

Heinz-Gerhard JUSTENHOVEN

Soll aus der EU als regionaler Friedensmacht eine globale Militärmacht werden?

An Anfang stand die Vision des französischen Außenministers Robert Schuman: Die jahrhundertealte Tradition sich wiederholender Kriege zwischen europäischen Nachbarn müsse überwunden werden. Der „Schuman-Plan“ vom 9. Mai 1950 sah vor, die wichtigsten Schwerindustrien (Kohle und Stahlproduktion) durch eine gemeinsame Institution verwalten zu lassen. Dieser Vorschlag wird, so heißt es im Wortlaut, „den ersten Grundstein einer europäischen Föderation bilden, die zur Bewahrung des Friedens unerlässlich ist“¹. Der Einigungsprozess Europas setzt also dezidiert an der Erfahrung des Antagonismus der europäischen Staaten an, die in den beiden Weltkriegen und deren schrecklichen Folgen ihre Zuspitzung erfahren hatte. Inspiriert war der Schuman-Plan erkennbar von der christlichen Werthaltung Schumans und des Verfassers Jean Monnet: Die Chancen einer künftigen Friedensordnung in Europa würden von der Versöhnung zwischen Frankreich und Deutschland abhängen, die künftige Ordnung müsse vom Geist der Solidarität getragen sein.²

Vergemeinschaftung ehemals souveräner staatlicher Politikfelder

Als Weg zur dauerhaften Überwindung von Krieg wählt der Schuman-Plan die Übertragung von Hoheitsrechten an eine neu zu schaffende europäische Institution, die *Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl*, die dann auch 1952 gegründet wird. So steht an der Wiege des europäischen Einigungsprozesses der Gedanke, in Europa eine dauerhafte Friedensordnung durch

¹ Erklärung der französischen Regierung über eine gemeinsame deutsch-französische Schwerindustrie vom 9. Mai 1950, in: Europa-Archiv 1 (1950) 3091-3092.

² Vgl. Kommission der Bischofskonferenzen der Europäischen Gemeinschaft, Das Werden der Europäischen Union und die Verantwortung der Katholiken, 18.

Übertragung souveräner Hoheitsrechte zu schaffen.³ Zur Steuerung relevanter Politikfelder haben die Mitgliedsstaaten in den folgenden Jahrzehnten ihre Hoheitsrechte in der EU gebündelt, um eine Stärke und einen internationalen Einfluss zu erreichen, den kein europäischer Staat mehr alleine erreichen kann. In den Bereichen Wirtschafts- und Währungspolitik haben die Mitgliedsstaaten einen Teil ihrer Entscheidungsbefugnisse den gemeinsamen Institutionen übertragen; hier wird von vergemeinschafteter Politik gesprochen. Im Bereich der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik arbeiten die EU-Mitgliedsstaaten seit 1993 Jahren auf Regierungsebene zusammen und suchen die Gemeinsamkeiten zu vergrößern, behalten sich jedoch die letzte Entscheidung weiterhin vor.

Die Wertebasis der Europäischen Union

Mit dem Vertrag von Maastricht wurde 1992 die Wirtschafts- und Währungspolitik als ein klassischer Kernbereich des modernen Nationalstaates in die Verantwortung der Gemeinschaft übergeben. In den folgenden Jahren ist deutlich geworden, dass dies nur der erste Schritt in einem Prozess sein kann, auch diejenigen Politikbereiche in die Verantwortung der EU zu übertragen, die die Integration im Inneren und die Handlungsfähigkeit nach außen herstellen. Zugleich ist seit den 90er Jahren deutlich, dass die Erweiterung der Union auf 25 bis 30 Staaten dringend einer Reform des institutionellen Gefüges bedarf, das ursprünglich für sechs Mitgliedsstaaten geschaffen worden war. So war die Einstimmigkeit im Europäischen Rat schon unter 15 Staaten nur noch äußerst mühsam erreichbar, bei 25 bis 30 Staaten führt dies zur Unregierbarkeit. Angesichts dieser Situation forderte der damalige deutsche Außenminister Joschka Fischer im Jahr 2000 eine Weiterentwicklung der EU von einem Staatenbund hin zu einer Europäischen Föderation mit „ein(em) europäische(n) Parlament und eine(r) ebensolche(n) Regierung, die tatsächlich die gesetzgebende und die exekutive Gewalt innerhalb der Föderation ausüben. Diese Föderation“, so Fischer weiter, „wird sich durch einen Verfassungsvertrag zu gründen haben.“⁴

³ Das Hertensteiner Programm, an dem Vertreter aus Italien, Frankreich, den Niederlanden und der Schweiz mitgewirkt haben, fordert schon 1946 die Bildung einer Europäischen Union: „Die Mitglieder der Europäischen Union übertragen einen Teil ihrer wirtschaftlichen, politischen und militärischen Souveränitätsrechte an die von ihnen gebildete Föderation.“ Hertensteiner Programm, in: Jürgen Schwarz (Hg.), Der Aufbau Europas, 49-50, 49.

⁴ Joschka Fischer, Vom Staatenbund zur Föderation - Gedanken über die Finalität der europäischen Integration. Rede am 12. Mai 2000 in der Humboldt-Universität in Berlin, 6.

Fischers Vorschlag zielte bewusst über den Tag hinaus, er wollte eine öffentliche Debatte anstoßen. Ansatzweise haben die EU-Staats- und Regierungschefs sich in diese Richtung bewegt: Im Dezember 2001 hat der Europäische Rat beschlossen, einen Europäischen Konvent einzuberufen, der einen Verfassungsvertrag entwerfen sollte. Ziel sollte eine klarere Kompetenzverteilung innerhalb der Union sein, eine Stärkung der Institutionen und die Demokratisierung EU. Der vom Konvent 2003 vorgelegte Entwurf wurde zwar vom EU-Rat im Wesentlichen ein Jahr später verabschiedet, jedoch scheiterte er an den Referenden in Frankreich und Irland. Dass dennoch mit großer Einmütigkeit an dem Grundanliegen einer institutionellen Reform festgehalten wurde, liegt in schierer Notwendigkeit begründet: Wer die EU will, kommt um einen Reformprozess nicht umhin. Der Vertrag von Lissabon hat die wesentlichen Anliegen des EU-Verfassungsvertrags aufgenommen.

Während in der öffentlichen Diskussion die Reformvorschläge für die europäischen Institutionen und die Zusammenfassung der bisherigen Verträge in Vordergrund stehen, ist für eine ethische Analyse die explizite Wertefundierung der Europäischen Union, die durch den Verfassungsvertrag versucht wurde, bemerkenswert. So heißt es in der Präambel der Charta der Grundrechte der Europäischen Union: „Die Völker Europas sind entschlossen, auf der Grundlage gemeinsamer Werte eine friedliche Zukunft zu teilen“. Die Union gründet sich „auf die unteilbaren und universellen Werte der Würde des Menschen, der Freiheit, der Gleichheit und der Solidarität. Sie beruht auf den Grundsätzen der Demokratie und der Rechtsstaatlichkeit. Sie stellt die Person in den Mittelpunkt ihres Handelns“⁵. Gerade durch die Integration der Grundrechtecharta enthielt der Verfassungsvertrag eine ethische Basis, die alle Politikbereiche normieren sollte.⁶ Der Vertrag von Lissabon enthält die Grundrechtecharta nicht mehr, sondern verweist nur noch auf sie. Diese Veränderung zielte weniger auf das ethische Fundament als solches, sondern die Tatsache, dass der Einschluss der Grundrechtecharta dem Vertrag verfassungähnlichen Charakter gab; dies wurde beispielsweise in Großbritannien abgelehnt. Achtung der Menschenwürde, Verwirklichung der Menschenrechte, Freiheit, Demokratie, Rechtsstaatlichkeit stellen also explizit die ethischen Grundlagen der Europäischen Union dar, ungeachtet der Querelen um den Verfassungsvertrag.

⁵ Charta der Grundrechte der Europäischen Union, Jürgen Meyer (Hg.), Baden-Baden (2/2006), 33.

⁶ Der explizite Transzendenzbezug ist insbesondere auf französischen Druck hin in dem Verfassungsvertrag unterblieben; vgl. Christoph Gold, Die Europäische Union und der Gottesbezug. Nach dem Vertrag von Lissabon, in: Die neue Ordnung 3 (2008), 185-199.

Schaut man den Vertrag von Lissabon in Bezug auf die Übertragung von Hoheitsrechten an, so wird deutlich, dass die EU-Mitgliedsstaaten den bisherigen Prozess der Integration fortsetzen: insbesondere die Rolle des EU-Parlamentes wird gestärkt; seine legislative Kompetenz wie seine politische Kontrollfunktion werden erweitert und es erhält das Recht, den Kommissionspräsidenten zu wählen.⁷ Friedensethisch ist der gesamte Integrationsprozess, in dem der Vertrag von Lissabon einen weiteren Meilenstein darstellt, von nicht zu unterschätzender Relevanz. Als „Unterwerfung aller zwischenstaatlichen Beziehungen unter die Herrschaft des Rechts“ fasst Steven Everts das Wesen des europäischen Integrationsprozesses zusammen.⁸ In Europa hat „das Rechtsstaatsprinzip das primitive Wechselspiel der Macht ersetzt ... Die Machtpolitik hat ihren Einfluss verloren. Indem wir“, so der vormalige EU-Ratspräsident Romano Prodi „die Integration vollenden, geben wir der Welt das gelungene Beispiel für eine Methode des Friedens.“⁹

Ziehen wir eine Zwischenbilanz: Der europäische Integrationsprozess lässt sich von Beginn an als innereuropäischer Friedensprozess beschreiben. An die Stelle der jahrhundertlang üblichen Friedensverträge zur Kriegsbeendigung ist das Modell der Vergemeinschaftung ehemals souveräner Politikfelder getreten. So wurde der zwischenstaatliche Antagonismus strukturell überwunden. Mit der in der Grundrechtscharta beschriebenen Wertebasis hat die EU sich explizit ein ethisches Fundament gegeben. Es ist nun zu fragen, welche Konsequenzen dies für die Außen- und Sicherheitspolitik der EU hat.

Bevor es aber hierum geht, soll eine zentrale Frage europäischer Integration kurz gestreift werden, die das Fundament der Unionspolitik betrifft: Sind die Voraussetzungen der Demokratie in der EU gegeben? Wie steht es um die politische Selbstbestimmung und Kontrolle der Macht, wenn der Akteur politischer Selbstbestimmung, das Volk, nicht existiert? Oder gibt es das Volk der Europäischen Union? Kann es in der EU wirklich eine Demo-Kratie, eine Herrschaft des Volkes geben?

⁷ Vgl. Klemens H. Fischer, *Der Europäische Verfassungsvertrag. Text und Kommentar*, Baden-Baden 2005, 151.

⁸ Steven Everts, *Unilateral America, Lightweight Europe?* Arbeitspapier des Center for European Reform, 2/2001, 10.

⁹ Romano Prodi, Rede vor dem Institut d'Etudes Politiques am 29. Mai 2001, zitiert nach: Robert Kagan, *Macht und Ohnmacht*, 71.

Sind die Voraussetzungen politischer Selbstbestimmung in der EU gegeben?

Trotz vielfachen Lobes und der Ratifikation des Lissaboner Vertrages stehen wichtige Fragen im Zentrum der öffentlichen Debatte: Dürfen staatliche Hoheitsrechte in diesem Umfang an die Europäische Union übertragen werden? Wird die politische Freiheit der Bürger, das Recht auf politische Selbstbestimmung, angesichts der Souveränitätsübertragung aufgegeben? Ist die EU demokratisch kontrollierbar? Können die Bürger am politischen Prozess der EU überhaupt partizipieren?¹⁰

Fundamentaler ist die Kritik des tschechischen Präsidenten Vaclav Klaus, der die Voraussetzungen einer Demokratisierung der Europäischen Union bestreitet. Seine These lautet, dass es auf der Ebene der EU keine *Demokratie* – keine Herrschaft des Volkes – geben könne, weil es als Voraussetzung ein europäisches Volk geben müsse „und das haben wir in Europa nicht“.¹¹ Eine demokratische Gesellschaft, so seine These, ist an einen Staat und an eine oder mehrere Nationen gebunden. Die Demokratie brauche eine staatliche Grundlage.

Während einerseits der historische Prozess offen ist, ist andererseits zu fragen, ob überhaupt die Voraussetzungen gegeben sind, dass sich die EU zu einer politischen Gemeinschaft entwickeln kann, die Ausdruck des Willens zur politischen Selbstbestimmung der sie konstituierenden Bevölkerung ist: In diesem Zusammenhang möchte ich die Ergebnisse der Nationalismusforschung heranziehen: Sie hat den Prozess der Entstehung der europäischen Nationalstaaten in der Neuzeit untersucht und weist die Herausbildung der Nationen nicht als naturwüchsigen Prozess, sondern als kulturelle Leistung nach.¹² So wird deutlich, dass der Wille zur Herausbildung einer gemeinsamen Identität entscheidender war als das Vorliegen objektiver Gegebenheiten wie eine gemeinsame Sprache, Geschichte, Religion, Mythen. Vielmehr zeigt die Nationalismusforschung, dass vermeintlich objektive Gegebenheiten wie die gemeinsame Sprache in den entstehenden Nationalstaaten durch die

¹⁰ Vgl. die Klage des Abgeordneten Peter Gauweiler vor dem Bundesverfassungsgericht gegen den Lissaboner Vertrag (BvG 09-002).

¹¹ Vgl. „Eine Gefahr für Demokratie und Freiheit in Europa“, Ein Gespräch mit dem tschechischen Präsidenten Václav Klaus, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 15.3.2005.

¹² Vgl. Eric Hobsbawm, Nation und Nationalismus, Frankfurt/M 1991, Theodor Schieffer, Nationalismus und Nationalstaat, Göttingen 1991.

Unterdrückung regionaler Sprachen oder regionaler kultureller Eigenheiten erst geschaffen wurden; hier kann auf das Beispiel Frankreich verwiesen werden. In gleicher Weise lässt sich nationale Geschichte häufig in nicht unerheblichen Teilen als konstruiert aufzeigen. Weiterhin verweist die Minderheitenproblematik in fast allen europäischen Staaten darauf, dass regionale Identitäten bestehen – gerade auch trotz des Drucks auf Konformität in der Entstehungsphase des Nationalstaates und darüber hinaus.

Als Ergebnis der Nationalismusforschung möchte ich für unsere Frage festhalten: Nation und Nationalstaat haben im Prozess der Herausbildung des modernen Verfassungsstaates eine wichtige identitätsstiftende Rolle gespielt, gleichwohl sind sie kontingent. Ob es möglich ist, in Ergänzung zu nationaler – und auch regionaler – Identität eine europäische Identität herauszubilden, die für eine politische Gemeinschaft auf europäischer Ebene tragfähig genug ist, lässt sich aus der Perspektive der Nationalismusforschung zumindest nicht negativ beantworten.

Kann es also eine europäische Bürgerschaft, ein europäisches Volk geben? Dies ist eine politische Gestaltungsaufgabe, wie dies der französische Philosoph Étienne Balibar gefordert hat: Die „Erfindung einer europäischen Bürgerschaft“¹³. Dabei sollte m.E. nicht übersehen werden, dass der politische Prozess zur Herausbildung der EU in den vergangenen 50 Jahren selbst schon in diesem Sinne identitätsstiftend gewirkt hat. In diesem Sinne vertritt Angela Augustin die These, dass sich die „Unionsbürgerschaft“, 1993 offiziell geschaffen, „immer weiter in Richtung einer materialen Bürgerschaft“¹⁴ entwickle, weil die EU den Schutz der Menschenrechte vor ungerechtfertigten Eingriffen des politischen Gemeinwesens in den Bereich individueller Freiheit gewährleistet¹⁵. Daher könne man „ein Volk der EU als wenigstens in Ausbildung begriffen ansehen“¹⁶. Eher beiläufig weist Augustin auf ein Kriterium hin, das in der politischen Philosophie als bedeutsam angesehen wird: Der Wille zur Gemeinschaft als Konstitutivum. Ihrer Ansicht nach „besteht wegen der überwiegenden Zustimmung und dem deutlichen Wunsch nach Demokratisierung

¹³ Étienne Balibar, Sind wir Bürger Europas? Politische Integration, soziale Ausgrenzung und die Zukunft des Nationalen, Hamburg 2003, 30.

¹⁴ Angela Augustin, Das Volk der Europäischen Union. Zu Inhalt und Kritik eines normativen Begriffs, Berlin 2000, 111.

¹⁵ A. Augustin, a.a.O., 108.

¹⁶ A. Augustin, a.a.O., 111.

des europäischen Integrationsprozesses eine Willensgemeinschaft, so dass man vom Vorliegen eines Volkes der EU sprechen kann¹⁷.

Ausdruck des Willens der Unionsbürger nach Demokratisierung des europäischen Integrationsprozesses sollte der EU-Verfassungsvertrag werden. Im Sinne der Vertragstheorie war daran gedacht, dass die Bürger der EU in einer gemeinsamen und öffentlichen Willensbekundung die Übertragung von souveränen Rechten auf die Europäische Union beschließen: Im Wissen darum, dass Frieden in Freiheit in Europa durch die Errichtung einer gemeinsamen Rechtsordnung dauerhaft gesichert werden soll und dies nicht mehr im Rahmen der europäischen Einzelstaaten zu leisten ist, entschließen die Bürger der Einzelstaaten sich dazu, in einem neuen Gesellschaftsvertrag den politischen Prozess, der zur EU geführt hat, bewusst zu rezipieren, indem sie dem Verfassungsvertrag der Europäischen Union zustimmen.

Damit das ethische Projekt einer Friedensordnung in Europa durch die Herausbildung eines politischen Gemeinwesens nicht mit dem Verlust politischer Selbstbestimmung bezahlt wird, bedarf es der institutionellen Kontrolle durch das seine Rechte übertragende Volk: der Errichtung einer europäischen Demokratie. Aus diesem Grund ist die institutionelle Reform, die der EU-Verfassungsvertrag angestoßen und der Lissaboner Vertrag realisiert, ein notwendiger Schritt, dem weitere folgen müssen, um wirksame politische Partizipation der EU-Bürger sicherzustellen.

Für eine werteorientierte europäische Außen- und Sicherheitspolitik

Mit der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) hat sich die EU 1993 und dann 2000 mit der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) ein Instrument geschaffen, um ihre Außen- und Sicherheitspolitik besser zu koordinieren, ohne deswegen schon europäische außenpolitische Interessen auszuformulieren und von ihnen her eine gemeinsame Außenpolitik zu entwickeln. Die Entscheidung zu einer gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik war vielmehr die Konsequenz aus der Einsicht der europäischen Einzelstaaten, weltpolitisch zunehmend marginalisiert zu werden. Angesichts der Alternative zunehmender Bedeutungslosigkeit oder der Bündelung ihrer Außenpolitik wählten die Mitgliedsstaaten den zweiten Weg. So folgt die

¹⁷ A. Augustin, a.a.O., 193.

Entwicklung der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik zuerst einmal dem machtpolitischen Überlebensinteresse der europäischen Einzelstaaten, ohne dass sich daraus bereits eine schlüssige gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik ergibt.

Folglich ist es fast konsequent, dass die Mitgliedsstaaten darauf bestehen, sich die Entscheidungen im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik, einem klassischen Aufgabenbereich des souveränen Staates, weitestgehend vorzubehalten, um ihre jeweiligen Einzelinteressen unter dem Mantel der EU vertreten zu können.¹⁸ Zwar gibt es Zusammenarbeit auf Regierungsebene im Rahmen der EU, jedoch ist dieser Politikbereich (noch) nicht vergemeinschaftet. Die mehr oder minder zufällige Übereinstimmung von Einzelinteressen der Mitgliedsstaaten in der Außen- und Sicherheitspolitik dominiert das Handeln der EU; es ist den EU-Mitgliedsstaaten noch nicht wirklich gelungen, die übergeordneten Gemeinschaftsinteressen der Union zu umschreiben.¹⁹ Fragt man nun einmal, worin die außen- und sicherheitspolitischen Interessen der EU liegen müssten, so ergibt sich eine ethische Leitlinie: Es ist den europäischen Mitgliedsstaaten in den letzten 50 Jahren gelungen, die „zerbrechliche Vor- und Zwischenkriegsordnung“ dauerhaft abzulösen und „die immer wieder auflodernde tödliche Feindschaft der Nationen“ zu überwinden.²⁰ An die Stelle des politischen Konkurrenzdenkens ist die Integration, die Verknüpfung der ökonomischen, politischen und kulturellen Beziehungen getreten, mit der die Union eine neue politische Qualität geschaffen hat. Diese „Integrationspolitik hatte zugleich eine neue Perspektive: Sie verstand sich“, so die deutschen Bischöfe, „zugleich als Europas Beitrag zum Weltfrieden.“²¹ Dieser ethische Anspruch, der das Fundament der EU darstellt, muss außen- und sicherheitspolitisch wirksam werden.²² Inhaltlich gefüllt werden muss er durch eine Politik, die sich an der weltweiten Verwirklichung der Achtung der Menschenwürde, Verwirklichung der Menschenrechte, Freiheit, Demokratie,

¹⁸ Vgl. am Beispiel EUFOR RD Congo: Peter Schmidt, Nationale Entscheidungsspielräume in multilateralem Handlungsrahmen, in: H.G.Justenhoven/H.G.Ehrhart (Hg.), Intervention im Kongo. Eine kritische Analyse der Befriedungspolitik von UN und EU, Stuttgart (2008) 78-88, 81 ff.

¹⁹ Die EU-Afrika-Initiative von 2000 ist eines der ersten Beispiele; vgl. www.europa.eu/scadplus/leg/de/lvb/r12106.htm.

²⁰ Die Deutschen Bischöfe, Gerechter Friede, Bonn (2000) Nr. 100.

²¹ Gerechter Friede 101.

²² Vgl. auch Matthias Dembinski, Die europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik: Abschied vom Leitbild „Zivilmacht Europa“? in: Peter Schlotter (Hg.), Europa – Macht – Frieden ? Zur Politik der Zivilmacht Europa, Baden-Baden 2003, 72-100, 74.

Rechtsstaatlichkeit orientiert, wenn die EU nicht in einen Widerspruch zu ihren eigenen ethischen Fundament geraten will.²³

Im Sinne dieser Leitlinie argumentiert das European Union Institute for Security Studies, wenn es fordert, die europäische Außen- und Sicherheitspolitik möge sich am kooperativen Multilateralismus orientieren. Konkret ist damit gefordert, insbesondere die Institutionen der Vereinten Nationen zu stärken und zu versuchen, politische Probleme in ihrem Rahmen zu lösen. Man kann diese Forderung auch als Absage an einzelstaatliches Streben nach einem Sitz im Sicherheitsrat der VN verstehen, den die deutsche Regierung seit einigen Jahren anstrebt.

Jedoch geht die Forderung nach einem kooperativen Multilateralismus aus einer ethischen Perspektive nicht weit genug. Es stellt sich die grundsätzliche Frage, welche Interessen Europa legitimerweise mit seiner ESVP vertreten kann. Hierzu ist eine erste Vorentscheidung deutlich zu machen. Ich unterstelle im Unterschied zum politischen (Neo-)Realismus²⁴, dass die Staatengemeinschaft prinzipiell in der Lage ist, sich eine friedlichere internationale Ordnung zu geben und folge damit den Grundannahmen beispielsweise des Neuen Institutionalismus.²⁵ Die Mitgliedsstaaten der EU haben in den letzten 50 Jahren einen eindrucksvollen Beweis angetreten, was politisch möglich ist. Der Kern des europäischen Friedensprojektes liegt darin, das die Mitgliedsstaaten den Interessensgegensatz, der jahrhundertlang gewaltsam ausgetragen wurde, heute politisch austragen: Die Interessensgegensätze sind nicht verschwunden, sondern sie werden durch die Suche nach einem Interessensausgleich unter den Beteiligten mit zivilen Methoden gelöst. Das Verfahren, in dem die modernen rechtsstaatlichen Gesellschaften diese Interessensgegensätze bearbeiten, sind die parlamentarischen Demokratien; die EU entwickelt sich in diese Richtung. Öffentliche Gewalt darf in diesem Prozesse legitimerweise nur eingesetzt werden, um diese den Frieden unter den europäischen Völkern bewahrende Ordnung zu schützen.

Will die EU nicht in Widerspruch zu ihrem ethischen Fundament und den erklärten Zielen ihrer Außen- und Sicherheitspolitik geraten, muss sich auch die Durchsetzung europäischer Interessen gegenüber den übrigen Staaten in der

²³ So explizit der Barcelona Report of the Study Group on Europe's Security Capabilities: A Human Security Doctrine for Europe, Barcelona (2004) 10.

²⁴ Vgl. Carlo Masala, Kenneth Waltz. Eine Einführung in seine Theorie und Auseinandersetzung mit seinen Kritikern, Baden-Baden (2005), 59f.

²⁵ Vgl. z.B. Volker Rittberger (Hg.), Regime theory and international relations, Oxford (1993).

Welt hieran messen lassen. Implizit ist damit erstens gesagt, dass die Vertretung eigener Interessen prinzipiell nicht illegitim ist, sondern sowohl für ein Individuum als auch für eine politische Gemeinschaft als zulässig, ja notwendig angesehen wird. Unter Gerechtigkeitsaspekten ist jedoch zu fordern, dass die eigenen Interessen nicht unter Schädigung der Interessen anderer, insbesondere der Schwachen, durchgesetzt werden. Als Ergebnis des rechtsphilosophischen Diskurses der Moderne darf festgehalten werden, dass an Gerechtigkeit orientiertes Recht am ehesten in der Lage ist, für einen angemessenen Interessensausgleich zwischen den Individuen in einem funktionierenden Staat zu sorgen.²⁶ Das internationale Recht ist bekanntlich noch bei weitem nicht in der Lage, den notwendigen Interessenausgleich zwischen den Starken und den Schwachen zu organisieren. Auch die dann erforderliche unparteiliche Rechtsdurchsetzung ist den bestehenden internationalen Organisationen nicht nur nicht möglich – es bestehen Zweifel, ob sich die internationale Staatengemeinschaft überhaupt in einer analogen Weise organisieren kann oder soll.²⁷ Allerdings will ich darauf hinweisen, dass die Friedensethik der Katholischen Kirche seit der Mitte des 20. Jahrhunderts exakt diese Forderung erhebt: Die Staatengemeinschaft solle die bestehende internationale Ordnung ausbauen, das internationale Recht weiterentwickeln und die internationalen Institutionen in die Lage versetzen, den Interessensgegensatz insbesondere zwischen starken und schwachen Staaten nach Grundsätzen der Gerechtigkeit zu organisieren.²⁸

Was bedeutet es nun für die Ausrichtung der europäischen Außen- und Sicherheitspolitik, dass zwar diese Forderung besteht, aber die Wirklichkeit anders aussieht? Die EU – wie jeder andere internationale Akteur – verfolgt ihre Interessen gegenüber anderen Akteuren in der Welt angesichts des Fehlens einer dem Parlament analogen Institution, die Interessensausgleich organisieren kann, zur Wahrung der universalen Interessen in der Lage ist und mittels einer „global-öffentlichen Gewalt“ (Höffe) unparteiliche Rechtssicherheit gewährleisten kann. Die Staatengemeinschaft befindet sich also rechtsphilosophisch gesprochen noch im Übergang aus dem Naturzustand – dem Zustand des Krieges aller gegen alle – in den Rechtszustand. Weil und insofern sich ethisch begründen lässt, dass der Übergang aus dem vorrechtlichen Naturzustand in den Rechtszustand ethisch verpflichtend ist, muss jeder

²⁶ Vgl. Otfried Höffe, *Demokratie im Zeitalter der Globalisierung*, München (1999), 40ff.

²⁷ Vgl. z.B. Hans J. Morgenthau, *Macht und Frieden. Grundlegung einer Theorie der internationalen Politik*, Gütersloh (1963), 243ff.

²⁸ Zur Friedensethik von Papst Leo XIII bis Papst Johannes Paul II vgl. Heinz-Gerhard Justenhoven, *Internationale Schiedsgerichtsbarkeit. Ethische Norm und Rechtswirklichkeit*, Stuttgart (2006), 43-94.

Akteur das ihm Mögliche für diesen Übergang tun. Im Klartext bedeutet dies: Die EU ist wie jeder andere internationale Akteur ethisch dazu verpflichtet, das ihr Mögliche zu tun, um den internationalen Rechtszustand herzustellen. Die Europäische Union hat sich im EU-Vertrag nach Lissabon, Artikel 21 (1), zumindest einmal dazu verpflichtet, den bestehenden anfänglichen internationalen Rechtszustand zu wahren:

„Die Union lässt sich bei ihrem Handeln auf internationaler Ebene von den Grundsätzen leiten, die für ihre eigene Entstehung, Entwicklung und Erweiterung maßgebend waren und denen sie auch weltweit zu stärkerer Geltung verhelfen will: Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, die universelle Gültigkeit und Unteilbarkeit der Menschenrechte und Grundfreiheiten, die Achtung der Menschenwürde, der Grundsatz der Gleichheit und der Grundsatz der Solidarität sowie die Achtung der Grundsätze der Charta der Vereinten Nationen und des Völkerrechts.“²⁹

Es wird also nun darauf ankommen, ob die Europäische Union ihre eigenen Verpflichtungen einhält, nicht nur die eigenen Interessen wie Sicherheit der Union nach außen durchzusetzen, sondern auch unter Berücksichtigung relevanter Interessen der übrigen betroffenen Staaten.

Zu den vitalen Sicherheitsinteressen der EU gehört die Stabilisierung Afrikas, insbesondere der Subsahara-Region.³⁰ Gerade an diesem Thema wird die Interdependenz von Ökonomie, good governance, der Menschenrechtsproblematik bis hin zu Pandemien wie HIV, Bildung und Stabilität offenkundig.³¹ Seit dem ersten Gipfel zwischen der EU und dem afrikanischen Kontinent im April 2000 in Kairo ist die EU als Union in diesem Teil der Welt außen- und sicherheitspolitisch aktiv. Die kriegerischen Auseinandersetzungen in der Region der großen ostafrikanischen Seen, insbesondere in der DR Kongo, sind nur ein Thema. Allerdings hat das militärische Engagement der EU im Rahmen der MONUC zur Absicherung der Präsidentschaftswahlen im Jahre 2006 symptomatisch die Probleme gezeigt, vor denen die EU heute steht.³²

²⁹ www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Europa/LissabonVertrag/VertraegeKonsolidiert.pdf

³⁰ Vgl. Thorsten Luhde, Peter Schmidt, Formulierung europäischer Sicherheitsinteressen für ein strategisch handelndes Europa. Beiträge zur Sicherheitspolitik, hg. v. Bundesministerium für Landesverteidigung, Wien, www.bmlv.gv.at/wissen-forschung/publikationen/publikation.php?id=340

³¹ Solana, Ein sicheres Europa, 3

³² Zur kritischen Auseinandersetzung vgl. HG Justenhoven/ HG Ehrhart (Hg.), Die Intervention im Kongo. Eine kritische Analyse der Befriedungspolitik von UN und EU, Stuttgart (2008).

- Während in anderen Bereichen der Gemeinschaftspolitik Mehrheitsentscheidungen bereits zur Regel geworden sind, gilt im ESVP-Bereich noch die Einstimmigkeit als Grundprinzip. Damit hat jeder EU-Mitgliedstaat faktisch ein Vetorecht. Immer wieder unterminieren die EU-Mitgliedsstaaten auf diese Weise die ESVP durch nationale Alleingänge. Anspruch und Realität klaffen auseinander, wie das European Institute for Security Studies konstatiert: „the EU preached effective multilateralism but its Member States were not prepared to devise a common approach to the reform of international organisations, thereby undermining their own policy“³³.
- Weil die Sicherheitspolitik im Verständnis der EU-Mitgliedsstaaten wesentlich eine souveräne Domäne ist und den geopolitischen Umständen widerstrebend gehorchend betrieben wird, hat die EU bis heute noch nicht festlegen können, „in welchem geographischen Rahmen die EU vorrangig aktiv werden soll“.³⁴ Eine ausformulierte Sicherheitspolitik, aus der her dann die erforderlichen Fähigkeiten zu definieren sind, steht noch aus. Es fehlt „den Planungs- und Entscheidungsstrukturen an einem politischen Leitbild davon, was die Union mit ihren Fähigkeiten tun soll“³⁵.
- Derzeit klafft eine ziemliche Lücke zwischen dem Anspruch der EU, gemeinsame militärische Interventionskapazitäten aufzubauen, und der Bereitschaft der EU-Mitgliedsstaaten, die Beschlüsse angesichts knapper Haushalte auch wirklich umzusetzen. So hat die EU 1999 in ihrem „headline goal“ beschlossen, eine 60.000 Soldaten starke schnelle Eingreiftruppe aufzubauen. Ein Jahr später wurde dann beschlossen, 100.000 Mann, 400 Flugzeuge und 100 Schiffe für die schnelle Eingreiftruppe bereitzuhalten. 2003 hat die EU festgestellt, dass das „headline goal“ erreicht wurde, obgleich „die Eingreiftruppe in der geplanten Form nur auf dem Papier existierte“³⁶. 2004 wurde ein neues headline goal formuliert, dieses Mal für 2010, die „battle groups“ eingeschlossen. Derzeit hinkt die EU hinter diesem Ziel jedoch deutlich hinter her: „Im Gegensatz zur NRF (Nato Response Force, d.Verf.) verfügen die EU-Kampfgruppen lediglich über begrenzte See- sowie Luftraumunterstützung und besitzen auch nur eingeschränkt die Fähigkeit, sich gegen den Willen eines Akteurs Zugang zu

³³ Álvaro de Vasconcelos (ed.), *The European Security Strategy 2003-2008*, EUISS-Report 5 (2009), 28.

³⁴ Ronjia Kempin/ Marco Overhaus, *Kein großer Sprung in der Entwicklung der ESVP*, SWP-aktuell 1 (Januar 2009), 2.

³⁵ Ronjia Kempin/ Marco Overhaus, *Kein großer Sprung in der Entwicklung der ESVP*, 3.

³⁶ Karl-Heinz Kamp, *Europäische „Battle Groups“ – ein neuer Schub für die ESVP?* in: *KAS-Analysen* 15/2004, 5.

einem Krisenschauplatz zu verschaffen.“³⁷ Solange sich dies nicht ändert, ist die EU auf Krisenschauplätzen nicht eigenständig, d.h. unabhängig von der NATO, handlungsfähig.

- Der Einsatz der EUFOR RD Congo hat brennglasartig die derzeitigen Probleme militärischer Einsätze der EU verdichtet: Unter europäischer Flagge werden nationale Kontingente letztlich aus den eigenen Hauptquartieren geführt, die keiner gemeinsamen europäischen Strategie folgen, sondern den teilweise widerstreitenden einzelstaatlichen Interessen.

Bei allem angebrachten Realismus gegenüber der europäischen Außen- und Sicherheitspolitik gilt es aber auch, den Prozess der Vergemeinschaftung auch dieses Politikfeldes zu würdigen:

- Die Zusammenarbeit hat Mitte der neunziger Jahre begonnen, sie wurde im Bereich der Außenpolitik bis 2009 vom Hohen Repräsentanten Javier Solana koordiniert. Und der von der Regierungskonferenz 2004 verabschiedete Entwurf eines EU-Verfassungsvertrages sieht die Schaffung eines Europäischen Außenministers und eines Europäischen Auswärtigen Dienstes vor. Bereits heute repräsentieren fast 5000 Personen als Delegierte der Europäischen Kommission die EU in Drittstaaten und bei Internationalen Organisationen wie der Welthandelsorganisation (WTO), den Vereinten Nationen und der OSZE. Diese Vergemeinschaftung ist die Voraussetzung dafür, dass die EU eine Außen- und Sicherheitspolitik überhaupt durchführen kann.
- Im Vertrag über die Europäische Union (2008) sind Schritte der Vergemeinschaftung vereinbart. ESVP-Missionen sollen den Einsatz „ziviler und militärischer Mittel ... bei Missionen außerhalb der Union zur Friedenssicherung, Konfliktverhütung und Stärkung der internationalen Sicherheit in Übereinstimmung mit den Grundsätzen der Charta der Vereinten Nationen“ umfassen (Art. 42 (1)).
- Außerdem haben die EU-Mitgliedsstaaten im Vertrag über die Europäische Union ein „Ständige Strukturierte Zusammenarbeit“ (Art. 42(6)) für diejenigen Mitgliedsstaaten vereinbart, die „aufgrund ihrer militärischen Fähigkeiten anspruchsvollere Kriterien zur Führung von EU-Missionen

³⁷ Markus Kaim, EU Battle Group und Civilian Headline Goal – Zielmarken der ESVP, in: Perthes/Mair (Hg.), Aufgaben und Chancen, 19-22, 20.

erfüllen, (sie können) untereinander weiter reichende Verpflichtungen eingehen und eine Avantgarde bilden“.³⁸

- Seit Ende 2000 arbeitet die EU mit der NATO im Bereich der Krisenbewältigung zusammen sowie zur Durchführung von humanitären Aufgaben und Rettungseinsätzen, friedenserhaltenden Aufgaben und Kampfeinsätze bei der Krisenbewältigung einschließlich friedensschaffender Maßnahmen. Hierzu kann die EU auf NATO-Truppen zurückgreifen. Die EUFOR-Mission in Bosnien-Herzegowina seit Dezember 2004 ist ein Beispiel hierfür.
- Das Eurocorps, 1992 aufgestellt, kann als Nukleus für eine integrierte europäische Armee bezeichnet werden. Aus der deutsch-französischen Brigade hervorgegangen, entsenden Belgien, Frankreich, Deutschland, Luxemburg und Spanien Truppen. Vier weitere EU-Staaten, Österreich, Italien, Griechenland und Polen, partizipieren an der Stabsarbeit.
- Auch die Relevanz der „battle groups“ darf nicht übersehen werden: Sie sind ein wichtiges Instrument, mittels derer die EU-Mitgliedsstaaten ihre Streitkräfte umgestalten, um nicht nur die Interoperabilität zu stärken, sondern auch um eine gemeinsame europäische Streitkräftekultur zu entwickeln.³⁹ Der Aufbau einsatzfähiger gemeinsamer militärischer Interventionskapazitäten wird deutlich länger brauchen, als die Zielvorgaben aussagen.

Fazit

Auf dem Papier hat sich EU auf ethische Grundlagen für eine Außen- und Sicherheitspolitik verständigt, die zu begrüßen sind, auch wenn die friedensethischen Forderungen darüber hinaus gehen. Die Umsetzung in konkrete Politik ist das eigentliche Problem der EU auf allen Ebenen: Sowohl die Konzeption als auch die Verhältnisbestimmung von Außen- und Sicherheitspolitik als auch die Bereitstellung sicherheitspolitischer Mittel, zu denen dann in letzter Konsequenz auch europäische Truppen gehören, stecken in den Kinder-

³⁸ Annegret Bendiek, Mehr Kohärenz und mehr Finanzklarheit für GASP und ESVP, in: Volker Perthes, Stefan Mair (Hg.), Aufgaben und Chancen der deutschen Ratspräsidentschaft, SWP-Studie 23 (2006) 15-18, 16.

³⁹ Vgl. Angelika Beer, Unterrichtung durch das Europäische Parlament. Entschließung des Europäischen Parlamentes vom 5. Juni 2008 zur Umsetzung der Europäischen Sicherheitsstrategie und der ESVP (2008/2003(INI)), Nr. 35.

schuhen. Solange EU-Einsätze nicht aus Brüssel, sondern letztlich aus den nationalen Hauptstädten geführt werden, ist die EU zu einer schlüssigen Sicherheitspolitik noch nicht fähig.