



Sicherheitspolitische Miszellen



WERNER WEIDENFELD

**AUF DER SUCHE NACH EINER
STRATEGISCHEN KULTUR DER
EUROPÄISCHEN UNION**

Nr. 3
April 2016

AUF DER SUCHE NACH EINER STRATEGISCHEN KULTUR DER EUROPÄISCHEN UNION

Werner Weidenfeld

Die Europäische Union steckt in der Klemme. Existentielle Herausforderungen bannen die Aufmerksamkeit der Menschen – und die strategischen Lösungen bleiben aus. Die Liste der Themen liegt auf der Hand: Flüchtlingsdramen, Terror-Attacken, Schulden-Krisen, weltpolitische Mitverantwortung an Konfliktlösungen. Bei alledem ist situatives Krisenmanagement zu beobachten – aber bisher nicht die Perspektive einer präzisen strategischen Antwort.

Europa zeigt sich vielmehr als ein Kontinent der Fragezeichen. Niemanden darf es überraschen, wenn deutlicher Vertrauensverlust in Politik und Demokratie zu registrieren ist und dem Populismus europaweit ein chancenreiches Betätigungsfeld geboten wird. Hinter diesen Befunden steckt Tiefergehendes als hinter den täglich aufmerksamkeitsheischenden Schlagzeilen. Europa muss seine Zukunftsgestalt erarbeiten.

Zu den Kernelementen des europäischen Narrativs zählen nicht nur seine hegemonialen Katastrophen, seine großen Erfolge und seine Krisen. Immer wieder ist die Frage nach den europäischen Gestaltungsräumen und Gestaltungsprinzipien zu klären – und dabei immer wieder und immer dringlicher die Frage nach der Führungsstruktur. Auch gegenwärtig liegt hier der Schlüssel, um die Ära der Konfusion zu beenden: Die Führungsstruktur ist zu klären, um strategische Klarheit zu bieten. Die Inszenierung der diversen Machtspiele, die uns vorgeführt werden, verlangt nach Transparenz.

Es geht also nicht um die Traumtänzerie in eine neue historische Epoche. Es geht um die Gestaltung von Interdependenz. Die Dichte der Verwebung von politischen, ökonomischen, kulturellen und digitalen Sachverhalten hat sich längst jen-

seits traditioneller Grenzen des Nationalen wie des Regionalen realisiert. Ein immenser Machttransfer ist bereits vollzogen. Entweder man wird davon überrollt, entmündigt, ja erdrosselt – oder man schafft adäquate Gestaltungsräume wie eine handlungsfähige, führungsstarke Europäische Union. Dieser Gestaltungsraum bedarf der normativen Grundierung, der plausiblen Legitimation, der normativen Identität und der effektiven, klugen Führung. Daher greift auch die traditionelle Terminologie vom Bundesstaat, vom Föderalismus, vom Staatenbund nicht mehr. Es geht vielmehr um das neue Europa. Für die Realisierung des neuen Europa bedarf es ganz offenbar der strategischen Köpfe.

Bei alledem ist die Erkenntnis von der Unverzichtbarkeit einer strategischen Kultur offenkundig: In den verschiedenen EU-Mitgliedstaaten wird darauf aus verfassungspolitischen, politisch-kulturellen oder auch nur interessengeleiteten Gründen unterschiedlich reagiert – sei es in Österreich oder Deutschland, in Frankreich oder England. Eine Meldung erregte dazu große Aufmerksamkeit: Der EU-Kommissionspräsident Jean-Claude Juncker fordere die Schaffung einer Europäischen Armee. Sie erhielt einen geradezu sensationellen Beigeschmack. Und etliche Spitzenpolitiker nickten das Thema positiv

ab. Die einzige Einschränkung lautete oftmals: Aber erst langfristig realisierbar. Ob sich Europa jedoch wirklich so viel Zeit lassen kann, sollte man angesichts der neuen Sicherheitslage sorgfältig bedenken. Der Krieg ist viel näher an Europa herangerückt. Der Terror schließt keinen Kontinent, keine Region, keinen Ort aus. Die Bürger begreifen das längst. Das empirische Datenmaterial belegt dies: Auf die Frage, wozu man die Integration der Europas brauche, steht seit einiger Zeit auf Platz 1 der Notwendigkeiten die Sicherheit. Vor diesem Hintergrund – neue Sicherheitslage und neue Einstellung der Bürger – erscheint es höchst zweifelhaft, ob sich die Führung eine solche Zögerlichkeit leisten kann.

Dieser gut begründete strategische Ansatz des EU-Kommissionspräsidenten fand allerdings nicht nur Zustimmung wie jene der deutschen Bundesregierung, die eine solche Perspektive bereits in ihrem Koalitionsvertrag festgehalten hat, sondern auch die strikte Ablehnung durch die britische Regierung. Aus London war zu hören, eine gemeinsame Armee der Europäer komme nicht in Frage angesichts der unterschiedlichen Strategien, Einsatzbeschränkungen und Parlamentsvorbehalte. Der europäische Dissens ist also greifbar: Die einen machen pragmatisch die Effizienzsteigerung und die Finanzeinsparungen durch die Europäische Armee – meist „Pooling und Sharing“ genannt – geltend, während die anderen, beispielsweise Großbritannien, eine fehlende strategische Übereinstimmung gegen das Projekt ins Feld führen. Dabei wird übersehen, dass der Lissabon-Vertrag ja vorsieht, für solche Projekte eine Integration mit nur einem Teil der Mitgliedsstaaten zu organisieren. Es sollten also nur jene Staaten die Europäische Armee tragen, die sich in kompletter strategischer und organisatorisch operativer Übereinstimmung befinden. Man nennt diesen Ansatz, der in anderen Feldern bereits alltägliche Routine geworden ist, „differenzierte Integration“ – oder in der Vertragssprache zur Sicherheitspolitik „ständige strukturierte Zusammenarbeit“. Die Ablehnung Großbritanniens, die bei etlichen anderen Projekten wie der Währungsunion oder dem Schengen-Abkommen bereits bestens bekannt ist, muss und kann also das Projekt nicht blockieren.

Der Vorschlag zur Gründung einer Europäischen Armee spielt zudem auf einer höheren

Ebene politischer und historischer Bedeutsamkeit als das pragmatische Klein-Klein, das uns aus dem integrationspolitischen Alltag bestens und manchmal leidvoll bekannt ist. Es geht um den wirksamen, kraftvollen Ausdruck, den die Symbolsprache für den Wahrnehmungshorizont einer Europäischen Gemeinschaft zur Verfügung stellt. Und seit dem Zweiten Weltkrieg begleitet diese Symbolsprache Europa – nicht erst seit dem Vorschlag des Jean-Claude Juncker. Bereits im Nachdenken der Widerstandsbewegungen tauchte die Idee supranationaler europäischer Sicherheit für die Nachkriegsordnung auf, dann beim ersten großen Treffen der Europäischen Bewegung zum Haager Kongress vom 7. bis 10. Mai 1948, und schließlich beim großen Durchbruch, dem Vertrag zur Europäischen Verteidigungsgemeinschaft (EVG). Am 27. Mai 1952 unterzeichnete auch die Regierung der Bundesrepublik Deutschland jenen Vertrag, der eine Europäische Armee und einen Europäischen Verteidigungsminister vorsah. Höchst relevant waren in diesem Vertragswerk auch die präzisen Angaben zur operativen Verbindung von EWG und NATO – ein Sachverhalt, dessen Definition bis heute sehr bedeutsam ist.

Nach dem dramatischen Scheitern des EVG-Vertrages in der französischen Nationalversammlung 1954 blieb das Projekt einer europäischen Außen- und Sicherheitspolitik über etliche Jahre tabuisiert. Das Thema geriet erst wieder auf die Tagesordnung, als die weltpolitischen Ereignisse wie der Einmarsch der Warschauer-Pakt-Truppen in Prag 1968 eine europäische Antwort forderten. Man schuf Anfang der 1970er Jahre – ohne Vertragsgrundlage – die Europäische Politische Zusammenarbeit (EPZ), die erfolgreich eine außenpolitische Kooperation organisierte. Dieser EPZ wurde erst 1986 in der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA) der Vertragsrang verliehen. Als Nachfolgerin wurde dann mit Inkrafttreten des Vertrages von Maastricht im November 1993 die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) kreiert, die dann von Vertrag zu Vertrag ausgebaut und vertieft wurde.

Ein entscheidender Anstoß dazu kam von einem spezifischen Erlebnis, das Bundeskanzler Kohl und Außenminister Genscher Anfang 1991 im Weißen Haus in Washington hatten. Helmut

Kohl sprach mit großem Nachdruck fast eine Stunde lang auf US-Präsident George Bush ein. Es werde zu dramatischen und tragischen Kriegen auf dem Balkan kommen, mit vielen Tausenden Toten. Die einzige Möglichkeit, dieses Drama zu vermeiden, sei gegeben, wenn die US-Streitkräfte in Südosteuropa in Erscheinung träten. Die USA sollten ihre Flugzeugträger vor der dortigen Küste stationieren. Dies sei die einzige Sprache, die man dort verstehe. Präsident Bush drehte sich zu seinem Vize-Außenminister und Balkan-Experten Lawrence Eagleburger um: „Larry, what can we do?“ Eagleburger antwortete: „Nothing“. Bush bemerkte zu Kohl, er habe es gehört. Amerika werde also nichts tun: „It is a European affair!“ Die deutsche Seite war geschockt. Erstmals seit Ende des Zweiten Weltkrieges sagten die USA angesichts einer drohenden militärischen Gefahr: „It is a European affair.“ Und Europa war sicherheitspolitisch auf eine solche Herausforderung in keiner Weise vorbereitet. Das musste nun so bald wie möglich geändert werden. Noch auf dem Rückflug wurden Initiativen zum Ausbau der europäischen Sicherheitspolitik ergriffen.

Diese Grundkonstellation ist auch heute gegeben: Nirgendwo ist garantiert, dass die USA in jeder Konfliktlage Europa sicherheitspolitisch unter die Arme greifen. Und nirgendwo ist garantiert, dass Europa nicht in seine eigene Existenz bedrohende Angriffe schützend eingreifen muss. Also bedeutet die Forderung von Jean-Claude Juncker sowohl die Komplettierung einer wichtigen Traditionslinie der Integration Europas als auch die Steigerung sicherheitspolitischer Effektivität und nicht zuletzt die kraftvolle Artikulation europäischer Symbolsprache: So versteht sich eine Schicksalsgemeinschaft.

Natürlich löst eine solche anspruchsvolle und mutige Idee einer Europäischen Armee eine Kontroversen-Debatte aus. Mit Schlagzeilen wie „Fantasien für übermorgen“ oder „Eine EU-Armee wird es nicht geben“ wird der Vorschlag hektisch weggewischt. Dabei wird vieles Substantielles übersehen:

1. Ein solches Projekt beginnt heute nicht am Nullpunkt. Die EU ist ja seit geraumer Zeit bereits auf dem Weg. Was 1970 als EPZ begann und 1986 in der EEA auf Vertragsebene gehoben wurde, ist dann mit jedem weiteren Vertrag in immer intensivere normative Regeln gefasst und mit diversen sicherheitspolitischen Instrumenten ausgestattet worden. So gibt es inzwischen u.a. den Militärstab der EU (EUMS), die Politisch-Militärische Gruppe (PMG), das Politische und Sicherheitspolitische Komitee (PSK), den Militärausschuss der EU (EUMC) und den Europäischen Auswärtigen Dienst (EAD). Es gibt außerdem zahlreiche Kooperationen der Streitkräfte in Europa. Die Europäische Verteidigungsagentur (EVA) listet dazu rund 80 Projekte auf. Etwa 20 militärische Einsätze auf der EU-Grundlage hat es bisher gegeben. Im Jahr 2003 einigte sich die EU auf eine – wenn auch höchst allgemein gehaltene und höchst unzulängliche – Europäische Sicherheitsstrategie.
2. Die verschärfte globale Sicherheitslage hat die Verteidigungsminister von Deutschland, Frankreich und Polen in einem gemeinsamen Brief an den Europäischen Rat eine verstärkte sicherheitspolitische Ausrichtung der EU fordern lassen. Es sei nötig, dass die Verteidigung eine Priorität auf der europäischen Agenda haben sollte. Eine gemeinsame europäische Rüstungsindustrie und schlagkräftige Battle Groups stehen auf ihrer Liste. Gemeinsam will man eine neue Drohne bauen. Einen Konflikt mit der NATO soll es nicht geben: „Wir brauchen eine starke und leistungsfähige europäische Säule innerhalb der NATO.“ Es geht also um eine komplementäre Sicherheitspolitik von NATO und EU. Dieser Brief erhielt dann die zusätzliche Unterschrift der Außenminister, um das Gewicht dieser Vorlage für den nächsten Sicherheitsgipfel noch zu steigern.
3. Das, was wir nun „hybride Sicherheitspolitik“ nennen, geht weit über die klassische, konventionelle Militärpolitik hinaus. Es handelt sich um akute Bedrohungen wie Kämpfe ohne Hoheitsabzeichen, propagandistische Verwirrungsstrategien und Apologetik Fünfter Kolonnen, Nutzung von Infrastrukturschwächen offener Gesellschaften, Störung von interdependenten Strukturen wie Energieversorgung, Logistik, Verkehr, Roh-

stoffe, Cyber-Angriffe durch hochtechnologisch gerüstete Spezialabteilungen von Geheimdiensten und nichtstaatliche Terror-Netzwerke. Die Bedrohung ist so nahe nach Europa gerückt, dass ein ablehnender Hinweis, dies seien „Fantasien für übermorgen“, merkwürdig wirklichkeitsfremd und antiquiert erscheint.

Der Schlüssel zur Lösung der Herausforderung unter der Überschrift „Europäische Armee“ wird weniger in den organisatorischen Details liegen als vielmehr in der Schaffung einer europäischen strategischen Kultur. Die gemeinsame Risikoanalyse, die gemeinsame Präventionsperspektive, das gemeinsame Interessenkalkül, die gemeinsame Konfliktbeobachtung, die gemeinsame Sicherheitsreflexion, die gemeinsame Antizipation künftiger Konstellationen – alles das macht die unverzichtbare „strategische Kultur Europas“ aus. Es geht darum, diese historische Herausforderung anzunehmen, um sie bestehen zu wollen.

Prof. Dr. Dr. h.c. **Werner Weidenfeld**, geboren 1947, ist Direktor des Centrums für angewandte Politikforschung an der Ludwig-Maximilians-Universität in München, Rektor der Alma Mater Europaea der Europäischen Akademie der Wissenschaften und Künste in Salzburg und Autor zahlreicher Europa-Bücher, so ganz aktuell „Europa – eine Strategie“, München 2014.



Der Inhalt des vorliegenden Artikels gibt die persönliche Einschätzung der Experten wieder und entsprechen nicht notwendigerweise den Positionen des Bundesministeriums für Landesverteidigung und Sport und der Institutionen, für die sie tätig sind.

IMPRESSUM

MEDIENINHABER, HERAUSGEBER UND HERSTELLER: Republik Österreich/Bundesministerium für Landesverteidigung und Sport; REDAKTION UND GESTALTUNG: Büro für Sicherheitspolitik; FOTOS: EEAS; ALLE : Roßauer Lände 1, 1090 Wien; Wien, April 2016

