



Johann Frank, Gustav E. Gustenau,  
Erich Reiter

# Anmerkungen zum Entwurf einer Europäischen Sicherheitsstrategie

Strategische Analysen

## **Impressum**

Herausgeber und für den Inhalt verantwortlich:  
Sektionschef Hon.Prof. DDr. Erich Reiter

Redaktion: Mag. Walter Matyas, Doris Washiedl

Eigentümer, Verleger und Hersteller:  
Büro für Sicherheitspolitik des  
Bundesministeriums für Landesverteidigung

Amtsgebäude Stiftgasse 2a, 1070 Wien  
Tel. (+43-1) 5200/27000, Fax (+43-1) 5200/17068  
Gestaltung: Doris Washiedl

Vervielfältigung: Vzlt Johann Jakob

Druck- und Reprintstelle der Landesverteidigungsakademie Wien



## Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung	3
2. Warum braucht die EU eine Sicherheitsstrategie?	4
3. Grundsätzliche Anforderungen an eine Sicherheitsstrategie der EU	5
4. Wesentliche Inhalte des Entwurfes der EU-Sicherheitsstrategie	6
5. Zusammenhang mit der US-Sicherheitsdoktrin	7
6. Internationale Reaktionen	8
7. Sicherheitspolitische Bewertung	10
Anhang	13



**Johann Frank, Gustav E. Gustenau,  
Erich Reiter**

## **Anmerkungen zum Entwurf einer Europäischen Sicherheitsstrategie**

### **1. Einleitung**

Im Gefolge der heftigen Auseinandersetzungen innerhalb der EU im Zusammenhang mit dem Irak-Krieg wurde zum Zweck der Identifizierung gemeinsamer europäischer Interessen und Ziele der Generalsekretär und Hohe Repräsentant für die GASP, Javier Solana, im Mai dieses Jahres beauftragt, den Entwurf für eine Sicherheitsstrategie der EU zu erstellen.

Damit unternimmt die Europäische Union erstmals in ihrer Geschichte den Versuch, ein einheitliches strategisches Konzept zu entwickeln.

Ein solches Dokument ist die Voraussetzung für ein glaubwürdiges und effizientes sicherheitspolitisches Handeln der EU. Dieses Projekt ist im Kontext der Ergebnisse des EU-Konvents und im weiteren Sinne auch im Zusammenhang mit der noch nicht abgeschlossenen Erstellung eines „European Defence Books“ zu sehen. Im Abschlusspapier des Konvents sind die wesentlichen institutionellen Reformen niedergelegt, die die GASP betreffen. Siehe dazu: Büro für Sicherheitspolitik „Positionspapier zur Sicherheitspolitik, Aktuelle Entwick-

lung der ESVP im Lichte des EU-Konvents. Herausforderungen für Österreich“. Das „European Defence Book“ soll eine Vertiefung im Hinblick auf die konkreten Einsatzszenarien und die daraus abzuleitenden militärischen Erfordernisse der EU liefern.

Der vorliegende Entwurf einer Europäischen Sicherheitsstrategie ist getragen von der Ambition, dass sich die EU zu einem handlungsfähigeren und machtvolleren internationalen Akteur entwickeln sollte, der seine Verantwortung für die internationale Sicherheit und Frieden wahrnimmt. Das Dokument wurde sowohl von den Mitgliedstaaten als auch von den USA überaus positiv aufgenommen und als konstruktive Lehre aus der fehlenden gemeinsamen Politik im Vorfeld des Irak-Krieges bewertet.

Das am 20. Juni am EU-Gipfel in Griechenland vorgelegte Konzept soll bis Ende des Jahres 2003 in einem interaktiven Prozess mit den Mitgliedstaaten (EU-MS) akkordiert beziehungsweise weiterentwickelt und im Dezember vom Europäischen Rat beschlossen werden. Die dazu erforderliche Arbeit wird in Brüssel über die Außenminister



koordiniert werden, wobei auch die „Apparate“ in den Ländern beteiligt werden.

Die besondere Herausforderung besteht darin, die Vielfalt der strategischen und verteidigungspolitischen Traditionen der Mitgliedstaaten zu berücksichtigen, gleichzeitig aber ein ausreichend präzises sicherheitspolitisches Leitlinienkonzept zu erstellen, das als konkrete Handlungsanleitung dienen kann und einen vordefinierten, allgemein akzeptierten Rahmen für den sicherheitspolitischen Aktionsradius der EU darstellt.

Darüber hinaus sollte die Europäische Sicherheitsstrategie den konzeptiv-strategischen Überbau sowohl für die Erstellung ergänzender Teilstrategien und Aktionspläne (z.B. zur Proliferation von Massenvernichtungswaffen, zur Terrorismusbekämpfung oder zum Umgang mit „normenbrechenden“ Staaten) als auch für die Weiterentwicklung der nationalen Sicherheits- und Verteidigungsdoktrinen abgeben. Damit könnte letztlich das langfristige Ziel der Entwicklung einer aktiven, kohärenten und handlungsfähigen Europäischen Union erreicht werden

Die Sensibilität der Thematik legt es nahe, den günstigen Zeitpunkt zu nutzen und die Strategie zunächst rasch zu beschließen, um eine erste Grundlage für spätere wünschenswerte Vertiefungen und Ergänzungen zu schaffen. Deshalb wird sich die Strategie derzeit wohl aus pragmatischen Gründen einem vertieften Diskussionsprozess entziehen müssen. Auch ist verständlich, dass im Hinblick auf das Erfordernis der Akzeptanz durch alle EU-Mitgliedsländer manche Klarstellung und manches „offene Wort“

unterbleiben wird müssen. Gerade deshalb aber gilt es sicherzustellen, dass die im Dezember zu beschließende Sicherheitsstrategie als eine Konzeption verstanden wird, die einer dauernden Debatte und einer permanenten Weiterentwicklung (Fortschreibung) unterliegen muss. Der Schwerpunkt bei den Versuchen Österreichs, auf die Formulierungen und den Inhalt der Sicherheitsstrategie einzuwirken, sollte deshalb auf dieser Überlegung liegen.

## **2. Warum braucht die EU eine Sicherheitsstrategie?**

Es lassen sich vier zentrale Gründe anführen, warum die EU eine Sicherheitsstrategie benötigt:

1. Die europäischen Staaten müssen sich auf eine gemeinsame Interpretation der Veränderungen in der internationalen Politik nach dem 11. September 2001 einigen. Dazu zählen insbesondere
  - die Entwicklung einer gemeinsamen Bedrohungsperzeption und
  - die Erneuerung der transatlantischen Beziehungen im Rahmen eines neuen strategischen Dialogs mit den USA.

Beide Zielsetzungen erfordern, dass sich die EU-Mitgliedsstaaten in einem ersten Schritt untereinander klar werden, welche gemeinsamen politisch-strategischen Zielsetzungen sie im Rahmen der EU verfolgen wollen und welche Instrumentarien sie hiezu bereitstellen und einsetzen wollen.



1. Innerhalb der EU gibt es Länder mit sehr unterschiedlichen außenpolitischen Ambitionen und verteidigungspolitischen Traditionen. Einerseits stehen einander globale Aktivisten und passive, regional ausgerichtete, eher pazifistisch gesinnte Staaten gegenüber. Andererseits gibt es die traditionelle Bruchlinie zwischen US-Skeptikern/Euro-Gaullisten und der Gruppe der Transatlantiker. Eine von allen EU-Mitgliedsstaaten akzeptierte europäische Strategie wäre ein erster wichtiger Brückenschlag. Die besondere Herausforderung liegt daher darin, dass sich zwar alle EU-Mitgliedsstaaten in dem Dokument wieder finden können, gleichzeitig aber ein effektives sicherheitspolitisches Handeln ermöglicht wird. Durch eine grundsätzlich akkordierte gemeinsame Handlungsleitlinie kann ein Fall-zu-Fall-orientiertes sicherheitspolitisches Handeln bzw. Nichthandeln eingeschränkt werden.
2. Eine der größten Schwachstellen der EU-Außenbeziehungen war bisher die Inkongruenz zwischen Zielen und den dazu erforderlichen Instrumenten. Die EU verweist immer wieder auf die Bedeutung von *soft power*, das heißt die Fähigkeit, andere eher mit positiven Anreizen als mit Zwang zu beeinflussen. Doch setzt sich allmählich die Erkenntnis durch, dass eine umfassende und wirksame Sicherheitspolitik auf dem einander ergänzenden und wechselseitig verstärkenden Einsatz von *soft* und *hard power* beruht. Die Sicherheitsstrategie sollte daher die Grundlage für einen synergetischen Einsatz aller sicherheitspolitisch erforderlichen Mittel

3. schaffen.
3. In der Vergangenheit wurde häufig (und zu Recht) der Vorwurf an die EU gerichtet, auf Krisen nur passiv und zu spät reagiert zu haben. Die neuen Sicherheitsrisiken erfordern aber zunehmend eine proaktive und präventive Vorgangsweise. Ein strategisches Konzept der EU wird daher auch daran zu messen sein, wie es sich zum Erfordernis präventiver sicherheitspolitischer Maßnahmen positioniert.

### **3. Grundsätzliche Anforderungen an eine Sicherheitsstrategie der EU**

Die EU ist kein Staatsgebilde und deshalb kann auch nicht erwartet werden, dass eine Sicherheitsdoktrin im klassischen Verständnis entwickelt wird. Trotzdem muss das vorliegende Konzept im Sinn einer sicherheitspolitischen Analyse an folgenden grundsätzlichen Kriterien gemessen werden:

1. Definition des Sicherheitsbegriffs der Union und Festmachung des geografischen Raumes, in dem die EU aktiv sein will.
2. Analyse der sicherheitspolitischen Risiken und Herausforderungen die EU betreffend.
3. Bestandsaufnahme der zivilen und militärischen Mittel, welche die EU hat beziehungsweise brauchen würde, um die Sicherheit des EU-Raumes sicherzustellen.
4. Bestimmung der europäischen Interessen globaler und regionaler Reichweite.
5. Festlegung der Prioritäten einer gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik.



6. Nennung der Kriterien, wann sich die Union bei zivilem und militärischem Krisenmanagement aktiv engagiert und wann nicht.
7. Beschreibung der Form, in der die EU ihre Mittel verknüpfen will und in der diese gezielt und koordiniert zum Einsatz gebracht werden können.
8. Klärung des Zusammenhanges von innerer und äußerer Sicherheit.
9. Klärung der zukünftigen Aufgabenteilung zwischen EU und NATO/USA.

Diese Kriterien zeigen die Weiterentwicklungserfordernisse der Sicherheitsstrategie für einen mittelfristigen Zeitraum auf und werden als sicherheitspolitische Bewertungskriterien heranzuziehen sein.

#### **4. Wesentliche Inhalte des Entwurfes der EU-Sicherheitsstrategie**

Das Strategie-Konzept basiert auf der Prämisse, dass die EU ein globaler Akteur ist, der bereit sein sollte, seinen Teil der Verantwortung für die globale Sicherheit zu übernehmen.

Der Strategie liegt grundsätzlich ein „weiter Sicherheitsbegriff“ zu Grunde, der über militärische Bedrohungen hinaus auch politische, ökonomische und diplomatische Risikopotenziale berücksichtigt. Demzufolge wird auch im Krisenmanagement dem synergetischen Einsatz umfassender ziviler und militärischer Mittel ein besonderer Stellenwert beigemessen.

Trotzdem ist das Dokument klar auf drei prioritäre sicherheitspolitische Risiken ausgerichtet: Die festgestellten **Hauptbedrohungen** sind:

1. Strategischer Terrorismus
2. Proliferation von Massenvernichtungswaffen (MVW)
3. „Gescheiterte Staaten“ und daraus resultierende negative Konsequenzen, insbesondere organisierte Kriminalität, Waffen- und Drogenhandel.

Die **strategischen Zielsetzungen**, welche die politischen Handlungen der EU leiten sollten, sind:

1. Ausdehnung des „Sicherheitsgürtels“ um Europa durch eine Weiterentwicklung der sicherheitspolitischen Instrumente, wie sie zur Stabilisierung des Balkans entwickelt wurden.
2. Stärkung einer Weltordnung durch Orientierung an geltendem Völkerrecht und Förderung von Good Governance (Demokratieförderung, Bekämpfung von Korruption und Entwicklungszusammenarbeit) durch die Strategie des „effektiven Multilateralismus“.
3. Aktive Bekämpfung der alten und neuen Bedrohungen durch präemptives Engagement und die Modifizierung des bisherigen Bedrohungsreaktionskonzepts im militärischen Bereich.

Diese Zielgruppen sollen durch die zwei handlungsleitenden Prinzipien, den „wirksamen Multilateralismus“ und das „präemptive Handeln“ erreicht werden. Das Prinzip des „**wirksamen Multilateralismus**“ soll der internationalen Rechtsordnung Nachdruck verleihen und ist offensichtlich gegen Staaten gerichtet, die permanent das Völkerrecht missachten. Solanas Entwurf fordert die Stärkung der internationalen Organisationen, allen voran der Vereinten Nationen, sowie die



Stärkung des internationalen Rechts (Internationalen Strafgerichtshof, Anti-Personenminen-Konvention, Kyoto, etc.).

„Diejenigen, die nicht bereit sind [zur internationalen Gemeinschaft zurückzufinden], sollten sich darüber im Klaren sein, dass sie dafür einen Preis bezahlen müssen, auch was ihre Beziehungen zur Europäischen Union anbelangt“. Die EU soll bereit sein zu handeln, wenn Regeln gebrochen werden. Der wesentliche Unterschied zur amerikanischen Strategie besteht darin, dass die EU stets auf der Grundlage internationaler Regeln handeln will, die Amerikaner indessen die Auswahl und Anwendung ihrer Mittel den Erfordernissen entsprechend an die jeweilige Situation anpassen wollen.<sup>1</sup>

Dass den neuen Sicherheitsrisiken nur unzulänglich mit bestehenden militärischen Einsatzverfahren begegnet werden kann, soll wohl durch die Relativierung des „herkömmliche Konzepts der Selbstverteidigung“ und durch die Feststellung, dass „bei den neuen Bedrohungen die erste Verteidigungslinie oftmals im Ausland liegt“, zum Ausdruck gebracht werden.

Das zweite handlungsleitende Prinzip der Solana-Strategie ist das „**präemptive Handeln**“. Dieser Begriff wird kontroversiell diskutiert und bedarf bis zur Endversion noch einer Klärung. Nach den Aussagen Solanas bedeutet dieser Terminus, dass die Union zu umfassendem Handeln aufgerufen wird, damit ein Konflikt gar nicht erst entstehen, beziehungsweise eskalieren kann. Dieses Handeln umfasst primär politische,

ökonomische und humanitäre Maßnahmen. Militärisches Handeln wird nicht ausgeschlossen, doch darf dieses nur das allerletzte zu erwägende Mittel sein und im Rahmen der UN-Charta passieren.

## 5. Zusammenhang mit der US-Sicherheitsdoktrin

Solanas Entwurf ist in engem Zusammenhang mit der „Nationalen Sicherheitsstrategie der Vereinigten Staaten“ vom September 2002 und somit mit der **amerikanischen Außenpolitik** zu sehen. In gewisser Weise kann man die Solana-Strategie als Antwort auf die US-Doktrin werten, sie liest sich über weite Strecken wie der Versuch Europas, zumindest Anschluss an die amerikanische Debatte über die angemessene Reaktion auf die neuen Bedrohungen einer globalisierten Welt zu finden.

Es handelt sich jedoch auch um ein Bemühen, die transatlantische Zusammenarbeit wieder herzustellen und der „Atlantikdrift“ entgegenzuwirken. Die transatlantischen Beziehungen werden als „unersetzlich“ bezeichnet. Mit der Bekennung zum global player neben den USA wird diesbezüglich ein Schulterchluss demonstriert. Spät aber doch hat nun die EU als Ganzes erkannt, dass sie sich ebenso internationalen Anliegen widmen muss und sich den wichtigen Themen der Weltbühne nicht mehr länger verschließen kann und darf: „Als Zusammenschluss von 25 Staaten mit über 450 Millionen Einwohnern, die ein Viertel des Bruttosozialprodukts weltweit erwirtschaften, ist die Europäische Union – ob es einem gefällt oder nicht – ein globaler Akteur; sie sollte daher bereit sein, einen Teil der Verantwortung für die globale Sicherheit zu tragen.“ Damit

<sup>1</sup> „Wieder Anschluss an Amerika finden“, FAZ.NET, abgerufen am 6.8.2003.



ist ein dem Potenzial der EU entsprechender Beitrag gemeint.

Beide Konzepte haben eine ähnliche Bedrohungsperzeption. Die Europäische Sicherheitsstrategie entwirft aber andere, der europäischen Tradition entsprechende Instrumente und Verfahren.

Wie in der US-Doktrin ist auch in der Solana-Strategie die Rede von Präventivmaßnahmen, allerdings im Sinne von präventivem Engagement in diplomatischer Hinsicht (preemptive engagement). Weitere Gegenakzente zum US-Modell sind der „effektive Multilateralismus“ und die Stärkung einer normengestützten Weltordnung, die auf gut funktionierenden internationalen Institutionen (insbesondere der UNO) aufbaut. Ebenso wird aber auf die Wichtigkeit der Zusammenarbeit mit den USA hingewiesen: „Gemeinsam handelnd können die Europäische Union und die Vereinigten Staaten eine eindrucksvolle Kraft sein, die sich für das Gute in der Welt einsetzt.“ Sogar die „simplifizierte“ Weltsicht von „Gut“ und „Böse“ wurde hier übernommen.

Dass Europa militärisch nicht annähernd an das US-Potenzial heranreicht, ist bekannt; ebenso ist mit Sicherheit zu erwarten, dass der Unterschied künftig noch weiter steigt. Realistischerweise muss man auch annehmen, dass der europäisch-amerikanischen Konsensfähigkeit Grenzen gesetzt sind. Solana macht daher aus der Not eine Tugend, wenn er auf die Fähigkeiten der EU in der diplomatischen Konfliktlösung und -prävention als Beitrag zum internationalen Krisenmanagement hinweist. Dieser Passus ist wohl auf die unzureichenden Militärmittel zurückzuführen. Wenn die EU beide Zentralelemente des Krisenma-

agements – Diplomatie und militärische Fähigkeiten – zur Wirkung bringen will, darf sie allerdings nicht in das Primat Diplomatie flüchten.

## 6. Internationale Reaktionen

Der Entwurf Solanas rief allgemein positive Reaktionen hervor. Sämtliche EU-Staaten lobten das Dokument als hervorragende Grundlage weiterer Arbeit und hoben dessen Prägnanz und Verständlichkeit hervor. Ziel ist es nun, bis zu Jahresende ein Dokument zu haben, das für alle akzeptabel, aber dennoch operationeller ist.

Die USA begrüßten den „neuen Realismus“ des Solana-Entwurfs und beschrieben das Dokument als „Zeichen des Heranreifens der [transatlantischen] Beziehung“.<sup>2</sup> Die Schwerpunktbildung gemäß den drei Hauptbedrohungen für die europäische Sicherheit, nämlich dem strategischen Terrorismus, der Proliferation von MVW und der Verbindung zwischen „gescheiterten“ Staaten und organisiertem Verbrechen wurde von amerikanischer Seite als „äußerst hilfreich“ beschrieben. Das Eingeständnis der Europäer, dass die Verbreitung von MVW die mit Abstand größte Bedrohung für den Frieden und die Sicherheit der Völker darstelle, zeuge von einem neuen europäischen Realismus.

Auch entspricht es den amerikanischen Vorstellungen, dass die Verbindung mit der Nato als wichtig herausgehoben und das transatlantische Verhältnis als eines der Kernelemente des Internationalen Systems bezeichnet wird.

**Großbritannien** begrüßte die An-

<sup>2</sup> Zitiert in „US Arms Talk Test ‚Realism‘ in EU Relations“, Financial Times, 24.6.2003.



nahme des neuen Strategieprojekts und bezeichnete sie als der britischen Linie entsprechend.<sup>3</sup>

Tony Blair fordert die Weiterentwicklung in Richtung eines pragmatischen und realistischen Dokuments. Europa sollte es nicht darauf anlegen, die militärische *high-tech* Macht der USA zu kopieren, sondern aktiv und nützlich auf der Welt agieren, und zwar in Partnerschaft mit den USA.<sup>4</sup> Außerdem verfüge Europa nicht über die Mittel, um einem globalen Anspruch gerecht zu werden. Was die Vereinten Nationen von Europa wirklich brauchen, sei die rasche Einsatzfähigkeit, und die sollte so schnell wie möglich glaubhaft sein.

Ganz allgemein steht Großbritannien auf dem Standpunkt, dass eine Diplomatie, die nicht durch eine überzeugende Gewaltpräsenz gestützt wird, nur eingeschränkt erfolgreich sein kann. Die britische Überzeugung, im Notfall *Legitimität vor Legalität* zu stellen<sup>5</sup>, dürfte im Kreise der EU jedoch noch zu einigen scharfen Diskussionen führen.

Ansonsten setzt sich Großbritannien für starke strategische Partnerschaften (z.B. mit Russland) ein, deren realer Wert aber genau definiert werden sollte.

Die **italienische EU-Präsidentschaft** fordert die Betonung der Sicherheitspartnerschaft mit der Nato und setzt sich zum Ziel, die Strategie in voller Komplementarität und Synergie mit der EU-

Nato-Beziehung weiterzuentwickeln. Wesentlich für Italien ist die Wahrung der Verbindung mit dem strategischen Konzept der Nato. Vor allem sollte die Bedeutung der strategischen Partnerschaft zwischen der EU und der Nato für Sicherheit und Stabilität in dem Text hervorgehoben werden. Im Sinne einer ausgewogenen transatlantischen Partnerschaft muss die EU in Zukunft eine größere Last tragen. Die EU sollte beispielsweise definieren, welche Aufgaben einer „*combat force*“ die EU im Zusammenwirken mit der Nato zu übernehmen bereit ist.

**Polen** setzt sich als aktiver transatlantisch orientierter Staat ebenfalls für eine Hervorhebung der Rolle der Nato für die kollektive Sicherheit ein. Für Polen bleibt die NATO Grundlage der europäischen Sicherheit. Es begrüßt die Forderung nach dem Respekt vor dem Völkerrecht und die Bereitschaft der EU zu wirksamer präventiver Handlung. Polen unterstreicht die Vielfalt der Instrumente, welche die EU einsetzen kann, um Konflikte präventiv zu verhindern.

**Deutschland** bestätigte, das verabschiedete Papier sei „der erste Entwurf, bei dem es sich wirklich lohnt, weiterzumachen“. Bundeskanzler Schröder lobte die Vorschläge Solanas als eine Position, die die europäischen Traditionen aufnehme, auf Integration setzte und sich nicht auf militärische Gewalt beschränke.<sup>6</sup>

Deutschland erwartet sich jetzt eine „stärkere operative Ausrichtung entlang des erweiterten Sicherheitsbegriffs“. <sup>7</sup> Ziel

---

<sup>3</sup> <<http://politics.guardian.co.uk>>, abgerufen am 19.8.2003 „EU ‚has to play larger world role to avoid US domination“.

<sup>4</sup> Zitat aus der Rede „Quo vadis, Europa“ des britischen Europaminister Denis MacShane, <<http://www.fco.gov.uk>>; abgerufen am 19.8.2003.

<sup>5</sup> Die bedeutet, dass, falls der Sicherheitsrat durch eine Vetomacht blockiert ist, die EU in der Lage sein sollte, auch ohne Autorisierung durch den Sicherheitsrat eine Militäraktion durchzuführen.

---

<sup>6</sup> <<http://www.bundeskanzler.de>>, abgerufen am 19.8.2003 „Gipfel in Thessaloniki: Europa gibt sich eine Verfassung“.

<sup>7</sup> <<http://www.german-foreign-policy.com>>, abgerufen am 19.8.2003 „EU-Strategie: ‚Präventivkriege‘ weltweit“.



der EU muss laut deutschen Aussagen bleiben, noch vor Krisenbeginn angemessen zu reagieren.<sup>8</sup> Der erweiterte Sicherheitsbegriff, wie ihn Deutschland definiert, bezieht auch Politik, Diplomatie und Entwicklungshilfe ein.<sup>9</sup>

**Frankreich** begrüßte das Strategiekonzept, empfindet die Rolle der Nato und der USA im Solana-Entwurf aber als überbewertet. Die Bedrohungen sollten in dem Dokument noch weiter präzisiert und genauere Aktionspläne ausgearbeitet werden. Frankreich legt viel Wert auf die Präzision der Begriffe „präemptives Handeln“ und „wirksamer Multilateralismus“. Es beteiligt sich aktiv an der Definition dieser Termini, um darin seine Vision von der Stärkung des Völkerrechts und des Sicherheitsrats sowie der Notwendigkeit einer multidimensionalen Vorgehensweise unterzubringen.

**Schweden** fordert, das angestrebte Dokument dürfe keine Kopie der US-Sicherheitsstrategie werden. Aus diesem Grund solle die EU auf den multilateralen Ansatz ihrer Außen- und Sicherheitspolitik, die Bedeutung des zivilen Krisenmanagements und den komparativen Vorteil der EU gegenüber anderen internationalen Akteuren hinweisen.

Auf den missverständlichen Begriff „preemptive engagement“ sollte verzichtet werden. Wie Deutschland besteht es darauf, dass einer militärischen ESVP-Operation nur dann zugestimmt werden kann, wenn diese aufgrund eines UN-SR-Mandats oder der Einladung eines

Staates erfolgt.

**Österreich** schlägt vor, die Balkankrise als tragische, in Zukunft zu vermeidende Ausnahme in die Strategie aufzunehmen. Auch im südkaukasischen und zentralasiatischen Raum sollte die EU zur Lösung regionaler, auch „eingefrorener“ Konflikte beitragen. Österreich legt auch Wert auf die Bedeutung der strategischen Partnerschaft zwischen der EU und Russland und hebt die Wichtigkeit von internationalen Rüstungskontrollen hervor.

Insgesamt betrachtet bestehen daher trotz unterschiedlicher Auffassungen gute Chancen, dass das Dokument die nächsten Monate im Kern unbeschadet übersteht und dann als fertige Strategie auch implementiert werden kann.

## 7. Sicherheitspolitische Bewertung

Im Hinblick auf das Erfordernis der Akzeptanz des Papiers durch die EU-Mitglieder fehlt es manchmal an Deutlichkeit und an Konkretisierungen. Dazu und zum Ausbau der Bedrohungsanalyse bedarf das Solana-Papier noch einer Weiterentwicklung.

Der Fortschritt des europäischen Integrationsprojektes hängt nicht zuletzt von der Überwindung der sicherheitspolitischen Differenzen innerhalb der EU und zwischen den USA und einzelnen europäischen Ländern ab.

Unter Zugrundelegung der grundsätzlichen Anforderungen an eine Sicherheitsstrategie der EU, wie sie im Punkt 3. dargelegt wurden, ergeben sich folgende sicherheitspolitische Bewertungen des vorliegenden Entwurfs:

Obwohl die Strategie von einem weiten Sicherheitsbegriff ausgeht, ist das

<sup>8</sup> Joschka Fischer über die EU-Verfassung, zitiert in <<http://www.gruene-fraktion.de>>, abgerufen am 19.8.2003.

<sup>9</sup> Bundeskanzler Schröder in <<http://www.welt.de>>, abgerufen am 19.8.2003 „EU-Gipfel macht Weg für Verfassung und neue Sicherheitspolitik frei“.



Dokument auf die neuen sicherheitspolitischen Risiken fokussiert. Eine direkte machtpolitische Bedrohung gegenüber der EU wird aber nicht erwähnt. Daraus sollte aber nicht geschlossen werden, dass es eine solche undenkbar ist. Vielmehr wird wohl der Hauptgrund dafür darin zu suchen sein, dass dieser Punkt die komplexe Frage nach der Aufgabenteilung mit der NATO anspricht.

Obwohl die zentralen Sicherheitsrisiken der Gegenwart in dem Dokument berücksichtigt werden, sind im Vergleich zum Strategischen Konzept der NATO und zur US-Sicherheitsstrategie bzw. zu anderen nationalen europäischen Strategien die Bedrohung durch andere Nuklearmächte, die Gefährdung vitaler Ressourcen und Kommunikationslinien oder die Bedrohungen durch „Cyberwar“ nicht angesprochen.

Hinsichtlich der erforderlichen sicherheitspolitischen Instrumentarien ist festzustellen, dass diese angeführt sind. Eine klare Angabe von Zeithorizonten für die Verfügbarkeit der zivilen und militärischen Mittel sowie der Verfahren zur Sicherstellung eines kohärenten Zusammenwirkens fehlen aber noch. Mögliche Aufgabenstellungen für das Militär sind an verschiedenen Orten angesprochen, wesentliche Konkretisierungsschritte wurden aber noch ausgeklammert. Es bleibt daher weitgehend offen, welche der angesprochenen Risiken mit militärischen Mitteln bewältigt werden sollen bzw. welche spezifisch militärischen Aufgaben etwa im Kampf gegen den Terrorismus, zum Schutz vor Massenvernichtungswaffen und zur Stabilisierung gescheiteter Staaten erforderlich sind. In Bezug auf die Problematik prä-

ventiven militärischen Handelns wäre ein klarer Kriterienkatalog für den Einsatz militärischer Kräfte wünschenswert.

In Bezug auf die geographische Reichweite des sicherheitspolitischen Handelns ist das Dokument relativ präzise. Die Sicherheitszone rund um die EU soll ausgeweitet werden, wobei neben dem Balkan auch die zukünftigen östlichen Nachbarn Ukraine, Moldawien und Weißrussland sowie der Mittelmeerraum genannt werden. Während es für den Balkan bereits ein umfassendes Stabilisierungsprogramm mit der Perspektive eines allfälligen EU-Beitritts gibt, sind für die anderen angesprochenen Konfliktzonen umfassende, auf einander abgestimmte und auch operativ erfolgreiche Strategien und Aktionspläne erst im Entstehen.

Insbesondere ergibt sich für die EU-Mitgliedsstaaten die Konsequenz, dass die Intentionen einer beschlossenen EU-Sicherheitsstrategie sich in den nationalen Sicherheitsstrategien wieder finden müssen. Die für die Umsetzung der Ziele der EU-Sicherheitsstrategie notwendige Bereitstellung nationaler Mittel wird letztlich auch eine Erhöhung der nationalen Verteidigungsausgaben nach sich ziehen müssen.



## Anhang

### EIN SICHERES EUROPA IN EINER BESSEREN WELT

#### *Einleitung*

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.

Die Schaffung der Europäischen Union steht im Mittelpunkt dieser Entwicklung. Sie hat die Beziehungen zwischen unseren Ländern und das Leben unserer Bürger verändert. Die europäischen Staaten haben sich verpflichtet, Streitigkeiten auf friedlichem Wege beizulegen und in gemeinsamen Institutionen zusammenzuarbeiten. In dieser Zeit sind aus autoritären Regimen sichere, stabile und dynamische Demokratien geworden. Die aufeinander folgenden Erweiterungen lassen die Vision eines geeinten und friedlichen Kontinents Realität werden.

Die Vereinigten Staaten haben durch ihre Unterstützung des europäischen Einigungsprozesses und ihr Engagement für die Sicherheit Europas im Rahmen der NATO einen entscheidenden Beitrag zu diesem Erfolg geleistet.

Das Ende des Kalten Krieges bedeutete nicht das Ende der Bedrohungen und Herausforderungen für die Sicherheit der europäischen Länder. Der Ausbruch des Konflikts auf dem Balkan hat uns wieder vor Augen geführt, dass der Krieg nicht von unserem Kontinent verschwunden ist.

Im letzten Jahrzehnt ist keine Region der Welt von Konflikten verschont geblieben. In den meisten Fällen waren diese Konflikte eher innerstaatlicher als zwischenstaatlicher Natur. Während dieses Zeitraums sind europäische Streitkräfte häufiger ins Ausland verlegt worden als in jedem früheren Jahrzehnt; zu den Einsatzgebieten gehörten auch weit entfernte Länder wie Afghanistan, Kongo oder Osttimor.

Seit dem Ende des Kalten Krieges sind die Vereinigten Staaten der dominierende militärische Akteur, dessen Potenzial von keinem anderen Land und keiner Ländergruppe auch nur annähernd erreicht wird. Gleichwohl ist kein Land in der Lage, die komplexen Probleme der heutigen Zeit im Alleingang zu lösen.

Als Zusammenschluss von 25 Staaten mit über 450 Millionen Einwohnern, die ein Viertel des Bruttonationaleinkommens (BSP) weltweit erwirtschaften, ist die Europäische Union - ob es einem gefällt oder nicht - ein globaler Akteur; sie sollte daher bereit sein, einen Teil der Verantwortung für die globale Sicherheit zu tragen.



## I. NEUE BEDROHUNGEN IN EINEM NEUEN SICHERHEITSUMFELD

### *Das neue Umfeld*

Das Umfeld seit dem Ende des Kalten Krieges ist durch eine zunehmende Öffnung der Grenzen gekennzeichnet. Die Handels- und Investitionsströme, die technologische Entwicklung und die Verbreitung der Demokratie haben vielen Menschen mehr Freiheiten und wachsenden Wohlstand gebracht. Infolge dieser Entwicklungen haben nichtstaatliche Gruppen nun mehr Spielraum für eine Mitwirkung am internationalen Geschehen. Trotz dieser ermutigenden Entwicklungen sind viele Probleme weiterhin ungelöst und manche haben sich zum Teil gar verschlimmert.

Regionale Konflikte bewirken weiterhin, dass instabile Verhältnisse fortbestehen, die Wirtschaftstätigkeit schwer gestört wird und die Möglichkeiten der betroffenen Menschen eingeschränkt werden. Probleme, wie sie sich im Kaschmir-Konflikt und auf der koreanischen Halbinsel stellen, haben ebenso direkte und indirekte Auswirkungen auf europäische Interessen wie näher gelegene Konfliktherde, vor allem im Nahen Osten.

Fast drei Milliarden Menschen und damit die Hälfte der Weltbevölkerung müssen mit weniger als zwei Euro pro Tag auskommen. Weiterhin sterben in jedem Jahr 45 Millionen Menschen an Hunger und Unterernährung. Die Armut im südlich der Sahara gelegenen Teil Afrikas ist größer als vor zehn Jahren. In vielen Fällen war das ausbleibende Wirtschaftswachstum mit politischen Problemen und gewalttätigen Konflikten verknüpft. In einigen Teilen der Welt, namentlich im südlich der Sahara gelegenen Teil Afrikas, ist ein Zyklus der Unsicherheit entstanden. Seit 1990 sind fast vier Millionen Menschen – zu 90 % Zivilisten – in Kriegen ums Leben gekommen. Weltweit haben über 18 Millionen Menschen wegen eines Konflikts ihr Zuhause oder ihr Land verlassen.

*Drei große globale Infektionskrankheiten - Aids, Tuberkulose und Malaria - haben im Jahr 2002 über sechs Millionen Todesopfer gefordert, wobei der überwiegende Teil dieser Toten in Afrika zu beklagen war.*

Den Kern dieser Probleme bildet häufig eine schlechte Staatsführung. Korruption, Machtmissbrauch, schwache Institutionen und mangelnde Rechenschaftspflicht zersetzen Staaten von innen heraus und tragen zu regionaler Unsicherheit bei. Sicherheit ist eine Vorbedingung für Entwicklung. Konflikte zerstören nicht nur Infrastrukturen (einschließlich der sozialen), sondern fördern auch Kriminalität, schrecken Investoren ab und verhindern ein normales Wirtschaftsleben. Eine Reihe von Ländern und Regionen laufen Gefahr, in einer Abwärtsspirale von Konflikten, Unsicherheit und Armut zu versinken.

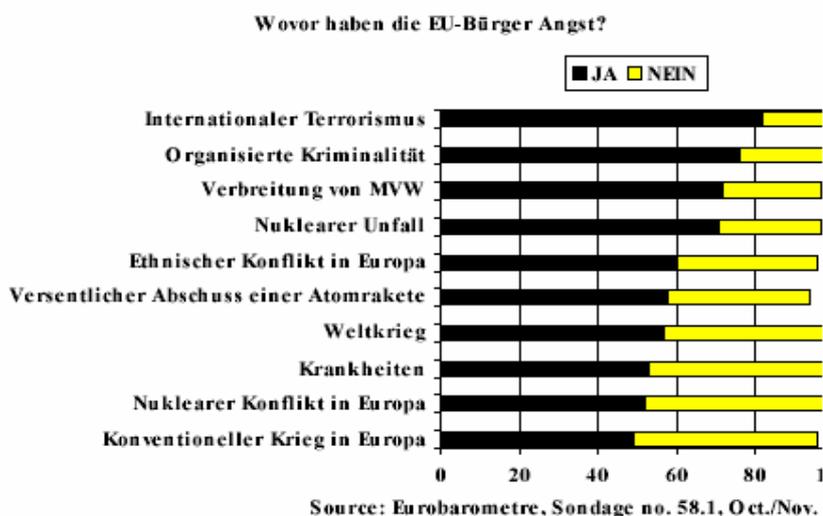
Der Temperaturanstieg, der von den meisten Wissenschaftlern für die kommenden Jahrzehnte prognostiziert wird, stellt zwar keine Bedrohung im üblichen strategischen Sinne dar, dürfte jedoch in mehreren Regionen der Welt weitere Turbulenzen und Migrationsbewegungen verursachen.



Die Energieabhängigkeit ist ein weiterer Grund zur Besorgnis. Europa ist der größte Erdöl- und Erdgasimporteur der Welt. Unser derzeitiger Energieverbrauch wird zu 50 % durch Einfuhren gedeckt. Im Jahr 2030 wird dieser Anteil 70 % erreichen. Der größte Teil der Energieeinfuhren stammt aus der Golfregion sowie aus Russland und Nordafrika.

#### Neue Bedrohungen

Größere Angriffe gegen Mitgliedsstaaten sind nunmehr unwahrscheinlich geworden. Dafür jedoch ist Europa mit neuen Bedrohungen konfrontiert, die verschiedenartiger, weniger sichtbar und weniger vorhersehbar sind. Europa muss insbesondere mit drei Hauptbedrohungen rechnen:



#### Terrorismus

Der internationale Terrorismus ist eine strategische Bedrohung. Er gefährdet Menschenleben, verursacht hohe Kosten und bedroht die Offenheit und Toleranz unserer Gesellschaften. Der neue Terrorismus unterscheidet sich von den uns vertrauten Terrorismusformen. Er ist international, elektronisch vernetzt, gut mit Mitteln ausgestattet und darüber hinaus frei von den Zwängen, denen die traditionellen Terrororganisationen unterworfen sind. Diese werben in der Regel um politische Unterstützung und erlegen sich deshalb gewisse Selbstbeschränkungen auf; letzten Endes sind sie unter Umständen auch bereit, auf Gewalt zu verzichten und in Verhandlungen einzutreten. Die neuen terroristischen Bewegungen scheinen gewillt zu sein, unbegrenzte Gewalt anzuwenden und eine sehr große Zahl von Menschen zu töten. Anders als bei den traditionellen Terrororganisationen ist es für sie daher reizvoll, in den Besitz von Massenvernichtungswaffen zu gelangen.

Für diese Terroristen ist Europa sowohl Ziel als auch Stützpunkt. Logistische Stützpunkte von Al Qaida-Zellen wurden im Vereinigten Königreich sowie in Italien, Deutschland, Spanien und Belgien entdeckt. Al Qaida hat europäische Länder als potenzielle Ziele bezeichnet. Größere Anschläge in unserem Hoheitsgebiet waren geplant, konnten jedoch glücklicherweise vereitelt werden.



Die jüngste Terrorismuswelle ist mit einem gewalttätigen religiösen Fundamentalismus verknüpft. Zu den komplexen Ursachen dieser Entwicklung gehören der Modernisierungsdruck, kulturelle, soziale und politische Krisen sowie die Entfremdung von in fremden Gesellschaften lebenden jungen Menschen. Dieses Phänomen tritt auch in unserer Gesellschaft zutage.

Die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen (MVW) ist die mit Abstand größte Bedrohung für den Frieden und die Sicherheit der Völker. Die internationalen Verträge und Ausfuhrkontrollregelungen haben die Verbreitung von MVW und ihrer Trägersysteme verlangsamt. Nun jedoch befinden wir uns am Anfang eines neuen und gefährlichen Zeitabschnitts, in dem es möglicherweise – insbesondere im Nahen Osten – zu einem MVW-Wettrüsten kommt. Die Verbreitung von Raketentechnologie sorgt für zusätzliche Instabilität und wird Europa wachsender Gefahr aussetzen.

Am erschreckendsten ist der Gedanke, dass terroristische Gruppierungen in den Besitz von Massenvernichtungswaffen gelangen. Mit der fortgesetzten Verbreitung dieser Waffen wächst die Gefahr eines solchen Szenarios.

Sollte es eintreten, wäre eine kleine Gruppe in der Lage, einen Schaden anzurichten, der eine Größenordnung erreicht, die bislang nur für Staaten und Armeen vorstellbar war. In derartigen Fällen wäre die Abschreckung unwirksam. Fortschritte im Bereich der biologischen Wissenschaften können die Wirkung von biologischen Waffen in den kommenden Jahren verstärken. Anschläge mit chemischen Stoffen und radiologischem Material sind ebenfalls eine ernst zu nehmende Gefahr.

*Der letzte Einsatz von MVW erfolgte 1995 in der U-Bahn von Tokio durch die terroristische Aum-Sekte. Durch das dabei verwendete Nervengas Sarin wurden 12 Menschen getötet und mehrere Tausend verletzt. Zwei Jahre zuvor hatte die Aum-Sekte in einer Tokioter Straße Anthrax-Sporen freigesetzt, wobei jedoch nur Vögel und andere Tiere getötet wurden.*

„Gescheiterte Staaten“ (failed states) und organisierte Kriminalität: In vielen Teilen der Welt haben eine schlechte Staatsführung, zivile Konflikte und die leichte Verfügbarkeit von Kleinwaffen zu einer Schwächung der staatlichen und gesellschaftlichen Strukturen geführt. In einigen Fällen ist dabei eine Situation entstanden, in der die staatlichen Institutionen am Rande des Zusammenbruchs stehen. Somalia, Liberia und Afghanistan sind die bekanntesten Beispiele aus der jüngsten Vergangenheit. Die Schwäche des Staates wird häufig von kriminellen Elementen ausgenutzt (und manchmal auch durch sie verursacht). In einigen drogenproduzierenden Ländern hat sich die Schwächung der staatlichen Strukturen unter dem Einfluss der Drogengelder beschleunigt; in Afghanistan sicherten die Drogeneinnahmen den Machterhalt der Taliban und einiger Privatarmeen. In dem Maße wie der Staat scheitert, übernimmt die organisierte Kriminalität die Herrschaft. Die kriminellen Aktivitäten in solchen gescheiterten Staaten beeinträchtigen die Sicherheit Europas. Ströme illegaler Drogen und Migranten gelangen in größerem Umfang über den Balkan, Osteuropa und Mittelasien nach Europa.

Bei einer Summierung dieser verschiedenen Elemente . extrem gewaltbereite Terroristen, Verfügbarkeit von Massenvernichtungswaffen und Scheitern staatlicher Systeme ist es durchaus vorstellbar, dass Europa einer sehr ernstesten Bedrohung ausgesetzt sein könnte.



## II. STRATEGISCHE ZIELE

Diese neue Welt bietet der Menschheit in bisher unbekanntem Maße Chancen für eine bessere Zukunft, jedoch zugleich auch erschreckendere Zukunftsaussichten. Wie sich die Zukunft letztendlich gestalten wird, hängt zum Teil auch von unserem Handeln ab. In diesem Papier werden drei strategische Ziele für die Europäische Union vorgeschlagen. Erstens können wir in besonderem Maße zu Stabilität und verantwortungsvoller Staatsführung in unserer unmittelbaren Nachbarschaft beitragen. Zweitens müssen wir ganz allgemein eine Weltordnung schaffen, die sich auf einen wirksamen Multilateralismus stützt. Drittens müssen wir uns den alten und den neuen Bedrohungen stellen.

Ausdehnung des Sicherheitsgürtels um Europa Selbst im Zeitalter der Globalisierung spielen die geografischen Aspekte noch immer eine wichtige Rolle. Es liegt im Interesse Europas, dass die angrenzenden Länder verantwortungsvoll geführt werden. So bereiten Nachbarländer, die in gewaltsame Konflikte verstrickt sind, schwache Staaten, in denen die organisierte Kriminalität wächst und gedeiht, dysfunktionelle Gesellschaften oder sich explosionsartig vermehrende Bevölkerungen an den Grenzen Europas. all dies bereitet Europa Probleme.

Die Zusammenführung Europas und die Integration der beitretenden Staaten werden zwar unsere Sicherheit erhöhen, jedoch auch eine geografische Annäherung Europas an Krisengebiete bewirken. Wir müssen darauf hinarbeiten, dass die Europäische Union im Osten und in der Mittelmeerregion durch verantwortungsvoll geführte Staaten umschlossen wird, mit denen wir enge, auf Zusammenarbeit ausgerichtete Beziehungen pflegen können.

Wie wichtig dies ist, lässt sich am besten anhand des Balkans verdeutlichen: Die Europäische Union hat sich gemeinsam mit der NATO und anderen Partnern verpflichtet, in dieser Region auf Stabilität, verantwortungsvolle Staatsführung und eine möglichst enge Anbindung an Europa hinzuwirken. Diese Bemühungen werden über die nächsten Jahre fortgesetzt werden müssen.

Nach den Versäumnissen der neunziger Jahre hat die Europäische Union in den letzten Jahren ihr Engagement im noch stets krisengefährdeten westlichen Balkan erheblich verstärkt. Sie hat dazu beigetragen, die Lage in Südserbien und der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien zu stabilisieren, und sie hat das Zustandekommen verfassungsmäßiger Vereinbarungen zwischen Serbien und Montenegro gefördert. Die Europäische Union hat die Mission der Vereinten Nationen mit ihrer Polizeimission in Bosnien und Herzegowina abgelöst und die Führung der Militäroperation in der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien von der NATO übernommen. Mit dem Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess hat die Europäische Union einen wirksamen Rahmen für Reformen und für weitere Fortschritte im europäischen Einigungsprozess geschaffen.

Es liegt nicht in unserem Interesse, durch die Erweiterung neue Grenzen in Europa zu ziehen. Wir müssen die Vorteile der wirtschaftlichen und politischen Zusammenarbeit auf unsere künftigen östlichen Nachbarn, die Ukraine, Moldau und Belarus, ausweiten und zugleich die politischen Probleme dieser Länder lösen. Wir sollten uns mehr für die Probleme im Südkaukasus interessieren, der zu gegebener Zeit ebenfalls eine Nachbar-



region sein wird.

Die Lösung des israelisch-arabischen Konflikts stellt für Europa eine strategische Priorität dar. Anderenfalls sind die Aussichten, die anderen Probleme im Nahen Osten erfolgreich anzugehen, gering. Die Europäische Union engagiert sich seit mehr als 20 Jahren in diesem Bereich. Die Regelung der Frage, die nunmehr vom Nahost- Quartett vorangetrieben wird, ist nach wie vor ein wesentliches Anliegen.

Der Mittelmeerraum sieht sich generell weiterhin mit ernsthaften Problemen wie wirtschaftlicher Stagnation, sozialen Unruhen und ungelösten Konflikten konfrontiert. Es liegt im Interesse der Europäischen Union, diese Probleme zusammen mit den Mittelmeerpartnern anzugehen, in dem sie weiterhin die wirtschafts-, sicherheits- und kulturpolitische Zusammenarbeit im Rahmen des Barcelona-Prozesses effizienter gestalten.

#### *Stärkung der Weltordnung*

In einer Welt globaler Bedrohungen, globaler Märkte und globaler Medien hängt unsere Sicherheit und unser Wohlstand von einem funktionsfähigen multilateralen System ab. Daher sollten wir uns zum Ziel setzen, eine stärkere Weltgemeinschaft, gut funktionierende internationale Institutionen und eine normengestützte Weltordnung zu schaffen.

Wir begrüßen es, dass seit Beendigung des Kalten Krieges die Schlüsselinstitutionen des internationalen Systems, z.B. die Welthandelsorganisation (WTO) und die internationalen Finanzinstitutionen, ihre Mitgliedschaft ausgebaut haben. China ist der WTO beigetreten und Russland hat den Beitritt beantragt. Wir sollten uns darum bemühen, die Mitgliedschaft solcher Einrichtungen unter Aufrechterhaltung ihrer hohen Standards auszuweiten.

Die transatlantischen Beziehungen zählen zu den tragenden Elementen des internationalen Systems. Dies ist nicht nur im beiderseitigen Interesse, sondern stärkt auch die internationale Gemeinschaft in ihrer Gesamtheit. Die NATO ist ein wichtiger Ausdruck dieser Beziehungen.

Regionale Organisationen stärken ebenfalls die verantwortungsvolle Staatsführung weltweit. Für die Europäische Union sind die Stärke und die Wirksamkeit der OSZE und des Europarates von besonderer Bedeutung. Andere regionale Organisationen wie ASEAN, MERCOSUR und Afrikanische Union zählen zu wichtigen Partnern der Union.

Die Charta der Vereinten Nationen bildet den grundlegenden Rahmen für die internationalen Beziehungen. Die Stärkung der Vereinten Nationen und ihre Ausstattung mit den zur Erfüllung ihrer Aufgaben und für ein effizientes Handeln erforderlichen Mitteln, muss ein vorrangiges Ziel für Europa sein.

Wenn wir von internationalen Organisationen, Vereinbarungen und Verträgen erwarten, dass sie Gefahren für den Frieden und die Sicherheit in der Welt wirksam abwenden, sollten wir bei Verstößen gegen ihre Regeln zum Handeln bereit sein.

Für eine normengestützte Weltordnung gilt, dass die Gesetze mit Entwicklungen wie Proliferation, Terrorismus und globale Erwärmung Schritt halten müssen. Wir haben ein Interesse daran, bestehende Institutionen wie die Welthandelsorganisation weiter auszu-



bauen und neue Einrichtungen wie den Internationalen Strafgerichtshof zu unterstützen.

Die Qualität der Staatengemeinschaft hängt von der Qualität der Regierungen als tragendem Fundament ab. Der beste Schutz für unsere Sicherheit wäre eine Welt verantwortungsvoll geführter demokratischer Staaten. Die geeignetsten Mittel zur Stärkung der Weltordnung sind die Verbreitung verantwortungsvoller Staatsführung, die Bekämpfung von Korruption und Machtmissbrauch, die Begründung der Rechtsstaatlichkeit und der Schutz der Menschenrechte.

Handelspolitik und Entwicklungspolitik können wirkungsvolle Instrumente zur Förderung von Reformen sein. Die Europäische Union und ihre Mitgliedsstaaten sind als weltweit größter Bereitsteller öffentlicher Hilfe bestens in der Lage, diese Ziele zu verfolgen. Die Förderung einer besseren Staatsführung durch Hilfsprogramme, Konditionalität und gezielte handelspolitische Maßnahmen sollte eine wichtige Komponente in einer Sicherheitsstrategie der Europäischen Union darstellen. Eine Welt, die als Welt wahrgenommen wird, welche Gerechtigkeit und Chancen für Jedermann bietet, wird für die Europäische Union und ihre Bürger sicherer sein. Durch präventives Handeln lassen sich ernsthaftere Probleme in der Zukunft vermeiden.

Eine Reihe von Staaten haben sich von der internationalen Staatengemeinschaft abgekehrt. Einige haben sich isoliert, andere verstoßen beharrlich gegen die internationalen Normen innerer Staatsführung oder des Verhaltens in den internationalen Beziehungen. Es ist zu wünschen, dass solche Staaten zur internationalen Gemeinschaft zurückfinden. Diejenigen, die hierzu nicht bereit sind, sollten sich darüber im Klaren sein, dass sie dafür einen Preis bezahlen müssen, auch was ihre Beziehungen zur Europäischen Union angeht.

#### *Vorgehen gegen Bedrohungen*

Die Europäische Union geht gegen die Bedrohungen durch Terrorismus, Proliferation und „gescheiterte“ Staaten/ organisierte Kriminalität aktiv vor.

*Die gegenwärtigen Bedrohungen zeichnen sich durch größere Distanzen, Dynamik und Komplexität aus.*

- Die EU reagierte auf die Anschläge vom 11. September mit einem Maßnahmenpaket, das die Einführung eines Europäischen Haftbefehls, Maßnahmen zur Bekämpfung der Finanzierung von terroristischen Gruppierungen und ein Rechts-hilfeabkommen mit den Vereinigten Staaten umfasst.
- Die EU verfolgt schon seit vielen Jahren Nichtverbreitungspolitiken. Die Union hat unlängst ein weiteres Aktionsprogramm verabschiedet, das Maßnahmen zur Stärkung der Internationalen Atomenergie-Organisation, zur Verschärfung der Ausfuhrkontrollen und zur Bekämpfung illegaler Lieferungen und der illegalen Beschaffung vorsieht.
- Die Europäische Union und ihre Mitgliedstaaten haben gescheiterten Staaten wieder auf die Beine geholfen, unter anderem im Balkan, in Afghanistan, Osttimor und in Afrika (jüngstes Beispiel: Kongo).

Bestimmte gemeinsame Aspekte dieser Bedrohungen und der Art und Weise, wie



dagegen vorgegangen werden muss, sollten hervorgehoben werden.

Die Bedrohungen in diesem neuen Zeitalter haben ihren Ursprung oftmals in fernen Gebieten. Im Zeitalter der Globalisierung können allerdings solche fernen Bedrohungen genauso Besorgnis erregend sein wie näher gelegene. Nukleare Tätigkeiten in Nordkorea, nukleare Risiken in Südasien und Proliferation im Nahen Osten sind allesamt ein Grund zur Besorgnis für Europa. Terroristen sind nunmehr in der Lage, weltweit zu operieren: Ihre Aktivitäten in Mittel- oder Südostasien können eine Bedrohung für europäische Länder oder ihre Bürger darstellen. Inzwischen führt die globale Kommunikation dazu, dass humanitäre Tragödien in gescheiterten Staaten - wo auch immer sie sich ereignen - die europäische Öffentlichkeit stark beunruhigen können.

Unser herkömmliches Konzept der Selbstverteidigung, das bis zum Ende des Kalten Krieges galt, ging von der Gefahr einer Invasion aus. Bei den neuen Bedrohungen wird die erste Verteidigungslinie oftmals im Ausland liegen.

Die neuen Bedrohungen sind dynamischer Art. Wenn sie nicht beachtet werden, erhöht sich die Gefahr. Das Proliferationsrisiko nimmt mit der Zeit zu; gegen terroristische Netze muss vorgegangen werden, da sie sonst noch gefährlicher werden (wir hätten schon viel früher gegen Al-Qaida vorgehen müssen). Das Phänomen der gescheiterten Staaten und der organisierten Kriminalität breitet sich aus, wenn es nicht beachtet wird - wie wir in Westafrika gesehen haben.

Daher müssen wir bereit sein, vor dem Ausbrechen einer Krise zu handeln. Konflikte und Bedrohungen kann nicht früh genug vorgebeugt werden.

Im Gegensatz zu der massiven und sichtbaren Bedrohung zu Zeiten des Kalten Krieges ist keine der neuen Bedrohungen rein militärischer Natur, auch kann gegen sie nicht mit rein militärischen Mitteln vorgegangen werden. Jede dieser Bedrohungen erfordert ein „gemischtes“ Instrumentarium. Die Proliferation kann durch Ausfuhrkontrollen eingedämmt und mit politischen, wirtschaftlichen und sonstigen Druckmitteln bekämpft werden, während gleichzeitig auch die tieferen politischen Ursachen angegangen werden. Zur Bekämpfung des Terrorismus kann ein Mix aus Aufklärungsarbeit sowie politischen, militärischen und sonstigen Mitteln erforderlich sein. In „gescheiterten“ Staaten können militärische Mittel zur Wiederherstellung der Ordnung und humanitäre Mittel zur Bewältigung der unmittelbaren Krise erforderlich sein. Wirtschaftliche Instrumente dienen dem Wiederaufbau, und ziviles Krisenmanagement trägt zum Wiederaufbau einer zivilen Regierung bei. Die Europäische Union ist besonders gut ausgerüstet, um auf solche komplexen Situationen zu reagieren.

### **III. AUSWIRKUNGEN AUF DIE EUROPÄISCHE POLITIK**

Die Europäische Union hat in den letzten Jahren Fortschritte bei der Entwicklung einer kohärenten Außenpolitik und einer wirksamen Krisenbewältigung erzielt. Wir verfügen inzwischen über Instrumente, die wirksam eingesetzt werden können, wie wir in der Balkanregion (und jetzt auch in größerem Rahmen) bewiesen haben. Aber wenn wir einen Beitrag leisten sollen, der unserem Potenzial entspricht, dann müssen wir aktiver, kohärenter und handlungsfähiger sein.



*Aktiver* bei der Verfolgung all unserer strategischen Ziele. Aktivere Politiken werden insbesondere benötigt, um den neuen, sich ständig ändernden Bedrohungen entgegenzuwirken. Als eine Union mit 25 Mitgliedern, die insgesamt 160 Milliarden Euro für die Verteidigung aufwendet, sollten wir nötigenfalls in der Lage sein, mehrere Operationen gleichzeitig aufrechtzuerhalten. Wir müssen eine strategische Kultur entwickeln, die ein frühzeitiges, rasches und wenn nötig robustes Eingreifen begünstigt. Wir sollten vor allem an Operationen denken, bei denen sowohl militärische als auch zivile Fähigkeiten zum Einsatz gelangen. Dies ist ein Bereich, in dem wir einen besonderen Mehrwert schaffen könnten. Eine aktivere Europäische Union wird größeres politisches Gewicht in allen Situationen besitzen, auch wenn kein militärisches oder ziviles Eingreifen erwogen wird.

*Kohärenter*. Entscheidend für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik und die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik ist, dass wir stärker sind, wenn wir gemeinsam handeln. In den letzten Jahren haben wir eine Reihe verschiedener Instrumente mit jeweils eigener Struktur und Grundlage geschaffen. Jetzt besteht die Herausforderung darin, die verschiedenen Instrumente und Fähigkeiten, darunter die europäischen Hilfsprogramme, die militärischen und zivilen Fähigkeiten der Mitgliedstaaten und andere Instrumente wie den Europäischen Entwicklungsfonds, zusammenzuführen. All diese Instrumente und Fähigkeiten können Auswirkungen auf unsere Sicherheit und die Sicherheit von Drittländern haben. Sicherheit ist die wichtigste Voraussetzung für Entwicklung. Unser Ziel sollte es sein, mithilfe eines kohärenteren und umfassenderen Ansatzes Synergien zu erzeugen.

Die diplomatischen Bemühungen sowie die Entwicklungs-, Handels- und Umweltpolitiken sollten derselben Agenda folgen. In einer Krise ist eine einheitliche Führung durch nichts zu ersetzen.

Eine stärkere Kohärenz ist nicht nur für die EU-Instrumente erforderlich, sondern sie muss sich auch auf das außenpolitische Handeln der einzelnen Mitgliedsstaaten erstrecken. Die Außenhilfe der Union beläuft sich auf 7 Milliarden Euro jährlich; die Mitgliedsstaaten wenden etwa den zehnfachen Betrag auf.

*Handlungsfähiger*. Ein handlungsfähigeres Europa liegt in greifbarer Nähe, obwohl es Zeit brauchen wird, um unser gesamtes Potenzial zu entfalten. Wir müssen insbesondere Folgendes prüfen:

- Mehr Mittel für die Verteidigung. Wenn wir es ernst meinen mit den neuen Bedrohungen und dem Aufbau von flexibleren mobilen Einsatzkräften, müssen wir die Mittel für die Verteidigung aufstocken.
- In der Europäischen Union bestehen zu viele Duplizierungen bei den militärischen Mitteln. Durch den systematischen Rückgriff auf zusammengelegte und gemeinsam genutzte Mittel könnten die Gemeinkosten gesenkt und mittelfristig die Fähigkeiten ausgebaut werden.
- Verstärkte Fähigkeit ziviler Mittel in und nach Krisen zum Einsatz bringen. Vor allem sollten wir straffere Vorkehrungen für die zivile Planung und Einsatzunterstützung prüfen. Bei nahezu allen größeren Einsätzen folgte auf militärische Effizienz ziviles Chaos.



- Verstärkte diplomatische Fähigkeiten. Diese sind ebenso wichtig wie die zivilen und militärischen Fähigkeiten, wenn andere Ressourcen politisch optimal genutzt werden sollen. Die Bedrohungen, mit denen wir es zu tun haben, sind weiter entfernt und fremder als zu Zeiten des Kalten Krieges. Hier ist ein besseres Verständnis für andere Länder erforderlich. Wir verfügen über mehr als 45 000 Diplomaten. Auch hier würde eine Bündelung die Fähigkeiten verstärken. Wir müssen ein System entwickeln, das die Ressourcen der Mitgliedstaaten mit denen der EU-Institutionen verbindet.
- Besserer Austausch von Erkenntnissen zwischen den Mitgliedstaaten und Partnerländern. Eine gemeinsame Gefahrenabschätzung bildet die beste Grundlage für gemeinsame Maßnahmen.
- Beim Ausbau der Fähigkeiten in den verschiedenen Bereichen sollten wir an ein breiteres Spektrum von Missionen denken. Hierzu könnten neben den Petersberg-Aufgaben auch gemeinsame Abrüstungsmaßnahmen, die Unterstützung von Drittländern bei der Terrorismusbekämpfung und eine Reform des Sicherheitsbereichs zählen. Der letztgenannte Punkt wäre Teil eines umfassenderen Aufbaus von Institutionen.

Zusammenarbeit mit Partnern. Es gibt wohl kaum ein Problem, das wir allein bewältigen können. Bei den oben beschriebenen Bedrohungen handelt es sich um allgemeine Bedrohungen, die auch unsere engsten Partner betreffen. Internationale Zusammenarbeit ist eine Notwendigkeit. Wir müssen unsere Ziele sowohl im Rahmen der multilateralen Zusammenarbeit in internationalen Organisationen als auch durch Partnerschaften mit anderen wichtigen Akteuren oder Regionen verfolgen. In diesem Zusammenhang sind die transatlantischen Beziehungen unersetzlich. Gemeinsam handelnd können die Europäische Union und die Vereinigten Staaten eine eindrucksvolle Kraft sein die sich für das Gute in der Welt einsetzt. Wenn wir Fähigkeiten aufbauen und die Kohärenz verstärken, werden wir als Akteur an Glaubwürdigkeit und als Partner an Einfluss gewinnen.

Wir sollten unsere Fähigkeit zur Zusammenarbeit mit anderen wichtigen Akteuren ausbauen. Die Europäische Union unterhält Beziehungen in der ganzen Welt, aber in den nächsten Jahren sollten wir uns besonders auf die Entwicklung strategischer Partnerschaften mit Russland, Japan, China, Kanada und Indien konzentrieren. Diese Partnerschaften spielen eine immer wichtigere Rolle in ihren jeweiligen Regionen und darüber hinaus. Keine unserer Beziehungen wird exklusiv sein. Wir sind bereit, eine aktive Partnerschaft mit jedem Land zu entwickeln, das unsere Ziele und Werte teilt und bereit ist, sich dafür einzusetzen.

### **Fazit**

Wir leben in einer Welt mit neuen Gefahren, aber auch mit neuen Chancen. Wenn es der Europäischen Union gelingt, zu einem handlungsstarken Akteur zu werden, dann besitzt sie das Potenzial, einen wichtigen Beitrag zur Bewältigung der Bedrohungen wie auch zur Nutzung der Chancen zu leisten. Eine aktive und handlungsfähige Europäische Union könnte Einfluss im Weltmaßstab ausüben. Damit würde sie zu einem wirksamen multilateralen System beitragen, das zu einer gerechteren und sichereren Welt führen würde.