. Ein verstärktes Einfordern europäischer Verantwortungsübernahme seitens der USA ist angesichts der politischen und militärischen Überstrapazierung der USA erwartbar. An der europäischen Bereitschaft, diesem US-Ansinnen auch mit zählbaren Beiträgen nachzukommen, wird sich die Unterstützung der USA für die NATO bemessen. In der NATO, besteht kein europäischer „Caucus“ (Pfeiler), der sinnvoll wäre, aber bisher verhindert wurde. Mittlerweile ist die relevante Fragestellung nicht mehr der Umfang europäischer Beitragsleistungen zur globalen Strategie der USA sondern welche Rolle die EU in der Welt spielen will.<sup>105</sup> Langfristig ist für die USA nur eine funktionierende, selbstbewusste und starke EU, die auch in der Lage ist, militärisch Verantwortung zu übernehmen, ein echter Partner. Ob es mittel- bis längerfristig zu einem „transatlantic bargain“ kommen wird und worin der politische Abtausch bestehen könnte, kann aus heutiger Sicht nicht abschließend beantwortet werden. Jedenfalls ist ein größerer Leidensdruck in beiden Institutionen – etwas stärker auf Seiten der NATO feststellbar, und die Erkenntnis setzt sich durch, dass der aktuelle Zustand nicht länger haltbar ist.

Die weitere Entwicklung der EU-NATO Beziehungen ist schwer prognostizierbar. Die drei zentralen Faktoren, von denen die möglichen Zukunftsszenarien abhängen, sind das Ausmaß der gemeinsamen Bedrohungsperzeption, der Grad der inneren Kohärenz der EU und die Stärke der US-Führungsrolle in der NATO.

Denkbar wäre eine ungeschriebene Rollenteilung, in der sich die EU auf Europa und das europäische Umfeld mit Schwergewicht Afrika konzentriert und die NATO primär globale Aufgaben übernimmt. NATO-First würde auf jene Operationen beschränkt, in denen die USA signifikant beteiligt. Langfristig müsste die euro-atlantische Partnerschaft neu gestaltet werden - mit einer starken Rolle der Europäischen Union. Eine Arbeitsteilung nach dem Muster, dass die NATO grundsätzlich alle anspruchsvollen militärischen Aufgaben und die EU die nachfolgenden

---

<sup>105</sup> Vgl. Toje, Asle: The EU, NATO and European Defence – A slow train coming, EU Institute for Security Studies, Occasional Paper, No. 74, December 2008, p. 11.

Stabilisierungs- und Wiederaufbaumaßnahmen leitet, ist politisch nicht akzeptabel. Eine pragmatische Einzelfallentscheidung unter Bedachtnahme der politischen Akzeptanz der Organisation in der jeweiligen Krisenregion wäre sinnvoller.

Für die weitere Entwicklung wird von Bedeutung sein, welche Konsequenzen die USA aus dem Scheitern ihrer unilateralen Interventionspolitik ziehen werden und inwieweit die Europäer bereit und willens sind, die volle Verantwortung vor allem im europäischen Raum und der europäischen Nachbarschaft zu übernehmen. Jedenfalls müssen die EU-NATO Beziehungen nicht als Nullsummenspiel betrachtet werden, in dem eine verstärkte Handlungsfähigkeit der einen automatisch zu Lasten der anderen Organisation geht. Vielmehr können beide durch verbesserte Fähigkeiten und abgestimmte internationale Vorgangsweisen an politischem Einfluss und an operativer Wirkungsfähigkeit gewinnen.

Allgemein wird erwartet, dass am 60-jährigen Jubiläumsgipfel der NATO auch der Auftrag zur Erstellung eines neuen strategischen Konzepts ergehen wird. Dieser Umstand sollte von der EU genutzt werden, um die eingangs erwähnte Forderung des FB 08 nach einer Vertiefung der strategischen Beziehungen zur NATO proaktiv umzusetzen. Dazu wäre erforderlich, dass die EU in ihrer weiteren Strategieentwicklung nicht beim Fortschrittsbericht 2008 stehen bleibt, sondern in Abstimmung mit dem neuen strategischen Konzept der NATO einen substantiellen Überarbeitungsprozess der ESS durchführt, der auch eine politische Klärung der EU-NATO Beziehungen beinhaltet. Der jüngste Entwurf einer „Entschließung des Europäischen Parlaments zur Rolle der NATO im Rahmen der Sicherheitsarchitektur der EU“<sup>106</sup> beinhaltet einige Anknüpfungspunkte für eine solche Neuregelung der strategischen EU-NATO Beziehungen, die einer vertieften Diskussion bedürfen, zumal sie sich von bisherigen politischen Positionen entfernen und eine engere Zusammenarbeit von EU und NATO fordern. Der Entschließungsantrag fordert insbesondere:

- Maximierung des Mitteleinsatzes beider Organisationen,

---

<sup>106</sup> Entschließung des Europäischen Parlaments zur Rolle der NATO im Rahmen der Sicherheitsarchitektur der EU, Entwurf, vom 29.1.2009, (2008/2197(INI)).

- Verbesserung der Einbindung von Drittstaaten in die ESVP unter besonderer Berücksichtigung und Rolle für NATO-Beitrittskandidaten,
- Abstimmung der gemeinsamen Verteidigungsaufgaben in Europa nach dem mit dem Vertrag von Lissabon auch die EU eine Verteidigungsverantwortung hat, wobei die gemeinsame Verteidigung der EU in Zukunft möglichst kooperativ mit der NATO erfolgen sollte,
- Verbesserung der politisch-strategischen Beziehungen durch Einrichtung hochrangiger systematischer Kontakte,
- Entwicklung eines gemeinsamen von EU und NATO getragenen Ansatzes zur „umfassenden Krisenbewältigung“,
- kontinuierliche Abstimmung der Sicherheitsstrategien von EU und NATO,
- Vertiefung der Zusammenarbeit in Krisenmanagement-Operationen auf der Grundlage einer praktischen Arbeitsteilung,
- Entscheidungsautonomie für beide Seiten,
- Verbesserung der „Berlin-Plus“-Vereinbarungen,
- Schaffung dauerhafter Kooperationsstrukturen,
- Etablierung der EU als entscheidenden Partner der NATO in komplexen Krisen und bei der Schaffung von Ausstiegsstrategien,
- separate Einmeldung von Streitkräften, die nur für EU-Operationen eingesetzt werden dürfen,
- bessere Nutzung von Synergien und Skalenvorteilen bei der Kapazitätenentwicklung und Erhöhung des Anteils der gemeinsamen Kosten bei jeder Militäroperation der NATO und der EU,
- Zusammenlegung militärischer Fähigkeiten der EU-Staaten und Übernahme eines größeren Anteils der Lasten durch die EU,
- Verbesserung der Kompatibilität zwischen NATO- und EU-Mitgliedschaft, wozu auch der Beitritt Zyperns zur PfP zählt,
- Individuelle Prüfung künftiger NATO-Erweiterungen unter Berücksichtigung europäischer Sicherheitsinteressen und
- Berücksichtigung der Kooperationserfordernisse in der Anlage und Umsetzung der „ständigen strukturierten Zusammenarbeit“.

## **7.7. Strategie der EU gegen die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen**

Die zeitgleich mit der ESS verabschiedete Strategie gegen die Proliferation von Massenvernichtungswaffen gilt sowohl als die vordringlichste Teilstrategie als auch als Nagelprobe für die Fähigkeit der EU im Umgang mit den neuen Sicherheitsrisiken. In der Zwischenzeit ist insbesondere der Iran zum Glaubwürdigkeitstest für das Prinzip des effektiven Multilateralismus und für den Umgang der EU mit „non-compliant actors“ geworden.

Die EU hat es sich in ihrer Europäischen Nichtverbreitungsstrategie zur Aufgabe gesetzt, alle ihr zur Verfügung stehenden Mittel zur Unterbindung der Verbreitung von Massenvernichtungswaffen, einzusetzen. Dazu zählen insbesondere:

- multilaterale Abkommen und Kontrollmechanismen,
- nationale Kontrolleinrichtungen für Exporte, die auf internationaler Ebene koordiniert werden,
- Kooperationsprogramme, mit denen die Bedrohung durch Massenvernichtungswaffen verringert werden soll,
- politische und wirtschaftliche Maßnahmen,
- Verbot des Erwerbs von Massenvernichtungswaffen sowie
- Zwangsmaßnahmen, die in der Charta der Vereinten Nationen vorgesehen sind.

In der Betonung der internationalen Zusammenarbeit, präventiver Maßnahmen einschließlich der Förderung stabiler regionaler Rahmenbedingungen und allfälliger Zwangsmaßnahmen kommt auch in dieser Teilstrategie der umfassende Sicherheitsansatz der EU zum Ausdruck. Die Elemente der europäischen Nichtverbreitungspolitik umfassen daher Aktionen nicht nur im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik, sondern insbesondere auch der Wirtschaftspolitik. Viele der von der EU in diesem Zusammenhang getroffenen Maßnahmen wie z.B. die „EG-Verordnung Nr. 1334/2004 über die Errichtung eines Gemeinschaftsregimes im Bereich Güter mit doppeltem Verwendungszweck“ bleiben unterhalb der öffentlichen Wahrnehmungsschwelle, sind aber

von eminenter Bedeutung. Die besondere Koordinationsherausforderung besteht darin, dass für unterschiedliche Sachfragen der Nichtverbreitungsstrategie unterschiedliche EU-Akteure mit unterschiedlichen Verfahren zuständig sind.<sup>107</sup> Die Strategie wird ergänzt durch einen „dynamischen Aktionsplan“, der unter der Leitung einer Persönlichen Beauftragten des Hohen Vertreters periodisch überprüft wird. Die vier Leitprinzipien der europäischen Nichtverbreitung sind:

1. ein effektiver Multilateralismus mit der expliziten Erwähnung von Zwangsmaßnahmen nach Kapitel VII der Satzung der Vereinten Nationen im Falle eines Scheiterns diplomatischer Bemühungen,
2. die systematische Einbeziehung der Nichtverbreitung in die Außenbeziehungen der EU,
3. eine enge Kooperation mit wichtigen internationalen Partnern und
4. die Stärkung der eigenen Fähigkeiten im Bereich der Nichtverbreitung.

Die im Rahmen GASP betriebene Nonproliferationspolitik überantwortet die Umsetzung vorrangig den Außenpolitiken der Mitgliedstaaten, welche die europäischen Bestimmungen in die Durchführungsteile ihrer einschlägigen Policies einarbeiten sollten. Es geht dabei einerseits um die Erlassung von Bestimmungen für die Ausfuhr proliferationsrelevanter Güter und Technologien, um die bürokratischen Verfahrensregeln für deren Genehmigung sowie um Programme (etwa Hilfsprogramme auf dem Sektor der Atomenergie) und deren Überwachung. Andererseits werden Regelungen erarbeitet, nach denen die Mitgliedsstaaten einschlägiger internationale Verträge zu implementieren haben.

Gegenüber Drittstaaten ist vorgesehen, das Zustandekommen von Kooperationsverträgen von der Beachtung der relevanten internationalen Nonproliferationsnormen abhängig zu machen und sie bei der Erfüllung einschlägiger Vertragsbedingungen und beim sicheren Rückbau von

---

<sup>107</sup> Vgl. Schröder, Valentin: Die EU und die Nichtverbreitung von Massenvernichtungswaffen. Eine Bestandsaufnahme, Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin, Mai 2006.

Massenvernichtungswaffen und Trägermitteln zu unterstützen. Klauseln über die Einhaltung der entsprechenden Bestimmungen hinsichtlich der Nichtweiterverbreitung von Massenvernichtungswaffen und Trägermitteln wurden bereits in Verhandlungen über Partnerschafts- und Entwicklungshilfeabkommen mit Albanien, Tadschikistan, Syrien und den AKP-sowie den Golf-Staaten eingeflochten. In laufenden Verhandlungen mit Thailand, Singapur, Indonesien, Bosnien-Herzegowina und Serbien-Montenegro sind sie bereits auf der Agenda, entsprechende Verhandlungen mit China und dem Irak sind geplant. Auch in die Nachbarschaftspolitik der Union wurde die Nonproliferationsproblematik eingebracht.

Während die EU in der Frage des nordkoreanischen Nuklearprogramms und auch im USA-Indien-Nuklear-Abkommen kaum eine Rolle spielt, ist die EU ein aktiver Teil der internationalen Bemühungen zur Unterbindung des iranischen Nuklearprogramms und kann dabei eine ganz spezifische Rolle einnehmen.

Illegale Beschaffungsprogramme, fehlende Transparenz gegenüber der IAEO, Unstimmigkeiten in der Erklärung der ausschließlichen zivilen Ausrichtung des iranischen Atomprogramms<sup>108</sup>, Verdachtsmomente hinsichtlich nuklearer Aktivitäten mit militärischer Dimension und anderes mehr sind Indizien für einen militärischen Charakter des iranischen Nuklearprogramms. Die Einschätzung der politischen Absicht hingegen ist weiterhin unklar und schwankt zwischen der Schaffung einer technologisch gesicherten „Break out“-Fähigkeit und dem tatsächlichen Bau von Atombomben. Sowohl die diplomatischen Verhandlungen als auch die beiden von der EU 2006 und 2008 vorgelegten Anreizpakete blieben erfolglos. Mit der VN-Resolution 1803 vom 3.März 2008 verhängte der Sicherheitsrat durch Ausweitung der Einreisensanktionen, Einfrierung von Vermögen und Kontrollen von Cargoladungen der „Iran Air Cargo“ ein drittes, verschärftes Sanktionenregime. Diese Resolution wurde am 10.November 2008 von der EU übernommen und in einer Verordnung der Europäischen Kommission umgesetzt.

---

<sup>108</sup> Das bisher in ausreichendem Maße angereicherte leichte Uranium (LEU) ist mit dem Leichtwasserreaktor von Bushehr inkompatibel, was auf eine militärische Absicht schließen lässt.

Die gemeinsame Position der EU ist es, dem Iran eine Nuklearwaffenkapazität zu verwehren. In der Frage nach der angemessenen Strategie gibt es innerhalb der EU aber zwei Ansätze: entweder eine eigenständige weitere Verschärfung der EU-Sanktionen oder eine Doppelstrategie („double track approach“), in deren Rahmen der VN-Sicherheitsrat unter Einbindung von Russland und China über ein weiteres Anziehen der Sanktionenschraube befindet und sich die EU auf eine positive Anreizpolitik als Gegenleistung für iranisches Wohlverhalten konzentriert. Bis zum März 2009 wird eine Überarbeitung der Iran-Policy der neuen US-Administration erwartet. Vielen Einschätzungen zu Folge könnte damit bis Ende 2009 das letzte „window of opportunity“ für eine friedliche Lösung des iranischen Atomprogramms sein. Andernfalls sei weder eine militärische Intervention noch eine weitere Nuklearisierung des gesamten Nahen und Mittleren Ostens auszuschließen.

Die EU steht nun vor der Herausforderung, eine kohärente und gemeinsame Strategie zu entwickeln und umzusetzen. Eine vorgestaffelte Definition klar identifizierbarer roter Linien, die der Iran keinesfalls überschreiten darf und die militärische Zwangsmaßnahmen nach Kapitel VII begründen würden, wäre wichtig, um die Einheit in der EU und in der internationalen Staatengemeinschaft garantieren zu können. Die aktuelle Finanzkrise und der niedrige Ölpreis sowie die iranischen Wahlen im Juni geben Hoffnung, dass der Iran vielleicht doch noch einlenkt. Andernfalls könnte der Iran zum Glaubwürdigkeitstest nicht nur der europäischen Nichtverbreitungsstrategie, sondern auch der europäischen Strategiefähigkeit überhaupt werden.





## **8. Die ESS als strategische Leitlinie für die ESVP-Entwicklung**

In diesem Kapitel soll der Status der ESVP-Entwicklung und ihre Fortschritte insbesondere in Bezug auf Kapazitäten- und Operationenentwicklung analysiert werden. Ausgehend von diesem Statusbefund wird die Frage gestellt, inwieweit die Forderungen, die in Strategiedokumenten und Konzepten niedergelegt sind, in der Realität umgesetzt werden.

### **8.1. Zum aktuellen Status der ESVP-Entwicklung**

Die ESVP ist integraler Bestandteil der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der EU und baut auf einem umfassenden Sicherheitsbegriff auf. Prioritäre Aufgabe der seit den Beschlüssen von St. Malo und Köln 1999 umgesetzten ESVP war und ist es, im Rahmen der Union entsprechende militärische und zivile Fähigkeiten für ein internationales Krisenmanagement der EU zu entwickeln und damit der Union ein umfassendes Instrumentarium zur Vorbeugung und Bewältigung von Krisen und Konflikten im Umfeld der Union und auf globaler Ebene zur Verfügung zu stellen. Die besondere Charakteristik - gleichzeitig Stärke und Erfolgsfaktor - der EU als sicherheitspolitischer Akteur ist die Vielfalt an verfügbaren Instrumenten zur Konfliktprävention und Krisenbewältigung. Das addierte Verteidigungsbudget der EU ist nach den USA das zweithöchste der Welt und größer als das der nächsten sechs Staaten zusammen,<sup>109</sup> insbesondere das insgesamt etwa 18 000 Personen umfassende zivile bzw. zivil-militärische Einsatzpersonal mit 477 verschiedenen Aufgabenbeschreibungen ist ein europäisches Alleinstellungsmerkmal.<sup>110</sup>

---

<sup>109</sup> China, Russland, Japan, Saudi-Arabien, Indien und Süd-Korea.

<sup>110</sup> Um ein Beispiel herauszugreifen: Die EU plant 13265 Polizisten bereitzuhalten, während die Vereinten Nationen als größter ziviler Krisenmanager 2007 insgesamt etwa 9 500 Polizisten im Einsatz hatte.

Über die engeren technisch-operativen Ziele hinaus hat die ESVP zwei eigenständige politisch-strategische Funktionen, die auch von der NATO nicht abgedeckt werden können. Zum einen kann mittels der ESVP eine gebündelte Nutzung des Gesamtspektrums der sicherheitspolitischen Ressourcen Europas erreicht werden. Mit anderen Worten: Die Leistungsfähigkeit der ESVP muss nicht notwendigerweise mit der Summe der Einzelbeiträge der Mitgliedstaaten gleichgesetzt werden, vielmehr kann durch gesamteuropäische Projekte das Leistungspotential vervielfacht werden. Zum anderen stärkt die ESVP die eigene Handlungsfähigkeit der Europäer in Krisensituationen, in denen die USA nicht engagiert sind. Zusammengenommen verfügen die EU-Mitgliedstaaten über erhebliche Mittel zur Gestaltung der internationalen Sicherheitspolitik.

War die ESVP 2003 noch vorrangig auf die Herausforderungen am Balkan ausgerichtet, so hat sich das funktionale und geographische Profil im Jahr 2008 erheblich erweitert. Mittlerweile ist die EU auf vier Kontinenten als Krisenakteur engagiert, und sie hat ihr Missionsspektrum von traditionellen Peacekeeping-Einsätzen zu umfassenden „Sicherheitsengagements“ erweitert, die neben Abrüstung, Sicherheitssektorreform und humanitären Einsätze auch rasche Krisenreaktionsaufgaben umfassen. Der Mehrwert der ESVP im Verhältnis zu nationalen Sicherheitspolitiken und zur NATO hat sich insbesondere in der Möglichkeit zu umfassenderer Ressourcenmobilisierung (im Vergleich zu den Möglichkeiten europäischer Einzelstaaten), im vernetzten Krisenmanagementansatz, in der erhöhten politischen Legitimität, in der Vorbereitung der Einflussmöglichkeiten für die Mitgliedstaaten und in Form einer konstant hohen öffentlichen Unterstützung erwiesen. Dennoch bleiben Reichweite und Effektivität der ESVP auch auf absehbare Zeit vom politischen Willen der EU-Mitgliedstaaten zu gemeinsamen Vorgehensweisen im Rahmen der GASP abhängig. Die Haltung der USA und der politische Wille einiger EU-Mitgliedstaaten, der NATO als Handlungsrahmen für robustere internationale Einsätze den Vorzug zu geben, sowie eine verbreitete Kultur der strategischen Zurückhaltung insbesondere in der Frage des Einsatzes militärischer Zwangsmittel setzen der Handlungsfähigkeit der EU Grenzen. Die häufig kritisierte fehlende politische Führungskraft, mangelnde Zusagen und fehlende Prioritätensetzung könnten

- so der Vertrag von Lissabon in Kraft treten kann - durch das Institut der permanenten strukturierten Zusammenarbeit vermindert werden.

Die bestimmenden Faktoren der weiteren ESVP-Entwicklung sind die strategische Umfeld- und Krisenentwicklung, die innere Kohäsion der EU und objektiv gegebene Sachzwänge. Europa kann auch nicht länger a priori mit einem politischen und militärischen Engagement der USA in Europa und im eurostrategischen Vorfeld rechnen. Der von der Union im Bereich ihres auswärtigen Handelns verfolgte breite Ansatz auch im Bereich der ESVP entspricht im großen Maße den Herausforderungen und dem Risikobild, mit denen die Union zu Beginn des 21. Jahrhunderts konfrontiert ist. Nationaler sicherheitspolitischer Autonomieverlust und weltpolitischer Einflussverlust Europa sowie budgetäre Restriktionen bei gleichzeitig immer kostspieligerer Technologieentwicklung bilden die „Sachzwänge“, aus denen eine weitere Forcierung des ESVP-Projekts ableitbar ist. Auch wenn eine Vergemeinschaftung der GASP/ESVP auf absehbare Zeit keine Aussicht auf Verwirklichung hat und selbst eine Übernahme der kollektiven Verteidigungsaufgabe in den nächsten 15 Jahren keine realpolitische Planungsannahme darstellt, machen die „Sachzwänge“ und der erreichte verteidigungspolitische Institutionalisierungsgrad eine Renationalisierung unwahrscheinlich. Limitierende Faktoren in der ESVP-Entwicklung sind die offene Verfassungsfrage, die mühsamen Fortschritte in der zivilen und militärischen Kapazitätenentwicklung, die Souveränitätsvorbehalte und insbesondere die Weiterentwicklung der EU-NATO-Beziehungen. Darüber hinaus wird das Spannungsverhältnis zwischen dem Mythos der Gleichrangigkeit der EU 27 und der ungleichgewichtigen Lasten- und Risikoteilung immer virulenter: Alle wollen politisch mitbestimmen, wenige tragen Lasten und Risiken. Die Balancierung zwischen den inneren Krisenphänomenen in Folge der Verfassungs- und Wirtschaftskrise und der Notwendigkeit einer verstärkten Gestaltung des tendenziell instabiler werdenden eurostrategischen Vorfeldes ist die zentrale Herausforderung der Zukunft.

Das für den Bereich der Sicherheits- und Verteidigungspolitik selbst nach Inkrafttreten des Vertrages von Lissabon bestimmende obligatorische Konsensprinzip hat zwar den Vorteil einer prinzipiell höheren Legitimität von sicherheitspolitischen Entscheidungen im EU-Rahmen, führt

aber in der Praxis zu einer verminderten Reaktionsfähigkeit der EU in Krisensituationen und zeitlichen Verzögerungen im Entscheidungsfindungsprozess verbunden mit inhaltlichen an kleinsten gemeinsamen Nennern ausgerichteten Reaktionsstrategien.

## **8.2. Anforderungsprofil der ESS an die ESVP: Anspruch und Wirklichkeit**

Eine Querschnittsanalyse aller unmittelbare ESVP-relevanten Aussagen der ESS ergibt sechs zentrale Forderungen:

1. Bereitstellung größerer Mittel für die Verteidigung und effektive Gestaltung der Ausgabenpolitik,
2. Entwicklung flexiblerer und mobilerer Einsatzkräfte,
3. Zusammenlegung und gemeinsame Nutzung militärischer Mittel,
4. kohärente Zusammenführung ziviler und militärischer Krisenmanagement-Fähigkeiten,
5. Durchführung mehrerer Operationen gleichzeitig mit globaler Ausrichtung sowie
6. Entwicklung einer strategischen Präventionskultur, die ein frühzeitiges, rasches und wenn nötig robustes Eingreifen begünstigt.

Nimmt man diesen Forderungskatalog als Referenzrahmen für die Bewertung der ESVP-Entwicklung der letzten fünf Jahre, so ergibt sich ein ambivalentes Bild: Fortschritten im Bereich der Institutionenbildung, Konzept- und Doktrinentwicklung sowie insgesamt 22 erfolgreichen Operationen stehen Defizite insbesondere in den Bereichen der Kapazitätenentwicklung und robuster militärischer Einsätze gegenüber. Die langfristig entscheidende Frage ist, ob die Europäische Sicherheitsstrategie zu einer „Europäisierung“ der nationalen Verteidigungsplanungen führen wird. Dies kann noch nicht abschließend beantwortet werden. Faktum ist aber, dass die Verteidigungspolitik zwar in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten fällt, parallel aber Europäisierungsprozesse laufen. „Europäisierung“ ist ein Prozess und umfasst: Institutionenbildung, Sozialisierungsvorgänge von Eliten durch die Arbeit in europäischen Gremien, die Entwicklung einer gemeinsamen strategischen Kultur und die Kompetenzverlagerung sowie eine Policy-Entwicklung auf europäischer

Ebene und eine nachfolgende (zumindest partielle) Re-Implementierung dieser Politik auf nationaler Ebene:

„Europeanization is a two-way process entailing both a top-down dimension, when national political systems are being influenced because of participation in the EU and a bottom-up dimension, where member-states shape policy outcomes and institutions on the European level.“<sup>111</sup>

Durch diese Parallelität sind Fortschritte im Bereich der Entwicklung von Kapazitäten, Operationen und Institutionen bis auf weiteres Ergebnis eines dialektischen Prozesses zwischen strategischen „Top-down“-Entscheidungen auf europäischer Ebene und nationalen Präferenzen und Einschränkungen.

### **8.3. Operationen**

Zivile Missionen und militärische Operationen der Union im Bereich des Krisenmanagements sind seitens der internationalen Staatengemeinschaft nachgefragt, und der EU ist es gelungen, sich auf globaler Ebene ein bestimmtes Maß an Vertrauen und Legitimität aufzubauen. Auch die öffentliche Meinung Europas steht dem Projekt ESVP mit großer Mehrheit positiv gegenüber und wünscht sich, dass die Union verstärkt eine Rolle als globaler Akteur übernimmt. Aus analytischer Sicht lassen sich drei wichtige Entwicklungstendenzen in Bezug auf die ESVP-Operationen der letzten fünf Jahre identifizieren<sup>112</sup>:

- Diversifizierung des Aufgabenprofils: Mit Ausnahme der kollektiven Verteidigung haben sich die Aktivitäten der ESVP sukzessive auf ein breites Spektrum ausgedehnt und umfassen militärische, zivile und zivil-militärische Einsätze.

---

<sup>111</sup> Giegerich, Bastian: *European Security and Strategic Culture. National Response's to the EU's Security and Defence Policy*, Düsseldorf Schriften zu Internationaler Politik und Völkerrecht, Baden-Baden, 2006, p. 42.

<sup>112</sup> Vgl. Gnesotto, Nicole: *Assessment of ESDP and possible scenarios for its future development*, internes Diskussionspapier der französischen Ratspräsidentschaft für das Treffen der verteidigungspolitischen Direktoren.

- Intensivierung der Missionen und geographische Ausweitung.
- Entwicklung neuer Partnerschaften mit Drittstaaten und anderen internationalen Organisationen wie der AU oder ASEAN.

## Zivile und militärische Operationen der EU – seit 2003

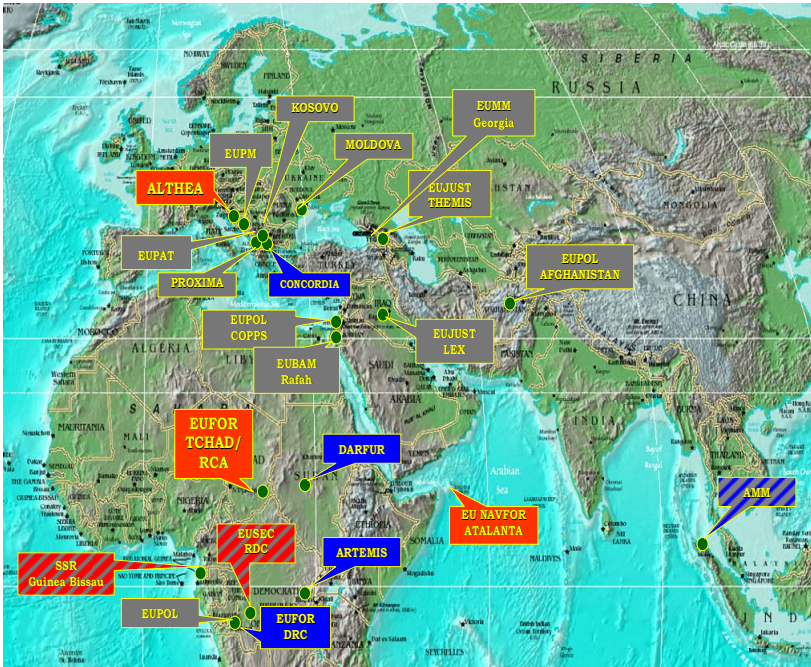


Abbildung 7: EU-Operationsübersicht; Quelle: EU-Militärstab.

Seit 2003 hat die EU 22 Krisenmanagement-Operationen durchgeführt, wovon 14 einen rein zivilen Charakter hatten. Die fünf militärischen ESVP-Operationen (blaue Darstellung) umfassten aber insgesamt nur etwa 15 000 Soldaten, wobei 7000 auf die Erstphase der Operation Althea in Bosnien entfielen. Keine der militärischen Einsätze hat außer-

halb der 6000 km Radius von Brüssel stattgefunden. Wenn man berücksichtigt, dass die EU-Staaten 2007 insgesamt etwa 63 000 Soldaten in verschiedensten internationalen Operationen eingesetzt hatten und daher nur etwa vier Prozent im EU-Rahmen verwendet wurden, dann wird ersichtlich, dass die ESVP für die meisten EU-Staaten nur einen weiteren und keineswegs den exklusiven Handlungsrahmen bildet.

Das regionale Schwergewicht der Operationen ist der Balkan gefolgt von Afrika. Funktional hat die ESVP bislang vorrangig Einsätze im unteren Petersberg-Spektrum übernommen. Damit konnte bislang weder qualitativ noch quantitativ, das in der Europäischen Sicherheitsstrategie formulierte Anspruchsniveau erfüllt werden.

Bislang haben die militärischen EU-Einsätze das Doppelziel verfolgt, einerseits die EU als autonomen (d.h. von der NATO unabhängigen) Akteur zu etablieren und andererseits das Profil als glaubwürdiger internationaler Sicherheitsakteur zu erhöhen.<sup>113</sup>

Eine substantielle Beurteilung der politischen Sinnhaftigkeit von ESVP-Operationen wird an der Frage zu messen sein, ob und inwieweit diese Missionen auch tatsächlich Einfluss auf die politische Krisendynamik nehmen und die Voraussetzungen für nachhaltige politische Lösungsansätze schaffen können oder ob sie nur kurzfristiger Symptom-Behandlung dienen. Die Nachhaltigkeit und Relevanz der bisher fünf ESVP-Einsätze im Kongo ohne Veränderung der Konfliktdynamik muss aus sicherheitspolitischer Perspektive kritisch hinterfragt werden.

## **8.4. Militärische Kapazitätenentwicklung**

Trotz des erfolgreichen Battle-Group-Konzepts, das der EU insgesamt 13 rasch verfügbare Einsatzkräfte mit je 1500 Soldaten zur Verfügung stellt, davon zwei in gleichzeitiger Einsatzbereitschaft, verläuft der Kapazitätenentwicklungsprozess nur langsam. Der Forderungskatalog

---

<sup>113</sup> Vgl. Giegerich, Bastian: European Military Crisis Management, Adelphi Paper Nr. 397, International Institute for Strategic Studies, London, 2008, p. 24.

(„Requirements Catalog“), der den Bedarf an militärischen Fähigkeiten zur Abdeckung der Szenarien, für die sich die EU vorbereiten will, mit den tatsächlich eingemeldeten Beiträgen der Mitgliedstaaten vergleicht, hat 58 „Shortfalls“ identifiziert, wovon 31 ein signifikantes Risiko für die eingesetzten Truppen bedeuten. Diese Lücken konnten bislang kaum geschlossen werden. Vielmehr konnte die EU nur eine eingeschränkte Einsatzbereitschaft erklären und auf das Erfordernis hinweisen, entweder in Operationen ein erhöhtes Risiko eingehen zu müssen oder auf NATO-Mittel angewiesen zu sein.

Die Behebung der europäischen militärischen Fähigkeitslücken würde etwa 42 Mrd € kosten, was über einen Finanzierungszeitraum von zehn Jahren bedeuten würde, dass zehn Prozent der verfügbaren nationalen Investitionsausgaben für diese Zwecke vorzusehen wären. Bislang fehlt dafür aber der politische Wille.

Die Wurzel des Problems mangelnder europäischer militärischer Fähigkeit liegt auf nationaler Ebene. Bastian Giegerich kommt in seiner Studie über das europäische militärische Krisenmanagement zu der Erkenntnis, dass von allen 25 EU-Staaten, die Beiträge zum militärischen Krisenmanagement leisten, nur sechs die selbstgesetzten Ziele erreichen.<sup>114</sup>

Die Problemdiagnose ist nur allzu bekannt: Die geringe Kosteneffektivität bei der Verwendung europäischer Verteidigungsbudgets ist auf die Fülle national fragmentierter Kleinkapazitäten, unnötige innereuropäische Duplizierungen, international nicht einsetzbare Wehrpflicht-Armeen, Kapazitätenlücken bei strategischen „Enablern“ und langsame nationale Transformationsprozesse zurückzuführen.<sup>115</sup> Der Hauptgrund für diese Probleme ist der Umstand, dass die meisten nationalen Fähig-

---

<sup>114</sup> Dänemark, Frankreich, Irland, Italien, Niederlande und Großbritannien. Vgl. Giegerich, Bastian: *European Military Crisis Management*, Adelphi Paper Nr. 397, International Institute for Strategic Studies, London, 2008, p. 57

<sup>115</sup> Vgl. Biscop, Sven: *Permanent Structured Cooperation and the Future of ESDP: Transformation and Integration*, Working Paper, presented at the 3rd Seminar in the EUISS-coordinated series on the European Security Strategy, Helsinki, 18-19. September 2008.



keitsentscheidungen trotz aller Bemühungen um gesamteuropäische Koordinierung weiterhin aus nationalen Überlegungen wie Erhaltung nationaler Rüstungszweige, nationalem Prestigedenken oder Erhaltung kritischer Größen nationaler Armeen und nicht abgeleitet aus dem gesamteuropäischen Bedarf erfolgen, sodass sich ein Gesamtbild nebeneinander stehender „Mini-Massenarmeen“<sup>116</sup> ergibt, die erst im Anlassfall für multinationale Operationen zusammengeführt werden. Die Einmeldungen in den europäischen Kräftecatalog besteht zumeist aus rein virtuellen Fähigkeiten, die entweder bereits im Einsatz stehen oder auch für andere Organisationen bereitgehalten werden. Sie erfolgen rein „resources-driven“ (d.h. es wird gemeldet, was man gerade hat) und nicht „needs-driven“ (entsprechend dem, was aus einer gesamteuropäischen Perspektive eigentlich benötigt würde).

„The overall result is one of fragmentation, duplication and very low cost-effectiveness. Only limited quantities of each capability can be maintained, but each small scale deployable capability needs supporting services and many of the overhead costs are fixed. ... The budgets that are absorbed by those unnecessary duplications cannot be spent on the ongoing transformation.“<sup>117</sup>

Als Ergebnis können daher nur etwa 10 bis 15 Prozent der Streitkräfte der EU-Staaten (mit sichergestellter Durchhalte- und Rotationsfähigkeit) für internationale Aufgaben eingesetzt werden. Die Lösung bestünde in einer größeren Berücksichtigung des tatsächlichen europäischen Bedarfs und in der Beschreitung neuer Formen in der Kapazitätenentwicklung. Verstärkt wird das Problem der Kapazitätenentwicklung durch den Umstand, dass den stagnierenden Verteidigungsbudgets eine jährliche Verteuerung der Rüstungsgüter von 6 bis 8 Prozent gegenübersteht.

---

<sup>116</sup> Dieser Begriff stammt von Pilegaard, Jess: *The European Security and Defence Policy and the Development of a Security Strategy for Europe*, in: Pilegaard, Jess (Ed.): *The Politics of European Security*, Copenhagen, Danish Institute of International Studies, 2004, pp. 11-38.

<sup>117</sup> Biscop, Sven: *Permanent Structured Cooperation and the Future of ESDP: Transformation and Integration*, Working Paper, presented at the 3rd Seminar in the EUISS-coordinated series on the European Security Strategy, Helsinki, 18-19. September 2008, p. 9.

Da sich an diesem Gesamtbild in den letzten Jahren kaum etwas verändert hat, versuchte die französische Ratspräsidentschaft, den Bereich der Kapazitätenentwicklung durch eine Fokussierung auf Schlüsselkapazitäten in Verbindung mit der Einführung von innovativen Methoden der Fähigkeitenbereitstellung zu verbessern. Die Erklärung zur Verstärkung der Fähigkeiten, die vom Europäischen Rat am 8. Dezember gebilligt wurde, umfasst neben einer Definition des europäischen Anspruchsniveaus in Bezug auf Qualität und Quantität der vorgenommenen Krisenmanagement-Operationen sowie einer Zieldefinition für die Erreichung des Zivilen Planziels 2010 auch eine Reihe militärischer Fähigkeitsinitiativen verbunden mit der Vereinbarung zur Exploration innovativer Formen der militärischen Fähigkeitenentwicklung.

Der Level of Ambition der EU in Bezug auf Krisenmanagement-Operationen umfasst im Rahmen des festgelegten Gesamtzieles (Helsinki Headline Goal 2003) nämlich für eine größere Operation innerhalb von 60 Tagen 60 000 Mann einsetzen zu können, nachstehende Zielgrößen gleichzeitig zu planen und durchzuführen:

- zwei umfangreiche Operationen von bis zu 10 000 Mann zur Stabilisierung und zum Wiederaufbau mit einer entsprechenden zivilen Komponente für die Dauer von mindestens 2 Jahren,
- zwei zeitlich befristete Krisenreaktionsoperationen unter Einsatz insbesondere der Gefechtsverbände (Battle Groups),
- eine Operation zur Notevakuierung europäischer Staatsbürger in weniger als zehn Tagen,
- eine Mission zur Überwachung bzw. Sperrung des See- oder Luftverkehrs,
- eine bis zu 90 Tagen dauernde zivil-militärische Operation zur Leistung humanitärer Hilfe und
- etwa ein Dutzend zivile ESVP-Operationen unterschiedlichen Formats (Polizeimissionen, Rechtsstaatlichkeitsmissionen, Zivilverwaltungsmissionen, Bevölkerungsschutzmissionen, Missionen zur Unterstützung der Reform des Sicherheitssektors und Beobachtermissionen) einschließlich einer größeren Mission mit bis zu 3000 Experten, die alle mehrere Jahre dauern können.

In Relation zu den bisher durchgeführten und aktuell laufenden zivilen Missionen und militärischen Operationen bedeutet dies ein erhebliches Anheben des angestrebten Leistungsprofils, auch wenn nicht klar ist, ob diese Kräfte zusätzlich zu den derzeit eingesetzten oder abzüglich zu berechnen sind oder exklusiv für den ESVP-Rahmen beansprucht werden. Kernproblem bleibt der Umstand, dass die europäischen Staaten rund 80000 Soldaten im Einsatz<sup>118</sup> haben, die EU ein Planungsziel von 60 000 international eingesetzten Soldaten verfolgt, gleichzeitig aber die Verteidigungsbudgets stagnieren und schwierige nationale Transformationsprozesse durchgeführt werden sollen.

Zum Ausbau der militärischen Kapazitäten wird in dem o.a. Dokument die Einleitung von vier konkreten Fähigkeitsinitiativen beschlossen:

- Verbesserung des Einsatzes von Streitkräften in entfernten Operationsgebieten,<sup>119</sup>
- die Verbesserung der Informationsbeschaffung und der weltraumgestützten Aufklärung<sup>120</sup>
- eine Erhöhung des Schutzes der eigenen Kräfte und Mittel sowie ihrer Wirksamkeit im Einsatz<sup>121</sup>
- die Verbesserung der Interoperabilität und der Fähigkeit des europäischen Personals zur Zusammenarbeit.<sup>122</sup>

---

<sup>118</sup> Siehe Anhang.

<sup>119</sup> Durch Modernisierung der Hubschrauber, Vorbereitung eines Projekts für den künftigen Transporthubschrauber, Aufstellung einer europäischen Lufttransportflotte, Schaffung einer multinationalen Einheit von Transportflugzeugen des Typs A400M und Einrichtung eines europäischen Lufttransportkommandos durch einige Mitgliedstaaten.

<sup>120</sup> Durch Bereitstellung von Bildmaterial der Satelliten Cosmos Skymed und Helios 2 für das Satellitenzentrum der Europäischen Union, Absichtserklärung in Bezug auf SAR-Lupe, Vorbereitung der neuen Generation von Beobachtungssatelliten (Programm MUSIS), Berücksichtigung der militärischen Erfordernisse bei der Weltraumbeobachtung.

<sup>121</sup> Durch Einleitung eines EDA-Programms für die Seeminenräumung und für die künftige Überwachungsdrohne, Vernetzung der Seeüberwachungssysteme, Entwicklung eines Konzepts für Sondereinsätze.

<sup>122</sup> Durch Austausch junger Offiziere nach dem Erasmus-Modell, Verbesserung der Arbeitsweise des Europäischen Sicherheits- und Verteidigungskollegs, Einrichtung von

In Erkenntnis der Limits des bisherigen Verfahrens zur Kapazitätenentwicklung sollen neue innovative Formen für die Entwicklung und Optimierung militärischer Fähigkeiten untersucht und die Möglichkeiten der gemeinsamen Nutzung, der Spezialisierung und der Kostenteilung son- diert werden, wobei folgende konkrete Maßnahmen einer Prüfung uner- zogen werden sollen:

- Schaffung gemeinsamer Fähigkeiten durch gemeinsame Nutzung der nationalen Fähigkeiten,
- Organisation des Einsatzes von Fähigkeiten auf einer gemein- schaftlichen oder dauerhaften Basis durch die Bündelung von Fähigkeiten und die Übertragung der Mittelverwaltung auf eine multinationale Kooperationsstruktur,
- auf Freiwilligkeit beruhende Spezialisierung auf Nischenfähig- keiten oder auf seltene oder kostspielige Fähigkeiten mit sich daraus ergebender Verstärkung der gegenseitigen Interdependenz der europäischen Staaten und
- Erwerb kollektiver und multinationaler kritischer Fähigkeiten un- ter bestimmten Ländern.

Durch diesen vorgeschlagenen Maßnahmenkatalog, dessen praktische Umsetzung abzuwarten ist, wird die Grundintention der ESS für eine „Zusammenlegung und gemeinsame Nutzung militärischer Mittel“ nun- mehr konkret ins Auge gefasst.

Jolyon Howorth gibt einen ersten Ansatz wie diese innovativen militäri- schen Kooperationsformen im Rahmen der EU politisch umgesetzt wer- den könnten. Er unterteilt die Streitkräfte der EU-Staaten in fünf Katego- rien:<sup>123</sup>

Kategorie 1: Großbritannien, Frankreich

Kategorie 2: Deutschland, Schweden, Niederlande, Italien, Spanien, Por- tugal, Finnland, Tschechische Republik

Kategorie 3: Griechenland, Rumänien, Slowakei, Slowenien, Estland

---

einsatzfähigen europäischen Expertenteams zur Unterstützung der Reform des Sicher- heitssektors.

<sup>123</sup> Vgl. Howorth, Jolyon: The Case for an EU Grand Strategy, in: Biscop, Seven et.al.: Europe: A Time For Strategy, Egmont Paper 27, Brussels, January 2009, p. 20.

Kategorie 4: Österreich, Belgien, Bulgarien, Irland, Litauen, Ungarn, Lettland, Portugal

Kategorie 5: Zypern, Luxemburg, Malta.

Vor dem Hintergrund dieser Klassifizierung schlägt Howorth vor, dass die militärisch leistungsfähigen Staaten der ersten beiden Kategorien vorrangig untereinander ihre Kooperationsbeziehungen ausbauen und im Wesentlichen das Rückgrat im gesamten militärischen Spektrum bereitstellen sollen. Die Staaten der dritten und vierten Kategorien sollten sich auf Aufgaben- und Rollenspezialisierung konzentrieren und jene der letzten Kategorien müssten Nischenkapazitäten bereitstellen:

„The first two divisions should concentrate on their interrelations with one another, and should design bilateral or multilateral areas for cooperation and rationalization. The third and the fourth divisions need to focus single-mindedly on sharing, pooling and specialisation. Division 5 needs to identify niche capacities.”<sup>124</sup>

Neben den militärischen Fähigkeiten gilt es, auch die zivilen Krisenmanagementziele zu realisieren, wenn der angestrebte „Comprehensive Approach“ auch tatsächlich gelingen und nicht bei einer Zivilisierung militärischer Fähigkeiten landen soll. Die Entwicklung ziviler Fähigkeiten, die prozedural ähnlich wie im Militärischen organisiert ist, verläuft ebenfalls nur sehr schleppend, und die EU konnte auch im Bereich der zivilen Fähigkeiten ihre selbstgesteckten Ziele bislang nicht erreichen:

„But the EU has not thus far lived up to its own expectations for integrated civil-military crisis management. Very few missions have involved a mix of personnel, and those were very limited in scope and scale (all between 40 and 50 strong). ... The need for integrated or `one-stop shop` missions is well recognised by both the European Security Strategy and national policy documents, as contemporary crisis require the application of a wide spectrum of in-

---

<sup>124</sup> Vgl. Howorth, Jolyon: The Case for an EU Grand Strategy, in: Biscop, Seven et.al.: Europe: A Time For Strategy, Egmont Paper 27, Brussels, January 2009, p. 21.

struments. However, the operational record of the ESDP shows that the EU is not yet able to provide such a capacity.”<sup>125</sup>

Zusammenfassend kann daher festgestellt werden, dass die ESS zwar einen unterstützenden, koordinierenden und richtungsweisenden Einfluss auf die praktische ESVP-Entwicklung der letzten fünf Jahre ausgeübt hat. Die hohe selbstgesetzte Ambition, ein ernstzunehmender globaler Sicherheitsakteur zu werden, konnte bislang aber nicht erreicht werden. Dafür sind fünf Jahre zu kurz. Schwerer fällt ins Gewicht, dass die Streitkräfte-Planung in Europa immer noch primär aus nationaler Perspektive und nicht, wie die ESS impliziert, aus gesamteuropäischer Sichtweise erfolgt.

Daher fällt die Gesamtbilanz mehrdeutig aus, wobei insbesondere folgende positive Beiträge der ESS zur ESVP-Entwicklung angeführt werden können:

- Die ESS unterstützt die Verlagerung des politischen-strategischen Zwecks europäischer Streitkräfte von statischer Verteidigung hin zu Aufgaben im Rahmen eines multifunktionalen Krisenmanagements.
- Die Europäische Sicherheitsstrategie leistet einen Beitrag zu ersten Schritten in Richtung Europäisierung nationaler verteidigungspolitischer Planungen.
- Sie führte zur Entwicklung der EU-Battle Groups.
- Die Etablierung des umfassenden zivil-militärischen Krisenmanagement als präferierten Instrumentenmix und Strategieansatz ist letztlich auf den gesamtheitlichen Ansatz der ESS zurückzuführen.
- Die ESS ist eine wirksame Argumentationsgrundlage für Einleitung und Durchführung von Operationen, die man außerhalb des EU-Rahmens nicht durchgeführt hätte.
- Es zeigen sich erste Ansätze zur Entwicklung einer Kultur frühzeitiger Intervention.

---

<sup>125</sup> Giegerich, Bastian: European Military Crisis Management, Adelphi Paper Nr. 397, International Institute for Strategic Studies, London, 2008, p. 25-26.

- Es kommt zu einer graduellen Ausweitung EU-geführter ziviler und zivil-militärischer Krisenmanagement-Einsätze.
- Die ESS hat auch zu neuen ESVP-relevanten Strukturen und Institutionen mit Rückkoppelungseffekten auf nationale Verteidigungssysteme geführt (Situation Centre, zivil-militärisches Planungsdirektorat, Lessons learnt-Prozess, Verteidigungskolleg etc.).

Dem stehen folgende nicht erreichte ESS Zielvorgaben gegenüber:

- Es kam zu keiner Anhebung der Verteidigungsbudgets und kaum zur effizienteren Nutzung der vorhandenen Mittel,<sup>126</sup> sodass die pro Soldat getätigten Investitionen in den meisten EU-Staaten gerade einmal für die laufenden Personal- und Betriebskosten ausreichen.
- Die Fortschritte in der Kapazitätenentwicklung sind unzufriedenstellend.
- Eine Verzahnung von innerer und äußerer Sicherheit konnte nicht als ESVP-Planungsgrundlage etabliert werden.
- Operationen bleiben eher vom Grundgedanken der Risiko-Aversion getragen und folgen weniger dem Prinzip „robuster und frühzeitiger Interventionen“.
- Es gibt kaum Fortschritte in Bezug auf eine einheitliche Festlegung, wann und zu welchem Zweck im Rahmen der EU militärische Zwangsmittel eingesetzt werden sollen.

Neben den weiteren Arbeiten an diesen Defiziten, die jedenfalls im Rahmen einer evolutionären Weiterentwicklung der Europäischen Sicherheitsstrategie zu klären sind, wäre ein Europäischer Weißbuch-

---

<sup>126</sup> Vgl. Witney, Nick: Re-energising Europe`s Security and Defence Policy, European Council on Foreign Relations, Brussels, 2008. Giegerich, Bastian und Nicoll, Alexander: European Military Capabilities. Building Armed Forces for Modern Operations, The International Institute for Strategic Studies, London, 2008.

Prozess zur Verteidigung erforderlich. Dass der Fortschrittsbericht nicht die Forderung für einen solchen Prozess aufstellt, muss als erhebliches Defizit bewertet werden.



## 9. Schlussbetrachtung und Perspektiven

Die historische Phase, in der die USA aus der hegemonialen Stellung der „einzigen Weltmacht“ ihr Modell der politischen und wirtschaftlichen Globalisierung weltweit durchzusetzen vermochte, ist vorbei. Es bildet sich ein polyzentrisches System heraus, in dem die USA zwar relativ gesehen der stärkste Pol sind, ihre Führungsrolle aber nur in bestimmten Regionen durchsetzen können. Die neuen Zentren versuchen, ihre Nachbarschaften in den eigenen Gestaltungsbereich zu bringen. Ein tragfähiger Konsens über die Grundsätze der neuen internationalen Ordnung hat sich noch nicht etablieren können. Die europäischen Staaten stehen heute einmal mehr vor der Entscheidung, welchen Platz sie in der Weltpolitik einnehmen wollen. Es ist aber klar, dass ein spezifisch europäisches Gesellschafts- und Wirtschaftsmodell international nur mit dem gemeinsamen Gewicht der Europäischen Union wirkungsvoll vertreten werden. Gemeinsames strategisches Denken und Handeln der Europäer auf Basis eines übergeordneten gemeinsamen Positionsinteresses ist gefordert. Die politische Reaktion der Europäer auf die aktuelle Wirtschaftskrise wird wichtige Vorentscheidungen bringen. Die zwei strategischen Grundoptionen sind entweder eine fortgesetzte Juniorpartner-Rolle der Europäer im Verhältnis zu den USA oder eine wirkliche europäische Eigenständigkeit. Eine internationale Isolationsstrategie („Fortress Europe“) wäre angesichts der globalisierungsbedingten Vernetzungen keine angemessene strategische Reaktion. Erst wenn die Europäer selbst geeint sind, und sie Klarheit über ihre Identität gewonnen haben, könnte es in einem nächsten Schritt zu einer „Rekonstruktion des Westens“ unter den Bedingungen relativer europäischer Selbständigkeit kommen. Denn selbst eine geänderte und mehr auf Kooperation angelegte US-Außenpolitik bedarf auf der anderen Seite des Atlantiks eines „geeinten Europas“ als Ansprechpartner. Das Fehlen einer politisch geeinten EU würde auch die Bemühungen der Obama-Administration um eine Revitalisierung und Erneuerung der transatlantischen Zusammenarbeit erschweren und zu einer fortgesetzten Bilateralisierung der Beziehungen zu Paris, Berlin und London führen.

In einem kompetitiver werdenden internationalen Umfeld ist die EU angehalten, ihre „Soft Power“-Fähigkeiten durch eine militärische Komponente zu ergänzen, ohne ihr spezifisches Akteursprofil, das auf den Prinzipien des effektiven Multilateralismus, Demokratie und Menschenrechten basiert zu vernachlässigen. Eine solche verbesserte militärische Handlungsfähigkeit findet wie in dieser Arbeit mehrfach dargelegt ihre Grenzen häufig an fehlendem politischem Willen, mangelnder gemeinsamer Interessensdefinition und politischer Heterogenität einer auf 27 Mitgliedstaaten überdehnten EU. Aus Sicht vieler Kommentatoren führt daher an einem „avantgardistischen Kerneuropa-Modell“ kein Weg vorbei. Im Rahmen der Kerneuropa-Debatten der letzten 15 Jahre wurden verschiedenste Modelle vorgeschlagen. Aus sicherheitspolitischer Sicht sind die konstitutiven Merkmale eines solches Modells jedenfalls ein fester innerer Staatenkern<sup>127</sup>, der auf gemeinsamen politischen Interessen basiert, einen ausreichenden politischen Handlungswillen aufweist, über eine hinreichende militärische Leistungsfähigkeit verfügt und für alle Mitgliedstaaten bei Erfüllung bestimmter Kriterien offen bleibt. Der Vertrag von Lissabon eröffnet im Wege der ständigen strukturierten Zusammenarbeit erstmals die rechtliche Möglichkeit für eine solche „differenzierte verteidigungspolitische Integration“. Diese Option sollte von den willigen Staaten offensiv genutzt werden und von den anderen im eigenen Interesse nicht behindert werden.

Zur Sicherstellung einer ausreichenden gesamteuropäischen Einbettung eines solchen „verteidigungspolitischen Kerneuopas“ wäre die strategische Vertiefung der Europäischen Sicherheitsstrategie in Form eines „Europäischen Weißbuchs“ zur Verteidigung erforderlich. Denn ohne einen gemeinsamen strategischen Rahmen wäre die Gefahr, dass eine variable sicherheits- und verteidigungspolitische Geometrie mehr Spaltung als Einigung brächte, erheblich.

Als Kernelemente eines solchen Weißbuches könnten vertieft diskutiert werden:

---

<sup>127</sup> Gebildet aus jenen Staaten, die an allen europäischen Integrationsprojekten teilnehmen.

- eine gemeinsame strategische Konstellations- und Risikoanalyse unter besonderer Gewichtung der Rolle Europas in Relation zu den anderen großen Mächten,
- eine Definition gemeinsamer Sicherheitsinteressen der Europäischen Union und daraus abgeleitet eine Neubestimmung des europäischen militärischen Anspruchsniveaus,
- eine strategische Leitlinie für die Weiterentwicklung der Zusammenarbeit zwischen EU und NATO,
- die Abgrenzung europäischer und nationaler Zuständigkeiten im Bereich der inneren Sicherheit und die militärische Umsetzung der Solidaritätsklausel,
- Perspektiven für die Weiterentwicklung der Rolle der ESVP in der inneren Sicherheit,
- ein klarer Kriterienkatalog für die Begründung militärischer ESVP-Operationen,
- Perspektiven zur langfristigen Realisierung der gemeinsamen Verteidigung durch Entwicklung multinationaler Fähigkeiten und Streitkräfte, deren schrittweise Synchronisierung und Vernetzung sowie eine mögliche Verlagerung von nationalen Verteidigungsaufgaben auf die gesamteuropäische Ebene (etwa im Bereich der Luftraumsicherung und –verteidigung) unter Einbeziehung der Finanzminister zur Darstellung der finanziellen Vorteile und Skaleneffekte,
- Einleitung einer schrittweisen Harmonisierung nationaler Streitkräfteplanungsprozesse,
- strategische Rahmenvorgaben für die Implementierung der ständigen strukturierten Zusammenarbeit,
- Richtlinien für „Sharing and Pooling“ - Modelle,
- Richtlinien zur Einführung eines Entwicklungspfades für europäische Verteidigungshaushalte, der bestimmte Prozente der nationalen Verteidigungsbudgets für gemeinsame europäische Beschaffungsprogramme vorsieht,
- Einführung von europäischen verteidigungspolitischen Konvergenzkriterien durch Regelung des prozentualen Verhältnisses von Ausgaben für Personal, Operationen und Investitionen sowie ei-

ner Zielgröße für international einsetzbare und tatsächlich eingesetzte Truppen,

- Weiterentwicklung der europäischen „Use-of-Force“-Doktrin unter besonderer Berücksichtigung der „Responsibility to Protect“,
- Implementierung der militärischen Implikationen des „Comprehensive Approach“ und Verbesserung der zivil-militärischen Zusammenarbeitensfähigkeit insbesondere in den Bereichen Führung, Ausbildung und technologischer Interoperabilität,
- Schaffung eines eigenen Ratsformates für Verteidigungsminister mit einem permanenten europäischen Sekretariat,
- eine effizientere Einbindung von Drittstaaten in die ESVP unter besonderer Berücksichtigung der Rolle Russlands,
- Nutzbarmachung von europäischen Gemeinschaftsgeldern insbesondere im Bereich gemeinsamer strategischer Kapazitäten, Forschung und Entwicklung sowie Cyber-Security,
- Ausweitung der Möglichkeiten zur gemeinsamen Finanzierung von europäischen Krisenmanagementoperationen,
- Einführung eines periodischen Review-Prozesses für die Umsetzung des Weißbuches.

Der eigentliche Mehrwert eines solchen Weißbuch-Prozesses läge insbesondere in dem strategischen Dialog zwischen den Mitgliedstaaten, der auf höchster politischer Ebene<sup>128</sup> und unterstützt durch die EU-Institutionen stattfinden müsste. Entscheidend wäre, dass sich anders als im Fall der ESS und des Fortschrittsberichts die nationalen Regierungen und Meinungsführer mit dem Resultat identifizieren („ownership“)<sup>129</sup> und öffentlich besser kommunizieren.

Für einen solchen substantiellen Entwicklungsschritt ist erhebliche politische Führungskraft und Gestaltungswille erforderlich. Politischer Anlass für diesen nächsten Vertiefungsschritt in der europäischen Strategieentwicklung sind die Wirtschaftskrise und die internationalen Entwick-

---

<sup>128</sup> Anders wie bei ESS und FB 09 unter Einbeziehung der Verteidigungsministerien.

<sup>129</sup> Vgl. hierzu die Bemerkungen von Nick Witney in der Anhörung des Select Committee on the European Union (Sub-Committee C) des House of Lords am 5. Juni 2008, Frage 79.

lungstrends, die bei immer geringer werdenden europäischen Verteidigungsbudgets eine gesteigerte Sicherheitsleistung der europäischen Staaten und der EU in ihrer Gesamtheit erforderlich machen. Auch wenn sich der spezifisch europäische Sicherheitsansatz, der sich an einer vorsorgenden, umfassenden und risikobasierten Strategie mit dem Fokus auf „Soft-Power“ und einen ergänzenden militärischen Mitteleinsatz zur Kontrolle von Konflikteskalationen und Stabilisierung durchaus bewährt hat, ist für eine volle Abdeckung europäischer Sicherheitsinteressen mindestens eine Verdreifachung<sup>130</sup> der derzeit vorgesehenen europäischen Kräfte notwendig. Das kann mit den bisher etablierten Verfahren der ersten fünf Jahre der ESVP-Entwicklung nicht erreicht werden, sondern erfordert ein neues politisches Momentum. Zeitlich sollte diese Weiterentwicklung der Sicherheitsstrategie der EU mit der bevorstehenden Überarbeitung des strategischen Konzepts der NATO abgestimmt werden.

---

<sup>130</sup> European Defence: A proposal for a White Paper. Report of an independent Task Force, EU-Institute for Strategic Studies, Paris, May 2004.



# Literaturverzeichnis

ALGIERI, Franco: Eine erste Beurteilung des “Report on the Implementation of the European Security Strategy: Providing Security in a Changing World, Austria Institut für Europa- und Sicherheitspolitik, Dezember 2008 (noch nicht veröffentlichtes Manuskript erstellt für das Bundesministerium für Landesverteidigung der Republik Österreich).

ALGIERI, Franco und KAMMEL, Arnold: Neuer Wein in alten Schläuchen: Der Bericht zur Umsetzung der Europäischen Sicherheitsstrategie, Fokus, Nummer 1/2009, Austria Institut für Europa- und Sicherheitspolitik.

ASH, Garton Timothy: Free World: America, Europe and the Surprising Future of the West, New York, 2004.

ASSELBURG, Muriel: Barcelona Plus 10, Stiftung Wissenschaft und Politik, SWP-Aktuell 57, Berlin, 2005.

BAHR, Egon: Europe`s strategic interests, Friedrich Ebert Stiftung, April 2007.

BAILES, Alyson J.K.: The European Security Strategy. An Evolutionary History, SIPRI Policy Paper No. 10, Stockholm, February 2005.

BAUER, Thomas and BAUMANN, Florian: ESS 2.0 – Establishing strategic hierarchy in Europe, CAP Perspectives, Centre for Applied Policy Research, Munich, No. 1, September 2008.

BECHER, Klaus: Die Überprüfung der Europäischen Sicherheitsstrategie. Bedeutung, Inhalt und Folgen im Licht der globalen Herausforderungen, Vortrag am Symposium der Wissenschaftskommission beim Bundesministerium für Landesverteidigung Österreich, 12-13. November 2008.

BEER, Angelika (Hg.): Die Europäische Sicherheitsstrategie in der Diskussion, Brüssel, 17. September 2008.

BENEDIEK, Annegret: Wie effektiv ist die Europäische Nachbarschaftspolitik. Sechzehn Länder im Vergleich, Stiftung Wissenschaft und Politik, Studie, Berlin, September 2008.

BENEDIEK, Annegret und KRAMER, Heinz: Die europäische Politik der interregionalen Beziehungen und „strategischen Partnerschaften“. Hegemoniale Politik im neuen Gewand?, Stiftung Wissenschaft und Politik, SWP-Diskussionspapier, Berlin, Dezember 2008.

BERTELSMANN Gruppe: Beyond 2010. European Grand Strategy in a Global Age, Rom, Berlin 2007.

BLACK, Jeremy: Into the Future: The Rivalry of Major Powers?, in: The RUSI Journal, No. 4, August 2008, p.12-17.

BRUMMER, Klaus (Hg.): The Big 3 and ESDP. France, Germany and United Kingdom, European Foreign and Security Policy, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh, 2006.

BISCOP, Sven: The European Security Strategy. A Global Agenda for Positive Power, Aldershot, 2005.

BISCOP, Seven et.al.: Europe: A Time For Strategy, Egmont Paper 27, Brussels, January 2009.

BISCOP, Sven: Permanent Structured Cooperation and the Future of ESDP: Transformation and Integration, Working Paper, presented at the third Seminar in the EUISS-coordinated series on the European Security Strategy, Helsinki, 18-19. September 2008.

BLANCK, Katrin: Die europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik im Rahmen der europäischen Sicherheitsarchitektur, Wien, 2005.



- COOPER, Robert: *The Breaking of Nations. Order and Chaos in the Twenty-First Century*, New York, 2003.
- DAASE, Christopher (Hg.): *Internationale Risikopolitik. Der Umgang mit neuen Gefahren in den internationalen Beziehungen*, Baden, 2002.
- ENGELBREKT, Kjell and HALLENBERG, Jan (Eds.): *The European Union and Strategy. An emerging actor*, London and New York, 2008.
- EU-Institute for Security Studies: *Seminarberichte zum Fortschrittsbericht 2008* verfügbar unter: <http://www.iss.europa.eu/index/php?id=27>
- EVERTS, Steven: *A European Way of War*, Centre for European Reform, London, 2004.
- EVERTS, Steven: *Two cheers for the EU's new security strategy*, in: *The Oxford Journal on Good Governance*, Vol. 1, May 2004, pp. 39-42.
- FRANK, Johann: *Perspektiven der europäischen militärischen Integration. Entwicklungsszenarien für Österreich*, Wien, 2008.
- FRANK, Johann: *Die Beziehungen zwischen der EU und Russland. Eine Bestandsanalyse. Interne Information zur Sicherheitspolitik*, Büro für Sicherheitspolitik, Wien, 2007.
- FRANK, Johann/SANDAWI, Sammi: *Grenzen und Möglichkeiten der EU-Streitkräfteintegration*, Strategische Analysen, Büro für Sicherheitspolitik, Wien, 2006.
- FRANK, Johann: *Das Konzept des aktiven Akteurs in der Sicherheitspolitik*, in Gustenau, Gustav E. (Hg.): *Österreich als außen- und sicherheitspolitischer Akteur. Anspruch und Wirklichkeit*, Büro für Sicherheitspolitik, Wien, 2005.
- FRANK, Johann/GUSTENAU, Gustav/REITER, Erich: *Anmerkungen zum Entwurf einer Europäischen Sicherheitsstrategie*, Strategische Analysen, Büro für Sicherheitspolitik, Wien, 2003.

GÄRTNER, Heinz, HYDE-Price, Adrian and REITER, Erich: Europe`s New Security Challenges, Boulder CO, 2001.

GIEGERICH, Bastian: European Military Crisis Management, Adelphi Paper Nr. 397, International Institute for Strategic Studies, London, 2008.

GIEGERICH, Bastian und NICOLL, Alexander (Eds.): European Military Capabilities. Building Armed Forces for Modern Operations, The International Institute for Strategic Studies, London, 2008.

GIEGERICH, Bastian: European Security and Strategic Culture. National Responses to the EU`s Security and Defence Policy, Baden-Baden, 2006.

GNESOTTO, Nicole (Hg.): EU Security and Defence Policy – the first five years (1999-2004), European Union Institute for Security Policy, Paris, 2004.

GNESOTTO, Nicole/GREVI, Giovanni (Hg.): The New Global Puzzle. What world for the EU in 2025, European Union Institute for Security Policy, Paris, 2006.

GRAY, Colin: Modern Strategy, Oxford, 1999.

GREVI, Giovanni and VASCONCELOS, Alvaro: Partnerships of effective multilateralism. EU relations with Brazil, China, India and Russia, Chaillot Paper, Nr. 109, Paris, 2008.

HAFFNER, Gerhard: Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, in: Fischer, Peter, Heribert Franz Köck, Heribert Franz und Karollus; Margit Maria (Hg.): Europa Recht, Recht der EU/EG, des Europarates und der wichtigsten anderen europäischen Organisationen, 4. Auflage, Wien, 2002.

HAINÉ, Jean-Yves: ESDP and NATO, in: Gnesotto, Nicole (Ed.): EU Security and Defence Policy: the first five years 1999-2004, Paris, 2004.

HEISBOURG, Francois: The European Security Strategy is not a Security Strategy, in: Everts, Steven (Ed.): A European Way of War, Centre for European Reform, London, 2004, pp. 27-39.

HEUSGEN, Christoph: Implementing the European Security Strategy, Egmont Paper No. 3, Brussels, Royal Institute for International Relations, 2004.

HOWORTH, Jolyon: Security and Defence Policy in the European Union, Palgrave Macmillan, 2007.

HOWORTH, Jolyon: The Case for an EU Grand Strategy, in: Biscop, Seven et.al.: Europe: A Time For Strategy, Egmont Paper 27, Brussels, January 2009, S. 15-24.

HUXLEY, Tim and NICOLL, Alexander: Perspectives on International Security, Adelphi Paper 400-401, International Institute for Strategic Studies (IISS), London, 2008.

HYDE-PRICE, Adrian: European Security, Strategic Culture and the Use of Force, in: European Security, Vol. 13/4, 2004, pp. 323-343.

KALDOR, Mary et. al.: A Human Security Doctrine for Europe, The Barcelona Report of the Study Group on Europe`s Security Capabilities, presented to EU High Representative for Common Foreign and Security Policy Javier Solana, 2004.

KENNEDY, Paul: Asien, Europa und das globale Mächtegleichgewicht, in: Bertelsmann Stiftung (Hg.): Asien verändert die Welt, München, 2007, S. 55-69.

KERTON-JOHNSON, Nicholas: Justifying the use of force in a post 9/11 world: Striving for hierarchy in international security, in: International Affairs, Vol. 84, No. 5, September 2008.

LERCH, Marika (Hg.): Theorien der europäischen Integration, Wiesbaden, 2005.

LEONARD, Mark: Why Europe will run the Twenty-First Century, London, 2005.

LINDLEY-FRENCH, Julian: In the Shade of Locarno? Why European Defence is Failing, International Affairs, Vol. 78/4.

NATIONAL INTELLIGENCE COUNCIL: Global Trends 2025. A Transformed World, Washington, 2008.

MESSNER, Dirk und SCHOLZ, Imme (Hg.), Zukunftsfragen der Entwicklungspolitik, Baden-Baden 2005.

MEYER, Christoph: The Quest for a European Strategic Culture. Changing Norms on Security and Defence in the European Union, Palgrave Macmillan, 2006.

MISSIROLI, Antonio: Revisiting the European Security Strategy – Beyond 2008, European Policy Centre, Policy Brief, Brussels, April 2008.

MORAVCSIK, Andrew: Is Something Rotten in the State of Denmark?, Constructivism and European Integration, in: Journal of European Public Policy, 6 (1999), S. 669-681.

O'HANLON, Michael: The American Way of War, in: Everts, Steven: A European Way of War, Centre for European Reform, London, 2004.

ONDARZA, Nicolai: Die EU-Sicherheits- und Verteidigungspolitik im Schatten der Ungewissheit. Bestandsaufnahme und Optionen nach dem irischen Nein zum Lissabonner Vertrag, Stiftung Wissenschaft und Politik, Oktober, 2008.

PIJPERS, Alfred/REGELSBERGER, Elfriede/WESSELS, Wolfgang (Hg.): Die Europäische Politische Zusammenarbeit. Eine gemeinsame Außenpolitik für Westeuropa?, Bonn, 1989.

PILEGAARD, Jess (Ed.): The Politics of European Security, Copenhagen, Danish Institute of International Studies, 2004.

POSEN, Barry: The European Security Strategy: Practical Implications, in: The Oxford Journal on Good Governance, Vol. 1, May 2004, pp. 33-38.

REITER, Erich (Hg.): Konflikt am Kaukasus. Nachlese zum „Fünf-Tage-Krieg“ in Georgien im Sommer 2008, Sozialwissenschaftliche Reihe, Internationales Institut für Liberale Politik Wien, Februar 2009.

REITER, Erich: Die europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik, in: Der Soldat, Nr. 5, 6 und 7/2002.

REITER, Erich: Die Sicherheitsstrategie der EU, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B3-4/2004.

REITER, Erich: Die EU in ihrer geplanten Situation der strategischen Überdehnung, Strategische Analysen, Büro für Sicherheitspolitik, Wien, 2004.

REITER, Erich: Die Sicherheitsstrategie der EU, in: Jäger, Thomas (Hg.): Die Sicherheitsstrategien Europas und der USA, Baden-Baden, 2005, S. 57-65.

REITER, Erich: Perspektiven der globalen strategischen Entwicklung. Das Ende der Ordnung von Jalta, Hamburg, 2003.

REITER, Erich: Die strategische Situation und Entwicklung der transatlantischen Beziehungen, in: Strategische Analysen, Büro für Sicherheitspolitik, Wien, 2002.

SCHIEDER, Siegfried und SPINDLER, Manuela (Hg.): Theorien der Internationalen Beziehungen, Opladen 2003.

SCHMITT, Carl: Der Begriff des Politischen, Berlin, 1932.

SCHWARZER, Daniela und WERENFELS, Isabella: Formelkompromiss ums Mittelmeer, SWP-Aktuell 24, Berlin, April 2008.

SILVESTRI, Stefano: *Revising the European Security Strategy: Arguments for Discussion*, Rom: IAI, Mai 2008.

STÜRMER, Michael: *Russland. Das Land, das aus der Kälte kommt*, Hamburg, 2008.

TOJE, Asle: *The EU, NATO and European Defence – A slow train coming*, EU Institute for Security Studies, Occasional Paper, No. 74, December 2008.

TOJE, Asle: *The 2003 European Union Security Strategy: A Critical Appraisal*, in: *European Foreign Affairs Review*, Vol. 10, 2005, pp. 117-133.

TREVERTON, Gregory und JONES, Seth: *Measuring Power: How to Predict Future Balances*, *Harvard International Review*, Vol. 27 (2), Summer, 2005.

VALASEK, Tomas: *Europe's defence and its new security strategy*, Centre for European Reform, Bulletin, January 2008.

VARWICK, Johannes: *European Union and NATO. Partnership, Competition or Rivalry?* In: *Kieler Analysen zur Sicherheitspolitik*, Nr. 18, Juni 2006.

WEIDENFELD, Werner: *Anforderungen an eine europäische Asienstrategie*, in: Bertelsmann Stiftung (Hg.): *Asien verändert die Welt*, München, 2007, S. 252-263.

WENGER, Andreas und ZIMMERMANN, Doron: *International Relations. From the Cold War the Globalized World*, Lynne Rienner, London, 2003.

WIJK de, Rob: *The Implications of Force Transformation: The Small Country Perspective*, in: Hamilton D. (Ed.): *Transatlantic Transformations: Equipping NATO for the Twenty-First Century*, Centre for Transatlantic Relations, Washington, 2004, pp. 115-146.

SCHRÖDER, Valentin: Die EU und die Nichtverbreitung von Massenvernichtungswaffen. Eine Bestandsaufnahme, Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin, Mai, 2006.

SMITH, Rupert: The Utility of Force. The Art of War in the Modern World, London, 2005.

WITNEY, Nick: Re-energising Europe`s Security and Defence Policy, European Council on Foreign Relations, Brussels, 2008.

## **Primärquellen:**

EUROPEAN UNION: A secure Europe for a Better World, European Security Strategy, Brussels, 12.12.2003.

EUROPÄISCHE UNION: Bericht über die Umsetzung der Europäischen Sicherheitsstrategie – Sicherheit schaffen in einer Welt im Wandel, Rat der Europäischen Union, 16823/1/08 Rev 1 Brüssel, 12.12.2008.

EUROPÄISCHE UNION: Strategie der EU gegen die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen, Rat der EU, Dok. Nr. 15798/03, Brüssel, 12.12.2003.

EUROPEAN COUNCIL, Headline Goal 2010, accessed at: <http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/2010percent20Headlinepercent20Goal.pdf>

EUROPEAN DEFENCE AGENCY: An initial Long-term Vision for European Defence Capability and Capacity Needs, Brussels, October, 2006.

EUROPEAN UNION, INSTITUTE FOR STRATEGIC STUDIES: European Defence: A proposal for a White Paper. Report of an independent Task Force, Paris, May 2004.

EUROPEAN UNION, INSTITUTE FOR STRATEGIC STUDIES: Core Documents 2005-2008, Vol. VI-VIII, Paris 2006-08.

EUROPEAN PARLIAMENT, Report on the European Security Strategy and ESDP (2008/2202(INI)), Committee on Foreign Affairs, Rapporteur: Karl von Wogau.

EUROPÄISCHES PARLAMENT Entschließung des Europäischen Parlaments zur Rolle der NATO im Rahmen der Sicherheitsarchitektur der EU, Entwurf, vom 29.1.2009, (2008/2197(INI)).

EU MILITARY COMMITTEE: Use of Force Concept for EU-led Military Crisis Management Operations, European Union Military Committee, EUMC Mtg Doc 67/05.

EUROPÄISCHE KOMMISSION, Gesamtbericht über die Tätigkeit der EU 2007, Brüssel/Luxemburg 2008.

EUROPÄISCHE UNION: Klimawandel und internationale Sicherheit. Papier des Hohen Vertreters und der Europäischen Kommission für den Europäischen Rat, S113/08, 14.März 2008.

EUROPEAN UNION: Climate Change and Security: Recommendations fo the High Representative on follow-up to the High Representative and Commission Report on Climate Change and International Security, 16994/08, Brussels, 8.12. 2008.

KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN: Europäische Nachbarschaftspolitik, Strategiepapier, Kom (2004) 373, Brussels, 12.5.2004.

EUROPÄISCHE UNION: Beschluss über den umfassenden Rahmen für ständige Beziehungen zwischen der EU und der NATO vom 17. März 2003.

EUROPÄISCHE UNION: Erklärung zur Verstärkung der Fähigkeiten, Rat der Europäischen Union, Brüssel, 12.12.2008.

EUROPEAN UNION: Common Strategy of the European Union of 4 June 1999 on Russia, Official Journal of the European Communities, L



157/1, download am 20.03.2006, unter: [http://europa.eu.int/eur-lex/pri/en/oj/dat/1999/l\\_157/l\\_15719990624en00010009.pdf](http://europa.eu.int/eur-lex/pri/en/oj/dat/1999/l_157/l_15719990624en00010009.pdf)

EUROPÄISCHE UNION: Die östliche Partnerschaft – ein neues Kapitel in den Beziehungen der EU zu ihren östlichen Nachbarn. Presseaus-sendung der der EU-Kommission, IP/08/1858, Brüssel, 3.12.2008.

EUROPEAN UNION: Common Strategy of the European Council of 19 June 2000 on the Mediterranean region, Official Journals of the Euro-pean Communities, L 183/5, download am 20.03.2006, unter: <http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/mediEN.pdf>

US NATIONAL SECURITY STRATEGY, abrufbar unter: <http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.html>.



# Anhang

## Entsendestärken und Entsenderahmen

<b>Staat</b>	<b>UN</b>	<b>EU</b>	<b>NATO</b>	<b>Coalition/ Unilat</b>	<b>Summe pro Entsendestaat</b>
Belgien	338	159	788	0	1285
Bulgarien	7	115	447	150	719
Dänemark	45	3	817	517	1382
Deutschland	1106	495	5597	533	7731
Estland	2	3	159	38	202
Finnland	221	124	535	0	880
Frankreich	217	1585	3995	20685	26482
Griechenland	241	45	879	1150	2315
Großbritannien	293	21	7838	10307	18459
Irland	198	425	227	0	850
Italien	2401	419	4823	90	7733
Lettland	0	2	115	2	119
Litauen	3	1	229	5	238
Luxemburg	2	1	32	0	35
Niederlande	173	172	1532	6	1883
Österreich	393	349	532	0	1274
Polen	853	553	1249	900	3555
Portugal	153	18	467	53	691
Rumänien	59	169	692	583	1503
Schweden	49	225	340	0	614
Slowenien	2	58	138	0	198
Slowakei	293	42	195	0	530
Spanien	1107	286	1369	0	2762
Tschechien	15	5	1065	99	1184
Ungarn	102	158	709	41	1010
<b>Summe</b>	<b>8156</b>	<b>5270</b>	<b>32995</b>	<b>35019</b>	<b>81440</b>

Eine statistische Analyse der international entsandten Soldaten zeigt, dass fast die Hälfte der 81.000 Soldaten in unilateralen oder freien Koalitionsoperationen stationiert ist, wozu v.a. Frankreich und Großbritannien beitragen. Die andere Hälfte wird im Rahmen der NATO eingesetzt, hier wirkt sich vor allem der Einsatz in Afghanistan aus. UN und EU Missionen finden sich dagegen eher im unteren Spektrum und spielen quantitativ eher eine untergeordnete Rolle. Es scheint also, als ob Europa das Gros seiner militärischen Interessenswahrnehmung noch immer über die NATO oder über Koalitionen außerhalb internationaler Organisationen abwickelt.

## Verteidigungsausgaben

<i>Quelle Military Balance</i>	<i>USD Millionen</i>	<i>Verteidigungsausgaben pro Kopf USD (2006)</i>	<i>% des BIP (2006)</i>
<b>NATO Europa*</b>	<b>256.607</b>	<b>307</b>	<b>1,63</b>
<b>Nicht-NATO Europa</b>	<b>21.200</b>	<b>155</b>	<b>1,16</b>
<b>USA</b>	<b>535.943</b>	<b>1.796</b>	<b>4,05</b>
Russland	70.000	493	4,11
Mittlerer Osten und Nordafrika*	93.390	396	4,2
Zentral- und Südasien	29.848	19	2,38
Ostasien und Ozeanien	241.421	72	1,53
Karibik, Mittel- und Südamerika	38.908	70	1,30
Subsahara Afrika	10.433	14	1,51

Die Verteidigungsausgaben der EU-27 sind mit etwas weniger als die Hälfte der USA. Dennoch erzielen die Europäer für diese 50 Prozent nur in etwa 5 – 10 Prozent der Wirkung bezogen auf Entsendestärken und operationelle Fähigkeiten. Hauptgrund dafür ist, dass im Unterschied zu den USA die Europäer sich 25 Armeen, 21 Luftstreitkräfte und 18 Marinestreitkräfte leisten.

Von den 256 Mrd USD geben die großen 3 etwa 60 Prozent aus, mit Italien insgesamt 72 Prozent. Alle andere 23 EU-Staaten wenden im Durchschnitt etwa 2,9 Mrd USD für Verteidigung auf.

---

\* Die Türkei wird nicht als Teil Europas, sondern des Mittleren Ostens gezählt;

## EU-Krisenmanagementoperationen (Stand 2008)

Operation	Region	Status
<b>Militärisch</b>		
<b>EUFOR ALTHEA (2.500)</b>	<i>Bosnien</i>	<i>laufend</i>
<b>EUFOR Tchad/RCA (3.700)</b>	<i>Tschad/ ZAR</i>	<i>laufend</i>
<b>CONCORDIA (400)</b>	<i>FYROM</i>	<i>abgeschlossen</i>
<b>ARTEMIS, DRC (2.150)</b>	<i>Kongo</i>	<i>abgeschlossen</i>
<b>EUFOR RD Congo (2.000)</b>	<i>Kongo</i>	<i>abgeschlossen</i>
<b>Zivil</b>		
EUPM	Bosnien	laufend
EUPT	Kosovo	laufend
EUPOL COPPS Palestinian Territories	Palästinenser Gebiete	laufend
EUBAM Rafah Palestinian Territories	Rafah, Palästinenser Gebiete	laufend
ESDP Rule of Law Mission	Kosovo	laufend
EUPOL Rd Congo	Kongo	laufend
EUSEC DR Congo	Kongo	laufend
EU BAM Moldova	Moldawien	laufend
EUSR Georgia Border Team	Georgien	laufend
EUJUST LEX	Irak	laufend
EUPOL Afghanistan	Afghanistan	laufend
EUSSR Guinea Bissau	Guinea Bissau	laufend
EUPAT	FYROM	abgeschlossen
EUPOL PROXIMA	FYROM	abgeschlossen
EUMM	FYROM	abgeschlossen
AMM	Indonesien	abgeschlossen
EUJUST THEMIS	Georgien	abgeschlossen
<b>ZivMil</b>		
EU Support for AMIS	Sudan	laufend

## **Zum Autor**

Oberstleutnant dhmfD Univ. Lektor Mag. Dr. Johann Frank, MAS: Geb. 1969; Leiter des Büro für Sicherheitspolitik im BMLVS seit 2008; Lektor für internationale Politik an der Karl Franzens Universität Graz, Doktorat aus Politikwissenschaft 2002, Absolvent der Militäarakademie 1992, naturwissenschaftlich-technische Postgraduate-Ausbildung am österreichischen Forschungszentrum Seibersdorf, „Master of Advanced Studies Security Policy and Crisis Management“ ETH Zürich (MAS SPCM ETH).

Forschungs- und Publikationsschwerpunkte: europäische und österreichische Sicherheitspolitik, Theorie der internationalen Beziehungen.

Publikationsauswahl:

<http://www.bmlv.gv.at/wissen-forschung/publikationen>