

Michael Staack
Dan Krause (Hrsg.)

Europa als sicherheits- politischer Akteur



Verlag Barbara Budrich

Schriftenreihe des Wissenschaftlichen
Forums für Internationale Sicherheit e.V.
(WIFIS)

herausgegeben von Prof. Dr. Michael Staack

Band 31

Michael Staack
Dan Krause (Hrsg.)

Europa als sicherheitspolitischer Akteur

Verlag Barbara Budrich,
Opladen • Berlin • Toronto 2014

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen
Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über
<http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Gedruckt auf säurefreiem und alterungsbeständigem Papier.

Alle Rechte vorbehalten.

© 2014 Verlag Barbara Budrich, Opladen, Berlin & Toronto
www.budrich-verlag.de

ISSN 1864-6131

ISBN 978-3-8474-0052-3 (Paperback)

eISBN 978-3-8474-0332-6 (eBook)

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlages unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Umschlaggestaltung: Walburga Fichtner, Köln
Typographisches Lektorat: Ulrike Weingärtner, Gründau

Inhalt

Vorwort

Michael Staack und Dan Krause

7

1. Europa als weltpolitischer Akteur

Braucht die Europäische Union eine
eigenständige Sicherheitspolitik?

15

Egon Bahr

Die Sicherheits- und Verteidigungspolitik der Europäischen
Union nach dem Vertrag von Lissabon

25

Hans-Georg Ehrhart

Die neue Nachbarschaftspolitik der Europäischen Union
in der Mittelmeerregion – Herausforderungen für die EU

49

Gunther Hauser

Die Europäische Union und der (Wieder-)Aufstieg Asiens –
Herausforderungen und Chancen im Indopazifischen Raum

73

Dan Krause

Die EU und Russland – Barrieren auf dem Weg zu einer
stabilen sicherheitspolitischen Partnerschaft

103

Kian Kottke

Stagnation statt Fortschritt. Die Gemeinsame
Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik nach Lissabon

125

Nicolai von Ondarza

Zur Operationalisierung der GSVP
Strukturen – Verfahren – Verbesserungen

147

Jochen Rehr

Taube auf dem Dach oder Projekt mit Perspektive?
Deutschland und die europäische Sicherheitspolitik

165

Jörn Thießen

Ohne Ziel und ohne Kompass? Anmerkungen zur neuen deutschen Außenpolitik <i>Michael Staack</i>	173
--	-----

Zwischen Pragmatismus und Passivität? Die GSVP-Politik der schwarz-gelben Koalition <i>Nils Müller</i>	201
--	-----

2. Ein zivil-militärisches Weißbuch für die EU: Impuls für die GSVP und ein handlungsfähiges Europa?

Braucht die EU ein zivil-militärisches Weißbuch? <i>Erich Csitkovits</i>	227
---	-----

Die strategische Notwendigkeit von Pooling & Sharing <i>Henrik Heidenkamp</i>	233
--	-----

Frankreichs Position zur GSVP – zwischen Haushaltskürzungen, EU-Gestaltungswillen und NATO-Pragmatismus <i>Julien Thorel</i>	253
---	-----

The UK and European Defence Cooperation <i>Trevor Taylor</i>	271
---	-----

Die Position Polens zur Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik und zum Europäischen Weißbuch <i>Patrycja Sokołowska</i>	283
--	-----

And What Will We Do? Towards a European Military Strategy <i>Sven Biscop</i>	297
--	-----

Verzeichnis der Autorinnen und Autoren	307
--	-----

Vorwort

Michael Staack und Dan Krause

Es steht nicht gut um die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) der Europäischen Union. Aus dem zentralen europäischen Integrationsprojekt für das beginnende 21. Jahrhundert ist eine Baustelle geworden, deren Gesamteindruck durch ein *Mixtum compositum* von kleineren Fortschritten, vorherrschender Stagnation und ungeklärten architektonischen Fragen bestimmt wird. Vordergründig ist dafür die *Eurokrise* verantwortlich. Seit vier Jahren bindet sie den größten Teil der Energien des politischen Führungspersonals der Europäischen Union, ist noch nicht überwunden und gefährdet – zumindest potenziell – das gesamte Projekt der europäischen Integration. Auf den zweiten Blick treten andere Ursachen für die Probleme bei der Fortentwicklung der GSVP hervor:

- In den meisten Mitgliedsstaaten der Europäischen Union kommt Fragen der Sicherheits- und Verteidigungspolitik ein zunehmend geringerer Stellenwert zu. Das gilt, besonders in den letzten Jahren, auch für Europas ökonomische Führungsmacht, Deutschland.
- Der haushaltspolitische Spielraum für Außen- und Sicherheitspolitik hat sich im Zeichen der Krise weiter verringert. In einigen Staaten dominiert der Sparzwang, in anderen bestimmen ganz klar innenpolitische Herausforderungen die Agenda.
- Die seit der Schaffung einer eigenständigen Sicherheits- und Verteidigungspolitik bestehende latente Konkurrenz zwischen der Nordatlantischen Allianz und der EU als sicherheitspolitischen Akteuren besteht fort und führt immer wieder zu Friktionen.
- Innerhalb der Europäischen Union hat sich noch keine gemeinsame strategische Kultur entwickelt. Zwar gibt es seit der Erarbeitung der ersten *Europäischen Sicherheitsstrategie* (2003) eine weitgehende Übereinstimmung über Grundorientierungen der Sicherheitspolitik, aber als Grundlage für ein konsistentes Auftreten bzw. Handeln der Europäischen Union als sicherheitspolitischer Akteur erweisen sich diese Festlegungen oft als nicht ausreichend.
- Nicht erst mit der Eurokrise, sondern schon vorher, mit dem Scheitern des Verfassungsvertrages durch die ablehnenden Voten bei Volksabstimmungen in Frankreich und in den Niederlanden (2005), ist der Europäischen Union bzw. ihren politischen Eliten ein gehöriger Teil des außenpolitischen Gestaltungsanspruchs und Gestal-

tungswillens verloren gegangen, durch den sich die EU in den 1990er Jahren und zu Beginn des ersten Jahrzehnts des 21. Jahrhunderts noch auszeichnete.

- Vernachlässigt wurde nicht nur die militärische Dimension der GSVP, sondern auch ihre zivile Dimension. Gerade diese zivile Dimension stellt aber ein Alleinstellungsmerkmal und außerdem einen von Europa lieferbaren Mehrwert für die Konfliktbearbeitung in der internationalen Politik dar.
- Während der Amtszeit von George W. Bush (2001–2009) wurden die transatlantischen Beziehungen ganz wesentlich von außen- und sicherheitspolitischen Konflikten bestimmt. Die Europäische Union bzw. ihre Mitgliedsstaaten waren zur Positionierung gezwungen. Im Interesse der Selbstbehauptung Europas waren sie auch bereit, die Union als handlungsfähigen außen- und sicherheitspolitischen Akteur zu entwickeln. Seit dem Amtsantritt von Barack Obama (2009) sind die Gemeinsamkeiten wieder gewachsen; auch verfolgen die USA einen kooperativeren Politikstil. Der transatlantische Außen- und Druck auf die EU, sich als Akteur der Weltpolitik zu profilieren, hat nachgelassen.

Die Option zur Etablierung einer eigenständigen Sicherheitspolitik der Europäischen Union wurde mit dem Ende des Ost-West-Konflikts (1989) grundsätzlich eröffnet. Tatsächlich dauerte es noch weitere zehn Jahre, bevor die damalige *Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik* (ESVP, mit dem Inkrafttreten des Lissabon-Vertrags 2009 umbenannt in GSVP) institutionell begründet wurde. Die Entstehung der ESVP ist wesentlich auf drei Faktoren zurückzuführen: 1. Die gravierenden Veränderungen des internationalen Systems durch den *Fall der Mauer*, die Auflösung der Sowjetunion und des *Warschauer Pakts* sowie das damit verbundene *Ende des Ost-West-Konflikts*. 2. Das Aufkommen neuer sicherheitspolitischer Risiken und Bedrohungen, die sich am deutlichsten und direktesten in den *Zerfallskriegen des ehemaligen Jugoslawiens* in Bosnien und im Kosovo manifestierten und denen die Europäische Gemeinschaft (seit 1992 Europäische Union), ebenso wie die Weltgemeinschaft insgesamt, unvorbereitet und anfangs hilflos gegenüberstanden. 3. Den Wechsel in der britischen Position hinsichtlich einer Entwicklung eigener militärischer Fähigkeiten durch die EU unter dem Labour-Premierminister Tony Blair (1997–2007), der damit den Weg für eine eigenständige Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU freimachte.

Die mit den beiden ersten Faktoren verbundene Frage nach dem Platz der EU im sich neu entwickelnden weltpolitischen Gefüge nach dem *Ende der Ost-West-Konfrontation*, die zunächst mit der Begründung der *Gemeinsamen*

Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) durch den Vertrag von Maastricht (1992) und der Schaffung des Amtes eines *Hohen Vertreters für die GASP* sowie die Übernahme der *Petersberg-Aufgaben* der Westeuropäischen Union (WEU) durch den Vertrag von Amsterdam (1997) zaghaft angegangen wurde, erwies sich gegen Ende der 1990er Jahre und verstärkt durch den Kosovo-Konflikt als bei weitem nicht ausreichend beantwortet. Der Versuch, die WEU als militärisches Instrument der EU im Rahmen der *Petersberger Aufgaben* zu entwickeln, stellte eine sicherheitspolitische Verlegenheitslösung dar, vor allem aber reichten die institutionellen Bemühungen nicht aus, um die im Zuge des Bosnien-Krieges schmerzhaft vor Augen geführte Abhängigkeit der Europäer von den USA in Fragen der eigenen Sicherheit zu verringern. Die Vereinigten Staaten definierten ihre eigene weltpolitische Rolle und die der NATO neu und verlangten von den europäischen Staaten ein – quantitativ wie qualitativ – höheres Maß an verteidigungspolitischen Anstrengungen und die stärkere Übernahme von Verantwortung für die Sicherheit Europas. Gleichzeitig vertiefte sich in fast allen anderen Politikfeldern durch den kontinuierlich fortschreitenden Prozess der europäischen Einigung die politische, wirtschaftliche und rechtliche Integration. Die zunehmende Entwicklung der EU zu einem eigenständigen – wenngleich besonderen (*sui generis*) – *Akteur der (Welt-)Politik* schien fast zwangsläufig die Frage nach der *außen- und sicherheitspolitischen Akteursdimension* aufzuwerfen.

Mit der Abschlusserklärung des britisch-französischen *Gipfeltreffens von St. Malo* im Dezember 1998 läuteten Premierminister Tony Blair und Frankreichs Staatspräsident Jacques Chirac die Entwicklung einer eigenständigen europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik ein. Gemeinsam erklärten sie ihren Willen, innerhalb der EU militärische Fähigkeiten für eine Bewältigung sicherheitspolitischer Bedrohungen und Risiken zu entwickeln. Diese sollten künftig auch eigenständig – ohne Rückgriff auf die NATO – einsetzbar sein. Auf den Ratstreffen von Köln und Helsinki (Juni und Dezember 1999) wurde daraufhin die *Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik* aus der Taufe gehoben und mit militärpolitischen Zielvorstellungen (*European Headline Goal*) versehen. Durch die Gipfel von Feira (2000) und Göteborg (2001) wurde der geplante Aufbau der GSVP hinsichtlich der Entwicklung ziviler Fähigkeiten zum Krisenmanagement (*Civilian Headline Goal*) im Rahmen der GSVP komplettiert. Bis zur Einigung auf den Vertrag von Lissabon (2007) nahm die vom ersten Hohen Vertreter der GASP, Javier Solana, zum „Integrationsprojekt der ersten Dekade des 21. Jahrhunderts“ (Solana 2000: 1) ausgerufene GSVP in kürzester Zeit eine dynamische und erfolgversprechende Entwicklung. Schon im Jahr 2001 wurde in Nizza die ESVP offiziell und trotz etlicher Differenzen (EU-NATO-Verhältnis, Beteiligung bünd-

nisfreier Staaten etc.) vertraglich beschlossen und der Aufbau des institutionellen Unterbaus (PSK, CIVCOM, EUMC, EUMS)¹ konnte beginnen.

Diese dynamische Entwicklung setzte sich in den folgenden Jahren fort. 2003 einigte sich die Europäische Union auf Initiative der britischen, deutschen und französischen Außenminister auf eine *Europäische Sicherheitsstrategie* (ESS). Damit lag erstmals ein substanzielles Dokument vor, mit dem die EU ihre Ziele als weltpolitischer Akteur bestimmte und eine Annäherung zwischen den unterschiedlichen strategischen Kulturen der Mitgliedsstaaten beginnen konnte. 2004 folgte der Beschluss zur Aufstellung von *European Battle Groups*. Mit diesen Einheiten sollte sowohl ein Instrument zur schnellen Krisenreaktion im Auftrag der Vereinten Nationen geschaffen als auch die Koordinierung bzw. Verbesserung militärischer Fähigkeiten der Teilnehmerstaaten vorangebracht werden. Ebenfalls 2004 verständigte sich die EU auf die Einrichtung der *European Defense Agency* (EDA), die zu einer intensiveren Abstimmung und Entwicklung gemeinsamer europäischer Rüstungsprojekte führen sollte. Mit dem Vertrag von Lissabon (2007) wurde schließlich die Option der *Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit* (SSZ) geschaffen. Auf diese Weise sollte interessierten Staaten ermöglicht werden, sich in Einzelbereichen der Sicherheitspolitik enger zusammenzuschließen und damit die institutionelle Kooperation in diesem Bereich zu fördern.

Tatsächlich folgte den Grundsatzbeschlüssen auch die praktische Umsetzung. Bis zum Oktober 2013 sind 30 laufende und abgeschlossene *Missionen* im Rahmen der GSVP erfolgt. Die neu eingerichteten *Institutionen* der GSVP wurden Schritt für Schritt aufgebaut. Während und nach dem kurzen *georgisch-russischen Krieg* (August 2008) stellte die Europäische Union dank der entschlossenen Führung des damaligen französischen Staatschefs Nicolas Sarkozy in seiner Funktion als amtierender Ratspräsident der EU ihre Fähigkeit zum Handeln als sicherheitspolitischer Akteur unter Beweis. Mit der Weltfinanzkrise (seit 2008) und der kurz darauf einsetzenden Eurokrise (seit 2009) brach die positive Entwicklung vorläufig ab und die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik stagnierte. Die bereits zuvor feststellbare Lücke zwischen *Anspruch und Wirklichkeit* bei den angestrebten militä-

1 Das *Politische und Sicherheitspolitische Komitee* (PSK) ist ein Gremium der Europäischen Union, in dem sich zweimal pro Woche Vertreter der Mitgliedstaaten in Brüssel treffen. Im Jahre 2000 gegründet, ist es das zentrale Gremium innerhalb der institutionellen Struktur der GSVP und übernimmt im Krisenfall die Leitung der EU-Aktivitäten. *CIVCOM* ist der *Ausschuss für die zivilen Aspekte des Krisenmanagements*. Ebenfalls 2000 ins Leben gerufen, berät er das PSK zu zivilen Aspekten des Krisenmanagements. Der *Militärausschuss der Europäischen Union* (EUMC) ist das höchste militärische Gremium innerhalb der EU-Ratsstruktur. Er ist das Forum für die militärische Konsultation und Kooperation zwischen den Mitgliedstaaten der EU und berät das PSK in allen militärischen Angelegenheiten der GSVP. Der *Militärstab der EU* (EUMS) unterstützt den EUMC und dient der Europäischen Union als Quelle für militärisches Fachwissen.

rischen Fähigkeiten öffnete sich weiter, *neue Initiativen* zum Ausbau der Kooperation blieben weitgehend aus und insbesondere der *deutsch-französische Integrationsmotor* fiel – nicht nur in diesem Politikbereich – fast völlig aus. Die Beiträge dieses Buches befassen sich mit den Gründen für diese Entwicklung, dem Sachstand der sicherheitspolitischen Zusammenarbeit und denkbaren Perspektiven für eine Revitalisierung der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik der Europäischen Union.

Der Band gliedert sich in zwei große Teile. Die Beiträge des ersten Teils befassen sich mit Europas Rolle als weltpolitischer Akteur. *Egon Bahr* stellt die Grundsatzfrage nach der Notwendigkeit einer eigenständigen europäischen Sicherheitspolitik und beantwortet diese dezidiert positiv. *Hans-Georg Ehrhart* analysiert die Entwicklung der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) seit Inkrafttreten der Reformen des Vertrages von Lissabon. Er betrachtet dabei die Umsetzung, die Auswirkungen und den Erfolg der Reformen sowie die auf dieser Grundlage erfolgenden Aktivitäten der Europäischen Union als internationaler Krisenmanager, um die Frage nach den möglichen Perspektiven der EU auf diesem Politikfeld zu beantworten. *Gunther Hauser* skizziert die Entwicklungsstationen der EU-Mittelmeerpolitik als Bestandteil der Nachbarschaftspolitik der Union und arbeitet deren Bedeutung, damit verknüpfte Probleme und die zu bewältigenden Aufgaben heraus. *Dan Krause* befasst sich mit der zunehmenden Bedeutung des Indopazifischen Raums in der internationalen Politik und analysiert dessen geo- und sicherheitspolitische Konstellationen und Entwicklungsperspektiven aus dem Blickwinkel der EU. Daran anknüpfend fragt er nach der Rolle und den Einflussmöglichkeiten der Europäischen Union als potenzieller sicherheitspolitischer Akteur in dieser Region. *Kian Kottke* geht der Frage nach, welche Faktoren der Entwicklung einer stabilen sicherheitspolitischen Partnerschaft zwischen der EU und Russland im Weg stehen und skizziert Optionen zur Lösung des scheinbar existierenden Kooperationsdilemmas. *Nicolai von Oндарза* diskutiert die Gründe für die gegenwärtige Stagnation der EU-Außen- und Sicherheitspolitik. Ausgehend von den mit hohen Erwartungen verbundenen und ambitionierten Reformen des Lissabon-Vertrags analysiert er Erklärungsfaktoren für die teilweise sogar mit Rückschritten behaftete Entwicklung der letzten Jahre in diesem Politikbereich. *Jochen Rehr* befasst sich mit der Operationalisierung der GSVP, den Strukturen und Verfahren der EU zum Krisenmanagement sowie der operativen Planung unter Einschluss von Kräfte-, Mittel-, Personal- und Finanzbereitstellung. Auf dieser Grundlage zeigt er zugleich Optimierungsmöglichkeiten für eine effektivere und effizientere Sicherheits- und Verteidigungspolitik auf, die dem Ausbau der Akteursfähigkeiten der Union in diesem Bereich dienen könnten. *Jörn Thießen* zeichnet die Grundlinien der gegenwärtigen deutschen sicherheitspo-

litischen Debatte nach und stellt deren Themen und Befunde in einen gesamt-europäischen Kontext, der die Notwendigkeit europäischer Handlungsfähigkeit zum Kern hat. *Michael Staack* analysiert die deutsche Außenpolitik der zurückliegenden Legislaturperiode anhand der drei Fallbeispiele Bundeswehrreform, Eurokrise und Libyen-Intervention. Er kritisiert die aus seiner Sicht zu beobachtende Verengung außenpolitischen Handelns auf das Ökonomische. *Nils Müller* konstatiert für die Jahre der schwarz-gelben Regierungskoalition ein abnehmendes deutsches Interesse und Engagement hinsichtlich einer Weiterentwicklung der GSVP sowie eine passive Grundhaltung in der Außen- und Sicherheitspolitik insgesamt, die vor dem Hintergrund der Krise Europas und dem Gewicht Deutschlands in der Union gesamteuropäische Folgen habe.

Im zweiten Teil des Buches geht es um die Notwendigkeit und um die Inhalte eines Weißbuches der Europäischen Union zu ihrer zivil-militärischen Sicherheitspolitik. *Erich Csitkovits* beantwortet die Frage nach der Notwendigkeit eines zivil-militärischen Weißbuchs und geht auf dessen mögliche Bestandteile, das Ambitionsniveau und den denkbaren Startpunkt eines Prozesses zu seiner Erstellung ein. *Henrik Heidenkamp* untersucht die zentralen Herausforderungen einer strategisch unabdingbaren erfolgreichen Implementierung des *Pooling und Sharing*-Konzepts der EU, formuliert Empfehlungen für das zukünftige politische Vorgehen unter besonderer Berücksichtigung der Rolle der Bundesrepublik Deutschland und diskutiert den Ansatz zudem in Bezug auf das Projekt einer europäischen Armee. *Julien Thorel* analysiert die Position Frankreichs zur GSVP im Spannungsverhältnis von Gestaltungswillen, Sparzwängen und NATO-Pragmatismus und vor dem Hintergrund der nationalen Debatte anlässlich des aktuellen französischen Weißbuchs. *Trevor Taylor* beleuchtet die Haltung der konservativ-liberalen Koalitionsregierung in Großbritannien zur europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik seit deren Amtsantritt 2010 und analysiert die dafür ausschlaggebenden Bestimmungsfaktoren. *Patrycja Sokotowska* geht auf die geänderte Haltung Polens zu einer eigenständigeren Außen- und Sicherheitspolitik der EU ein und beschreibt die gegenwärtigen und zukünftigen Beiträge und Ziele Polens in diesem Politikfeld. *Sven Biscop* schließlich fordert von den EU-Mitgliedsstaaten die Beantwortung der grundlegenden Frage nach dem *Warum und Wofür* der EU als sicherheitspolitischer Akteur mit entsprechenden zivilen, aber insbesondere militärischen Fähigkeiten und plädiert angesichts begrenzter Budgets für eine interessengeleitete Priorisierung, ein realistisches aber dem eigenen Gewicht angemessenes Ambitionsniveau und die Entwicklung dafür notwendiger Fähigkeiten sowie die Bereitstellung entsprechender Mittel.

Am 19. und 20. Dezember 2013 hat sich der Europäische Rat der Staats- und Regierungschefs erstmals seit dem Jahr 2005 wieder schwerpunktmäßig

mit der Gestaltung der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik befasst. Dieses Datum war wichtig *per se*, weil damit dieses vernachlässigte Thema erneut auf die Agenda der Europäischen Union gesetzt wurde. Abzuwarten bleibt, ob sich aus der Beratung der Staats- und Regierungschefs inhaltliche oder institutionelle Innovationen oder Schwerpunktsetzungen entwickeln werden (vgl. Linnenkamp/Mölling 2013). Eine solche Aktivierung der GSVP wäre nicht nur wünschenswert, sie ist auch dringend erforderlich. Im zweiten Jahrzehnt des 21. Jahrhunderts bildet sich immer deutlicher eine multipolare Weltordnung heraus. Um Steuerungsfähigkeit zu erzeugen, müsste diese Ordnung multilateral organisiert sein. Die Europäische Union könnte für den Aufbau und für die Gestaltung einer solchen Ordnung aufgrund ihrer Erfahrungen und ihrer Politikangebote wesentliche Beiträge leisten. Stellt sie sich dieser Herausforderung nicht, so droht ein Abgleiten in weltpolitische Irrelevanz oder, schlimmer noch, in außen- und sicherheitspolitische Abhängigkeit oder sogar Fremdbestimmung.

Als Herausgeber gilt unser Dank den Mitautorinnen und -autoren dieses Buches für Ihre Beiträge. Saskia Pause, Monika Hellmeyer und Nicola Nyman haben die Drucklegung des Bandes mit Umsicht und Sorgfalt redaktionell und editorisch vorbereitet. Alle zusammen wünschen wir uns, dass diese Veröffentlichung zu einer neuen Debatte über die Notwendigkeit einer eigenständigen europäischen Sicherheitspolitik beitragen kann.

Hamburg, im Dezember 2013

Michael Staack und Dan Krause

Literatur

- Linnenkamp, Hilmar/Mölling, Christian (2013): Eine Agenda für den Europäischen Verteidigungsrat 2013. SWP-Aktuell (Nr. 57), Berlin.
- Solana, Javier (2000): Die Gemeinsame Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik – Das Integrationsprojekt der nächsten Dekade. In: Integration, Nr.1/2000, S. 1–6.

Braucht die Europäische Union eine eigenständige Sicherheitspolitik?¹

Egon Bahr

Seit Henry Kissinger beklagt hat, keine Telefonnummer für Europa zu haben, hat er drei bekommen: neben der des Präsidenten der Europäischen Kommission, José Manuel Barroso, die des Präsidenten des Europäischen Rates, Herman Van Rompuy und der für Außenpolitik zuständigen Engländerin Catherine Ashton. Aber selbst der deutsche Präsident des Europäischen Parlaments hat das gewachsene Gewicht nicht soweit erhöht, dass Henry Kissinger, wenn er etwas über den alten Kontinent wissen will, nicht seine alten bilateralen Verbindungen aktiviert. Also beginne ich mit den alten, unveränderten Positionen:

Die USA, unser wichtigster und mächtigster Verbündeter, sind dabei, einen elementaren Richtungswechsel ihrer Politik vorzunehmen. Seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges haben sie bewusst versucht, ihre Überlegenheit uneinholbar zu machen. Die Politik gegenüber der Sowjetunion wurde seit 1945 konfrontativ. Nachdem das atomare Monopol verloren war und die Sowjetunion mit atomaren strategischen Raketen Amerika erreichen und verwunden konnte, musste die *Strategie der massiven Vergeltung* aufgegeben und durch die *Strategie der flexiblen Antwort* ersetzt werden.

Man musste über die Begrenzung strategischer Waffen mit Moskau verhandeln, während das konfrontative Ziel blieb, durch die Verlagerung der Rüstung in den Weltraum wieder unverwundbar zu werden. Die Vorverlagerung von Mittel- und Kurzstreckenwaffen, sogenannter *theater nuclear weapons*, zur möglichen Begrenzung eines *overall nuclear war* auf Europa wurde mit dem Ende des *Warschauer Pakts* überflüssig. Die beiden mächtigsten Männer der Welt schafften sie ab. Die Konfrontation blieb und erreichte mit einem gigantischen Rüstungsprogramm von Präsident Bush Junior ihren Höhepunkt.

Das Programm sollte durch neue Systeme zu Lande, zu Wasser, in der Luft und im Weltraum – einschließlich neuer Atomwaffen – Amerikas Stärke uneinholbar machen, ohne dabei neue Bedrohungen zu schaffen. Es wurde im Senat drei Monate vor dem 11. September vorgelegt und danach praktisch ohne Diskussion in Kraft gesetzt. Es gipfelte in einer Sicherheitsstrategie, die das Recht auf präventiven Krieg proklamierte und verbal in dem Satz ausgedrückt wurde: „Wer nicht für mich ist, ist gegen mich.“

1 Der vorliegende Text beruht auf einem Vortrag vom 21.10.2013 an der Helmut-Schmidt-Universität/Universität der Bundeswehr Hamburg.

Die Erinnerung an diese totale Hinterlassenschaft zeigt den fundamentalen Richtungswechsel, den Präsident Obama eingeleitet hat: Von der Konfrontation zur Kooperation, von der Unipolarität zur Multipolarität, von der Weltvorherrschaft zur Globalität mit einem Amerika als *primus inter pares*. Sie entsprach der Erkenntnis, dass die militärische Kraft der Vereinigten Staaten nicht mehr reichte, um die Politik der vorherigen Regierung fortzusetzen, obwohl die USA militärisch die stärkste Macht bleiben und ihre Fähigkeiten weiter wachsen. Das ist auch eine Folge des steigenden Gewichts Chinas und Indiens und nicht weniger der Erkenntnis geschuldet, dass Klimagefährdung, Energie, Wasserknappheit, Bevölkerungswachstum und Hunger nur durch Zusammenarbeit in den Griff zu bekommen sind.

Der fundamentale Richtungswechsel wird länger brauchen als die maximal zwei Legislaturperioden Obamas. Er ist dennoch ermutigend für Deutschland; denn er schließt ein neues Verhältnis zu unserem strategischen Partner Russland ein. Es handelt sich um die beiden einzigen Staaten, die über die einsatzfähigen strategischen Waffen mit *Zweitschlagsfähigkeiten* verfügen. Mindestens Europa bleibt unter dem Schirm der Abschreckung, den Washington und Moskau entfaltet haben.

Die Möglichkeiten des eigenen Landes können nur aus einer realistischen Analyse der Lage entwickelt werden, auf die wir keinen unmittelbaren Einfluss haben. Diese Betrachtung entspricht meiner Erfahrung, dass Sicherheit nach wie vor ein bestimmendes Element im Verhalten der Staaten geblieben ist. Sie wird in unserem Lande unterschätzt.

Das verwundert nicht mit Blick auf unsere Geschichte, die von der *Machtversessenheit* zur *Machtvergessenheit* geführt hat und erst durch die konsequente Nutzung der eigenen Schwäche dem vereinten Deutschland Souveränität und damit ungewohnte Verantwortung beschert hat. Ich betone, die *Software* darf weder unterschätzt noch vergessen werden, aber Nachholbedarf haben wir für die unterbelichtete *Hardware*.

Kein anderes Land in Europa hat seit 40 Jahren zu Moskau ein vergleichbares Verhältnis der Zusammenarbeit entwickelt wie Deutschland durch die Regierungen in Bonn und Berlin. Brandt, Schmidt, Kohl, Schröder und Merkel – wirklich unterschiedliche Persönlichkeiten, und Breschnew, Andropow, Tschernjenkow, Gorbatschow, Putin und Medwedew, bestimmt ähnlich unvergleichbare Führungsspitzen, markieren die Kontinuität der Interessen ihrer Staaten. Diese Kontinuität war stärker als persönliche Sympathie und Antipathie, innenpolitische Schwierigkeiten, Komplikationen durch die Deutsche Einheit und den Systemwechsel durch das Ende der Sowjetunion.

Sogar Gegensätze zwischen den beiden Großmächten wurden mit dem Blick auf die Mitte Europas abgefedert; sogar Bemühungen der beiden deutschen Staaten zur Erhaltung ihrer erreichten Entspannungsvorteile wurden

geduldet, während Rückfälle in den Kalten Krieg zwischen Potomac und Moskau drohten.

Im Ergebnis war das die erträumte Kombination der *Sicherheit für Deutschland* mit der *Sicherheit vor Deutschland*. Sie wurde die Basis für den Sicherheitsstatus, den die Präsidenten Bush und Gorbatschow ohne die Beteiligung von Mitterand, Thatcher und Kohl vereinbarten und der bis heute gilt – ohne fremde Truppen und Atomwaffen in Ostdeutschland. Die Verständigung über die *Hardware* wurde die Grundlage für die Einheit durch den *Zwei-plus-Vier-Vertrag*. Die Formulierung Gerhard Schröders von der *strategischen Partnerschaft*, die seine Nachfolgerin Angela Merkel wiederholt und bekräftigt hat, war wirklich gerechtfertigt.

Das Ziel aller unserer Nachbarn wurde erreicht: Dass von Deutschland keine Bedrohung mehr ausgehen sollte und dass Russland konventionell nicht mehr bedrohlich ist und der atomare Sektor de facto wie in den zurückliegenden Jahrzehnten in der Kompetenz von Washington und Moskau bleibt.

Gleichwohl ist die strategische Partnerschaft mit Russland noch nicht voll verwirklicht. Helmut Schmidt hat einmal formuliert: „Die NATO gehört nicht Amerika“ (Schmidt 1999). Das ist völkerrechtlich unbestreitbar, was auch für den berühmten Satz aus George Orwells *Animal Farm* gilt, wonach alle Tiere gleich sind, aber einige gleicher (vgl. Orwell 1945). Das gilt nicht nur in den Vereinten Nationen. Den Durchbruch zur Sicherheitsstruktur für das vereinte Deutschland erreichte der ältere Bush, indem er Gorbatschow erläuterte, dass die Sowjetunion, wenn sie ihre Truppen aus der DDR abzieht, keine Kontrolle über Deutschland mehr hat. Das könne nur Amerika, „mit dem Instrument der NATO“. Diese Formulierung trifft genau die Funktion des Atlantischen Bündnisses, das in der ganzen Welt als Instrument der amerikanischen Politik betrachtet und empfunden wird, obwohl es ein funktionsfähiges Bündnis souveräner Staaten ist.

Die atomaren Beratungsmechanismen im Bündnis werden *Teilhabe* genannt. Diese *Teilhabe* schließt positiv wie negativ Entscheidungsbefugnisse aus. Das ist das bewährte Ergebnis einer jahrzehntelangen Entwicklung. Es gilt selbstverständlich auch für die zwanzig noch bei uns liegenden Atombomben, Relikt des Kalten Krieges. Wenn Amerika ihren Einsatz durch das dafür vorgesehene deutsche Luftwaffengeschwader für nötig hielte, bliebe nur die deutsche Weisung zur Befehlsverweigerung. Auch die deutsche *Teilhabe* enthält keinerlei Mitbestimmung.

Als älterer Herr, was nicht gleichbedeutend mit einem alten Mann ist, erlaube ich mir eine Geschichte zu erzählen. Anfang Februar 1970 besuchte der sowjetische Außenminister Gromyko erstmals die Residenz des deutschen Botschafters zu einem Mittagessen. Danach beim Kaffee stellte er mir die Frage: „Wann muss man damit rechnen, dass Europa mit einer Stimme

spricht?“ Ich antwortete: „Wiedervorlage in zwanzig Jahren“. Er zweifelte: „Meinen Sie das ehrlich?“, was ich bejahte. Mein Bericht in Bonn löste bei Brandt die Reaktion aus: „Du bist ein Defätist“. Das ist aus zwei Gründen interessant. Zum einen konnte Brandt sich nicht vorstellen, dass die europäische Einigung länger braucht als die Deutsche Einheit. Zum anderen sind statt der von mir vermuteten zwanzig Jahre nun vierzig Jahre vergangen und niemand kann solide ein Datum nennen, wann die inzwischen gewachsene EU mit einer Stimme sprechen und handlungsfähig als Pol in der globalen Welt auftreten wird.

Die Entwicklung Europas nach dem Krieg ist wohl die größte Erfolgsgeschichte gewesen. Sie ist zunächst im Schutze Amerikas und dann selbständig zu einem politisch weltmarktrelevanten Organismus gewachsen. Mehr kann man mit *Software* nicht erreichen. Die souveräne *Hardware* blieb mit Ausnahme der Währung in Washington.

England beharrte erfolgreich auf seiner Weigerung, sich unwiderruflich und vollständig an den Kontinent zu binden. Die *special relationship* blieb über sechs Jahrzehnte hinweg bestimmend, unabhängig davon, wer die Regierung in London führte. Der britische Historiker Garton Ash beschwor in einem Buch die Europäer: „Verlangt nicht von uns dieses Sonderverhältnis zu Amerika aufzugeben; es würde uns zerreißen.“ Dieser Standpunkt ist verständlich. Solange er dominierend bleibt, macht allerdings England umgekehrt das Ziel der globalen Handlungsfähigkeit Europas gegenstandslos.

Tony Blair und Gordon Brown haben als Premierminister in aller Form niedergelegt, dass sich Großbritannien in vitalen Fragen seiner nationalen Interessen durch das Dokument nicht gebunden fühlt. Was nationales Interesse ist, wird in London und nicht in Brüssel bestimmt. Von der Einführung des Euro ist keine Rede. Nur wenig vereinfacht heißt das: England bleibt in seiner komfortablen Situation, an allen Vorteilen des *Gemeinsamen Marktes* teilzunehmen und mitzubestimmen, aber sich einem außen- und sicherheitspolitisch selbstbestimmten Europa zu verweigern. Ja zur *Software*, nein zur *Hardware*.

Solange sich daran nichts ändert, gilt die Analyse Zbigniew Brzezinskis, die er für „Amerika als einzige Weltmacht“ formuliert hat: Sicherheitspolitisch bleibt Europa ein Protektorat Amerikas (Brzezinski 1997). Das verlangt die Bildung einer *europäischen Armee*. Sie wäre die natürliche Fortsetzung der *Europäisierung Europas*, wie sie schon formuliert wurde, als es noch zwei Supermächte gab. Die eine ist nun weg und diese Selbstbestimmung ist nur noch im Verhältnis zu Amerika zu gewinnen. Das geht jedoch nur ohne England. Wille und Kraft zu dieser Konsequenz haben bisher gefehlt. Vielleicht wird der Weg erleichtert, wenn die wahrscheinliche nächste konserva-

tive Regierung Cameron durch Volksabstimmung die nationale Selbstbestimmung bestätigt erhält.

Die europäische Armee würde der Vision folgen, die Präsident Bush Senior nach der Befreiung Kuwaits formuliert hat: „Eine Welt, in der die Herrschaft des Rechts die Welt des Dschungels ablöst, eine Welt, in der die Starken die Rechte der Schwachen respektieren“. Mit dieser Haltung wird eine Politik der Gewalt im Grunde zu einer Negation des Rechts erklärt.

Eine europäische Armee muss modern ausgerüstet, einheitlich ausgebildet und durch ein eigenes Kommando führbar sein. Sie würde nicht ohne Mandat der Vereinten Nationen eingesetzt werden. Sie müsste als ein konventionelles Instrument, dass die atomaren Realitäten unberührt lässt, dazu fähig sein, die Verpflichtungen zur Stabilität in kritischen Regionen militärisch zu garantieren – also zu verhindern, dass aus einer Krise Kriege werden – oder Zeit gewinnen können, um Frieden zu schaffen. Eine europäische Armee bedroht niemanden. Sie würde dem Ziel Europas dienen, einen globalen Pol zu bilden, den die Welt nicht entbehren möchte.

Eine solche Armee stärkt die Vereinten Nationen, lässt die NATO ebenso unberührt wie die Bemühungen in Brüssel, ihre Mechanismen einzuspielen und sich auf die Erweiterung von 27 auf 30 Mitglieder vorzubereiten. Sie wäre die logische Fortsetzung des Anspruchs auf eine globale Rolle, der schon mit der Schaffung des Euro erhoben worden ist und damit der wohl unentbehrliche Schritt, damit aus der bloß angemaaßten Bezeichnung *Union* wirklich eine Europäische Union werden kann.

Mitglieder der europäischen Armee müssten mindestens Frankreich, Polen und Deutschland sein. Ansätze unter Beteiligung der Benelux-Staaten hat es gegeben. In Osteuropa wird zunehmend erkannt, dass Wohlstand und politisches Gewicht weniger von der NATO als von der EU abhängen. Jedes Land wäre willkommen, dass willens und fähig ist, die Regeln eines allmählich wachsenden selbstbestimmten Europas anzunehmen, das nicht antiamerikanisch ist und auch die Vorstellungen gesamteuropäischer Stabilität nicht behindert.

Die weltpolitische Lage hat sich grundsätzlich in den letzten Jahren nicht geändert. Die Probleme sind dieselben geblieben und ich habe meine Meinung dazu nicht verändert. Der wichtigste Faktor dabei ist die Kontinuität von der Konfrontation zur Kooperation. Er ist gerade wieder bestätigt worden, als die beiden Großen zur Zusammenarbeit für Syrien fanden.

Seit Kennedy und Chruschtschow ihre nicht geschriebene Vereinbarung trafen, dass es zwischen ihnen keinen Krieg geben soll – weder wegen Berlin, noch wegen dem geteilten Deutschland und dem geteilten Europa – hat dieser Status quo viele Krisen überstanden, von Kuba über das Ende der Sowjetunion und des Warschauer Vertrages bis zur Deutschen Einheit. Die sichere

Stabilität auf dem Alten Kontinent sollte reichen, sich dem ungleich größeren Kontinent Asien mit seinen gefährlicheren ungelösten Problemen zuwenden zu können. Dort sehen sich die beiden Großen anderen Mächten mit Atomwaffen gegenüber, wachsenden Wirtschaften und mittleren und kleineren Staaten mit unterschiedlichen Ambitionen, ethnischen Gegensätzen, dem Hunger nach Rohstoffen und einer Aufrüstung, die nur durch ihre finanziellen Mittel begrenzt wird.

Die unerledigten Reste in Europa – amerikanische Raketenabwehr in Polen und 20 Atombomben in Deutschland – wollten Obama und Putin in Petersburg vor dem G-20-Gipfel kooperativ regeln, als Edward Snowden bis dahin unbekannte amerikanische Fähigkeiten enthüllte. Nach der Ankündigung begrenzter amerikanischer Militärschläge gegen das Assad-Regime sagte Obama seine Gespräche mit Putin ab, fand sich aber zu einem zwanzigminütigen Treffen bereit. Diese kurze Zeit genügte, um die ungeschriebene Vereinbarung zwischen Kennedy und Chruschtschow zu erneuern: nicht einmal Syrien und die Chemiewaffen wären einen Krieg zwischen ihnen wert. Der Rückfall in die Konfrontation war vermieden. Die Kooperation zwischen den beiden Großen leitete einen Prozess ein, der im gemeinsamen Interesse durch Einschaltung der UN und des Präsidenten Assad zu einer friedlichen Beseitigung syrischer Chemiewaffen führen soll.

Wie sieht die neue Lage aus?

1. Die Großen wissen, dass beide global schwächer geworden sind, seit Obama seinen fundamentalen Richtungswechsel begründet hat. Ihre globale Macht und Verantwortung ist unentbehrlich und verlangt gesichtswahrende Rücksichten.
2. Ihre Priorität heißt Syrien, ohne dass dies negative Auswirkungen auf die Stabilität in Europa hat.
3. Erst wenn erkennbar wird, dass Syrien nicht mehr im Mittelpunkt steht, können Europa und Deutschland hoffen, dass Washington und Moskau sich den unerledigten Problemen in Europa zuwenden und dann im gemeinsamen Interesse auch regeln.

Der europäische Bedeutungsverlust ist nicht nur global festzustellen. Die berühmte Frage, wann Europa mit einer Stimme sprechen wird, kann immer noch niemand beantworten. Selbst in einer so fundamentalen Frage wie der Zustimmung zu begrenzten amerikanischen Militärschlägen hat das Unterhaus dem Premierminister die Gefolgschaft versagt. Premierminister David Cameron hat Mühe, die verschiedenen europaskeptischen Gruppen daran zu hindern, sein für 2017 angekündigtes Referendum auszuhebeln. Er hat in allen Punkten die erklärte förmliche Souveränität Englands in außen- und sicherheitspolitischen Fragen verschärft und will sogar eingeführte Integri-

onsschritte wieder rückgängig machen. Für die anstehenden Strukturreformen der EU gibt es keine gemeinsame Haltung. Zwischen den Regierungen, die politisch entscheiden, der Behörde, die gern praktisch entscheidet und dem Parlament, das seine demokratischen Kompetenzen erweitern will, ist noch kein Kompromiss abzusehen.

Dazu kommt ein weiterer Faktor: schon bisher enthielt die *special relationship* einen interessanten Faktor für die USA. Alle wichtigen Entscheidungen in Brüssel verlangen Einstimmigkeit, also britische Zustimmung. Dank der „speziellen Beziehungen“ kann England dafür sorgen, dass die EU keine Beschlüsse fasst, die den amerikanischen Interessen zuwiderlaufen. Natürlich muss Amerika es vorziehen, mit 27 oder 30 Staaten zu verhandeln, statt der geschlossenen Kraft und dem Gewicht Europas gegenüber zu stehen. Die Interessen Amerikas und Englands ergänzen sich. Würde dagegen die EU ihren Beschlüssen folgen und die Integration auf die Außen- und Sicherheitspolitik ausdehnen, müsste sie eine europäische Armee schaffen. Doch davon ist keine Rede mehr. Die durch Amerika gelenkte NATO ist einfacher.

Zu alledem ist ein neues Element der *special relationship* sichtbar geworden. Dank der nicht dementierten Enthüllungen Snowdens haben wir gelernt, dass England die Erhebungen liefert, die in Amerika die NSA nicht vornehmen darf. Was die elektronische Überwachung angeht, ist England gewissermaßen zu einer amerikanischen Provinz geworden. Es komplettiert die Reichweite der NSA de facto bis an den Ärmelkanal.

Ich fasse zusammen: die Interessen Englands und Amerikas haben eine Verdichtung erfahren, die Europa vor eine elementare Entscheidung stellt: Weiter so wie bisher mit fortschreitender globaler Irrelevanz, oder die eigenen Beschlüsse seit Lissabon verwirklichen? Das verlangt die Kraft und den Mut England vor die Frage zu stellen, ob es sich unwiderruflich an den Kontinent und die Ziele der EU bindet. Ob es Teil der globalen Handlungsfähigkeit wird – was zu wünschen wäre – oder ob es bei seinem praktischen Veto-recht innerhalb der EU bleiben will. Dann aber müsste die EU Beschlüsse fassen, wie sie sie schon bei der Einführung des Euro gefasst hat und sich nicht mehr aufhalten lassen auf dem Weg zu einem handlungsfähigen Pol in der interpolaren Welt.

Die gewaltigste Erfindung des letzten Jahrhunderts war die Spaltung des Atoms. In der Technisierung hat sie die Hoffnung beflügelt, mit billiger Energie fast alle bisher unmöglichen Pläne verwirklichen zu können. Ich erinnere mich an die schwärmerische Begeisterung des „Roten Jochen“² in Schleswig-Holstein, wo die SPD gern an der Spitze des Fortschritts marschiert. Es hat etwas gedauert bis zu der Erkenntnis, dass die Politik immer hinterher

2 Jochen Steffen war von 1965–1975 Vorsitzender der SPD in Schleswig-Holstein und führender Vertreter des linken Flügels seiner Partei.

läuft, ehe sie den Standard der Wissenschaft erreicht, die ihre Grenzen ständig erweitert und es der Politik dann überlässt, damit fertig zu werden. Es stellte sich heraus, dass Atomkraftwerke auch neue Gefahren produzieren, nicht zuletzt wachsende Rückstände, die 10.000 Jahre strahlen. Wie sie narrensicher zu entsorgen sind, wissen wir noch nicht. Neu entdeckte Gesetze der Physik sind schon bisher kein Monopol Amerikas geblieben. Die Zahl der Staaten mit Atomwaffen ist gewachsen und hat Nordkorea erreicht. Es macht große Mühe auf friedliche Art und Weise sicherzustellen, dass der Iran nicht folgen kann. Fazit: nach 70 Jahren ist es nicht gelungen, die Probleme zu lösen, welche die Wissenschaft geschaffen hat.

Inzwischen ist das elektronische grenzenlose Netz erfunden worden. Es ist in kurzer Zeit die Revolution des neuen Jahrhunderts geworden. Sein Instrument, das Smartphone, gestattet jedem Menschen, mit jedem Menschen, der darüber verfügt, aktiv zu kommunizieren, sein Wissen zu teilen und sich abzustimmen. Der *Arabische Frühling* war ein Ergebnis dieser Vernetzung, ebenso – in unterschiedlicher nationaler Ausprägung – Aufbegehren und Unruhen sich mündig fühlender Bürger überall auf der Welt, von Amerika bis China. In Deutschland wurde es erprobt, als innerhalb von Stunden das Plagiat des Verteidigungsministers zu Guttenberg nachgewiesen und 25.000 Unterschriften der Kanzlerin übermittelt wurden, die ihn entließ. Unsere Gesellschaft genießt die Annehmlichkeiten, über das Netz einkaufen und Reisen buchen zu können und nimmt in Kauf, dass auch krimineller Missbrauch leichter geworden ist.

Frank Schirrmacher, Mitherausgeber der *Frankfurter Allgemeinen Zeitung*, hat kürzlich eine weitere Dimension beschrieben. Darin bezeichnet er die *Snowden-Affäre* als Zeichen dafür, dass die Institutionen der digitalen Überwachungssysteme im Begriff sind, Maschinen zu schaffen, die mit der Macht des absoluten Gedächtnisses wissen und berechnen können, wie wir zu beeinflussen sind und wie unser Verhalten sein wird, sobald wir den digitalen Markt benutzen und harmlose Fragen beantworten (vgl. Schirrmacher 2013). Die technische Revolution stellt uns vor die Aufgabe, einen neuen Gesellschaftsvertrag zu schaffen zwischen den Menschen und den Maschinen – oder besser ihren Besitzern, die sie ersetzen, verändern und überwachen. Schirrmachers Überlegungen sind überzeugend, auch wenn sie in eigentlich barbarischer Kürzung den gewissermaßen „nur“ zivilen Teil der gesellschaftlichen Probleme beschreiben.

Der außenpolitische und militärische Teil ist nicht weniger beunruhigend, denn gegenwärtig sind alle Versuche der Regierungen, das Netz zu kontrollieren, erfolglos geblieben, ob in Amerika, in der NATO oder in Russland. Die digitale Aggression ist mindestens zweimal erprobt worden. Einmal durch Amerika und Israel: Sie haben iranische Zentrifugen lahmgelegt und

den Bau einer Atombombe, wenn er denn beabsichtigt gewesen ist, um etwa vier Jahre verzögert. In Estland hat Russland den Staat für drei Tage gelähmt; natürlich ist das schnell eingestellt worden, um denkbaren theoretischen Gegnern keine Gelegenheit zu geben, eigene Fähigkeiten oder Unfähigkeiten zu analysieren. Neue Waffensysteme unter Nutzung der neuen Technologie sind entwickelt worden. Sie sind treffsicher, mit globaler Reichweite und der strategischen Wirkung von Atomwaffen. Ein Arsenal von Drohnen kann mit grenzloser Kommunikationstechnologie grenzenlos töten.

Doch angenehm neutral wird von *Cyberwar* gesprochen. Das Wort charakterisiert einen lähmenden Angriff, gegen den es keine Abwehr gibt. Amerika und Russland sind dazu fähig. Die Gelassenheit Chinas ist kein Zeichen von Gleichgültigkeit oder Untätigkeit. Mit anderen Worten: auf diesem Sektor gilt die nackte Theorie der Abschreckung, wie im Kalten Krieg. Werden die beiden Großen, die gerade die Kooperation beschlossen haben, wenn sie Erfolg haben, in Europa die Rückkehr zur Konfrontation hinnehmen? Es würde viel dafür sprechen, die gegenseitige Verletzlichkeit zu gemeinsamer Sicherheit zu machen oder umzuwandeln. Eine Gruppe von Experten und Technikern aller angriffsfähigen Staaten, also auch Chinas, wäre bestimmt imstande, ein System zu entwickeln, das allen die gleiche kontrollierbare Sicherheit bringt.

In dieser Lage mit vielen Unberechenbarkeiten hat Snowden enthüllt, dass die NSA eine epochale Entscheidung getroffen hat. Sie entwickelt seit einem unbekannten Datum eine Technologie, die weltweit Ausspähung und Beeinflussung von Staaten, Institutionen und Menschen ermöglicht. Das ist gigantisch und im Grunde die Wiederkehr des arroganten Anspruchs *second to none* zu sein, also der globalen Überlegenheit. Es ist ein Rückfall in die Unipolarität des jüngeren Präsidenten Bush mit einer Überheblichkeit, die mit der neuen Technologie Kriege im Frieden führen kann. Dass ein Aufschrei darüber ausgeblieben ist, kann wirklich erstaunen. Denn wer oder welches Land kann daran etwas ändern? Das deutsche Geplapper bestimmt nicht. Die Regierungen, die ernsthaft etwas tun möchten, werden erst über das Ergebnis informieren.

Es verwundert allerdings schon, dass in unserem Land kaum etwas darüber zu vernehmen ist, ob unsere Erfahrungen über gemeinsame Sicherheit bei unterschiedlichen Rechtssystemen noch verwendbar sind. In einem Punkt ist die Prophezeiung kein Risiko: Auch die neue amerikanische Technologie wird kein Monopol bleiben. Sie kann nicht mehr „entfunden“ werden. England reagiert mit dem Aufbau einer Truppe von Abwehr- und Angriffstätigkeit und lässt sich das 500 Millionen Pfund jährlich kosten. Europa findet noch immer nicht statt. Es ist eine traurige Lachnummer geblieben.

Literatur

- Brzezinski, Zbigniew (1997): Die einzige Weltmacht. Amerikas Strategie der Vorherrschaft, Weinheim.
- Orwell, George (1945): Farm der Tiere, 43. Auflage, Zürich.
- Schirmacher, Frank (2013): Wir wollen nicht. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 26.8.2013, <http://www.faz.net/aktuell/feuilleton/debatten/ueberwachung/im-zeit-alter-von-big-data-wir-wollen-nicht-12545592.html> (Zugriff am 23.10.2013).
- Schmidt, Helmut (1999): Die Nato gehört nicht Amerika. In: Zeit Online, 22. April 1999, http://www.zeit.de/1999/17/199917.nato-geburtstag_.xml (Zugriff am 22.10.2013).

Die Sicherheits- und Verteidigungspolitik der Europäischen Union nach dem Vertrag von Lissabon¹

Hans-Georg Ehrhart

1. Einleitung

Das Inkrafttreten des Vertrages von Lissabon ist gerade drei Jahre her, da befindet sich die Europäische Union einmal mehr im Umbruch. Die Krise des Weltfinanzsystems und die Verschuldungskrise scheinen aus dem europäischen Haus eine immense Großbaustelle gemacht zu haben. Es gibt Katastrophenszenarien über den Untergang EU-Europas und seinen Rückfall in ethnische Konflikte (Sambanis 2012), aber auch kühne Pläne zur Beschleunigung des Integrationsprozesses und heftige Diskussionen, welche dieser Pläne denn den richtigen Weg weisen, wie sie umgesetzt werden sollen, ob sie für die Bevölkerung akzeptabel sind und was dafür von wem zu zahlen ist (vgl. z.B. Westerwelle 2012, Reding 2012). Im Grunde genommen geht es seit Beginn der europäischen Integration um die Frage der Finalität: Welches Europa wollen wir haben, welches Europa soll es sein? Aus der Antwort auf diese interessen geleitete und normative Frage lässt sich ableiten, welche außen- und sicherheitspolitische Rolle die Europäische Union spielen kann und soll.

Drei Modelle sind im Angebot: 1. Die Vereinigten Staaten von Europa, also eine komplette Föderation inklusive einer vergemeinschafteten Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Demnach verläuft der Weg zu einem supranationalen Europa entweder über einen konstitutionellen Akt der Mitglieder (Föderalismus) oder über einen Verflechtungsprozess (*Neofunktionalismus*). 2. Das Europa der Vaterländer mit einem gemeinsamen Binnenmarkt, dessen Sicherheit durch die Mitgliedstaaten und durch Bündnisse gewährleistet wird. Demnach ist dauerhafte Integration aufgrund der anarchischen Struktur des internationalen Systems nicht möglich (*Struktureller Realismus*). 3. Das Europa der immer engeren Union der Völker als Gebilde *sui generis*, das eine Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) und eine Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) aufbaut, die zu einer gemeinsamen Verteidigungspolitik führt, „sobald der Europäische Rat dies einstimmig beschlossen hat“ (Vertrag von Lissabon, Art. 42). Demnach ist ein stärker integriertes Europa aufgrund zunehmender Interdependenzen möglich, jedoch reversibel (*Liberaler Institutionalismus*) (vgl. Rinke 2006: 58–78).

1 Manuskriptschluss: 18. Dezember 2012.

Während die beiden ersten Modelle gegenwärtig eher unwahrscheinlich erscheinen, aber im Bereich des Möglichen bleiben, ist das dritte Modell auf absehbare Zeit die realistischere Variante. Mit zunehmender Komplexität fächert es sich auf in flexible Integrationsmuster, die unterschiedliche Integrationsdichten und -geschwindigkeiten umfassen. Der *dritte Erklärungsansatz* bildet denn auch die Interpretationsfolie für diesen Beitrag, in dessen Mittelpunkt die Entwicklung der Sicherheits- und Verteidigungspolitik der Europäischen Union seit dem Lissabonner Vertrag steht. Zunächst stelle ich die wichtigsten Bestimmungen für die GASP vor und analysiere ihre Umsetzung. Anschließend werden die Aktivitäten der Europäischen Union als Krisenmanager in Somalia, Libyen und Syrien beleuchtet. Abschließend folgt eine kurze Erörterung der Perspektiven des Krisenmanagers Europäische Union.

2. Die Europäische Union im Wandel

Angesichts einer sich rasant verändernden Welt und neuer Risiken steht die Europäische Union vor der Herausforderung, ihre Rolle in der Welt zu definieren. Seien es die aufstrebenden Mächte der BRICS-Staaten², die revolutionären Prozesse der „Arabellion“ oder die Verwerfungen im Weltfinanzsystem, diese Prozesse spiegeln Machtverschiebungen wider, zu denen sich die Europäische Union verhalten muss. Einerseits spielt sie eine wichtige Rolle beim Aufbau einer stabilen gesamteuropäischen Friedensordnung. Andererseits strebt sie an, auch global eine mitbestimmende Rolle im Rahmen eines effektiven Multilateralismus zu übernehmen (vgl. Ehrhart 2010). Die Fähigkeiten dazu sollen ihr die GASP und GSVP verleihen. Deren Werdegang seit den Verträgen von Maastricht, Amsterdam, Nizza und dem gescheiterten Verfassungsvertrag bis zum Vertrag von Lissabon belegt, dass es sich um einen sehr mühsamen Prozess handelt. Gleichwohl brachte jeder Schritt die Union etwas voran. Diese Fortschritte werden umso deutlicher, wenn man das bislang Erreichte mit der Lage vor dem Maastrichter Vertrag, also mit der *Europäischen Politischen Zusammenarbeit* vergleicht. Gemessen an den Herausforderungen des 21. Jahrhunderts gibt es aber noch viel zu tun, um die angestrebte internationale Rolle übernehmen zu können (vgl. Renard/Biscop 2012).

2 Brasilien, Russland, Indien, China, Südafrika.

2.1 Institutionelle Reformen

Der *Lissabon-Vertrag* soll insbesondere die außen- und sicherheitspolitische Handlungsfähigkeit der Europäischen Union stärken. Die Union will damit ihre Interessen in der Welt stärken und den von ihr vertretenen zentralen Werten wie den Menschenrechten, der Demokratie und dem Vorrang des Völkerrechts mehr Geltung verschaffen. Einige Vertragsänderungen sind von eher geringerer Bedeutung. So verfügt die Europäische Union nun über eine eigene Rechtspersönlichkeit, die es ihr – Einstimmigkeit vorausgesetzt – ermöglicht, Mitglied in internationalen Organisationen zu werden, diplomatische Beziehungen mit anderen Staaten aufzunehmen und internationale Verträge zu unterzeichnen. Sie kann also jetzt das tun, was vorher die Europäische Gemeinschaft konnte. Das Drei-Säulen-Modell aus den Europäischen Gemeinschaften, der GASP und der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit wurde aufgehoben und die dritte Säule in die erste integriert. Die unterschiedlichen Entscheidungsverfahren zwischen Gemeinschaftsmethode und intergouvernementaler Methode wurden aber weitgehend beibehalten, und damit auch das Einstimmigkeitsprinzip (mit konstruktiver Enthaltung) in der GASP. Das neue Amt eines zweieinhalb Jahre amtierenden Präsidenten des Europäischen Rates erfüllt eher koordinierende und repräsentative Funktionen. Die Wahl des blassen Präsidenten Herman van Rompuy und seine schwache Kompetenzausstattung zeigen, dass die Staats- und Regierungschefs der Europäischen Union sich nicht das außenpolitische Heft aus der Hand nehmen lassen wollten. Rein deklaratorischer Art ist die Umbenennung der ESVP in GSVP. Potentiell wichtiger sind andere Reformen der GASP und der GSVP sowie deren Umsetzung.³

Der EU-Vertrag (EUV) legt fest, dass die GASP alle Bereiche der Außenpolitik und alle sicherheitspolitischen Fragen umfasst, einschließlich der schrittweisen Einführung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik, die in einer gemeinsamen Verteidigung münden könnte. Die Mitgliedstaaten verpflichten sich, von allen Handlungen abzusehen, die den Interessen der Union widersprechen. Der Europäische Rat legt die strategischen Ziele fest, bestimmt die Ziele und die Richtlinien der GASP, einschließlich verteidigungspolitischer Aspekte. Der Rat setzt diese in praktische Politik um. Er ist damit beauftragt, zusammen mit der für fünf Jahre ernannten *Hohen Vertreterin für*

3 Im Schatten des Lissabon-Vertrages und der GSVP-Reformen geriet der Beschluss des WEU-Rats vom 31. März 2010, die seit 1954 bestehende Westeuropäische Union aufzulösen, zur kaum beachteten Fußnote. Zwar handelte es sich bei der WEU bis dahin um die einzige (west-)europäische Organisation mit verteidigungspolitischen Kompetenzen. Allerdings ist ihr trotz einiger Wiederbelebungsversuche keine nennenswerte operative Rolle zugekommen. Ihr eigentlicher politischer Wert lag in Artikel 5 WEU-Vertrag, der eine umfassende Beistandsgarantie enthielt. Eine ähnliche, wenn auch etwas abgeschwächte wechselseitige Verteidigungsgarantie enthält nun Artikel 42 EUV – somit war die WEU obsolet geworden.

die GASP deren Konsistenz und Wirksamkeit zu gewährleisten. Die neue Doppelfunktion der Hohen Vertreterin, die zugleich Vizepräsidentin der Kommission ist (HV/VP), soll mehr Kohärenz zwischen GASP und Kommission ermöglichen und vor allem den Zugang zu Finanzierungsinstrumenten der Kommission erleichtern. Für die Umsetzung einer effektiveren GASP sind die HV/VP und die Mitgliedstaaten zuständig. Die HV/VP soll aber – so Helga-Maria Schmid, eine ihrer engsten Mitarbeiterinnen – als „Herzstück“ der Lissabon-Reform, die Strategien der Mitgliedstaaten „mit den Möglichkeiten ihrer Umsetzung durch die finanziellen Instrumente der Kommission in der Hand der Hohen Vertreterin der Union“ bündeln (Schmid 2010: 462).

Der Kompetenzbereich der HV/VP ist durch den Vertrag von Lissabon mehrfach erweitert worden: Sie sitzt dem neuen Auswärtigen Ausschuss vor, nimmt – anstelle der Außenminister – an den Sitzungen des Europäischen Rates teil, hat eine Anhörungs- und Unterrichtungspflicht gegenüber dem Europäischen Parlament (EP), hat Initiativrecht, vertritt die Union in GASP-Fragen nach außen, sitzt der Europäischen Verteidigungsagentur (EDA) vor, ernennt die Vorsitzenden des Politischen und Sicherheitspolitischen Komitees (PSK), dem weiterhin die politische Kontrolle und strategische Leitung von Krisenbewältigungsoperationen unter der gemeinsamen Verantwortung des Rates und der HV/VP obliegt, und der ihm zuarbeitenden Arbeitsgruppen und wird bei all diesen Aufgaben vom neuen *Europäischen Auswärtigen Dienst* (EAD) unterstützt. Dieser besteht aus Beamten des Ratssekretariats, der Kommission und der Mitgliedstaaten. Dem EAD wurden auch die über 130 EU-Botschaften („Delegationen“) eingegliedert. Organisatorisch ist der EAD weder im Rat noch in der Kommission angesiedelt, er ist vielmehr eigenständig.

Die GSVP hat als integraler Bestandteil und operativer Arm der GASP ebenfalls einige Änderungen erfahren. Sie soll dazu beitragen, die Union beim Aufbau ziviler und militärischer Fähigkeiten für die Krisenbearbeitung zu unterstützen. Die Mitgliedstaaten verpflichten sich dazu, ihre militärischen Fähigkeiten schrittweise zu verbessern, während die EDA den operativen Bedarf ermitteln und Maßnahmen zur Bedarfsdeckung fördern soll. Die Flexibilität der GSVP soll durch zwei Regelungen erhöht werden: *Erstens* kann der Rat eine Gruppe von Mitgliedstaaten mit der Durchführung einer Mission beauftragen. *Zweitens* können Mitgliedstaaten, die anspruchsvollere Kriterien in Bezug auf ihre Fähigkeiten erfüllen, eine strukturierte Zusammenarbeit eingehen, das heißt, sie können mit qualifizierter Mehrheit beschließen, in der verteidigungspolitischen Integration voranzugehen. Die *Petersberg-Aufgaben*⁴ wurden erweitert um Abrüstungsmaßnahmen, militärische Beratung, Konfliktverhütung, Post-Konfliktstabilisierung und Unterstützung von Drittländern bei der Bekämpfung des Terrorismus.

4 Diese umfassten vorher humanitäre Maßnahmen und Rettungseinsätze, friedenserhaltende Einsätze und Kampfeinsätze.

2.2 Wie wurden die Reformen umgesetzt?

Ist die Einigung auf einen Vertragstext bereits schwer genug, wie die Vorlaufzeit von acht Jahren seit dem Startschuss des Reformprozesses durch den Europäischen Rat in Laeken über den gescheiterten Verfassungsvertrag bis zur Ratifizierung zeigt, so stellt dessen Implementierung in die politische Praxis eine noch größere Herausforderung dar. Dementsprechend warnten Praktiker und Experten vor zu großen Erwartungen gerade im Bereich der GASP. So sprach Helga-Maria Schmid von einer „Übergangszeit“ und „vom Anfang des Prozesses, an dessen Ende eine effektive, effiziente und überzeugende EU-Außen- und Sicherheitspolitik stehen wird“ (Schmid 2010: 458). Andere beschrieben den Übergang zu einem neuen außenpolitischen System nach Lissabon als „work in progress“ (Missiroli 2010: 429), der noch viel politisches Engagement erfordere. Zwar wurden mit dem EAD ein neuer institutioneller Rahmen und mit den vergrößerten Kompetenzen der HV/VP neue Handlungsmöglichkeiten geschaffen, doch sind diese bislang noch nicht ausgeschöpft worden.

Es sind insbesondere die engere Verbindung von Außen- und Sicherheitspolitik und damit die Option auf eine umfassende Strategie, die der Vertrag ermöglichen soll. Es geht darum, den oft beschworenen *Mehrwert der Europäischen Union*, also die Vielzahl der Instrumente der Union und ihrer Mitgliedstaaten, besser für die GASP-Praxis nutzbar zu machen. Insofern eröffnet der Lissabon-Vertrag in der Tat eine bessere Möglichkeit „to generate not only better coordination and coherence, but even synergy between all the different aspects of the Union’s external action“ (Missiroli 2010: 445). Letztlich geht es darum, einen vernetzten Ansatz – im mittlerweile von der Europäischen Union übernommenen NATO-Jargon spricht man von einem *comprehensive approach* – zu ermöglichen, der die Trennungen überwindet und Synergien schafft zwischen den Instrumenten und Politiken der Sicherheits- und Entwicklungspolitik, der inneren und äußeren Sicherheit, der Diplomatie und dem Krisenmanagement sowie dem zivilen und militärischen Bereich.

Ein solcher umfassender Ansatz setzt allerdings eine *politische Strategie* voraus, um die in jedem Einzelfall gerungen werden muss. Die von den politischen und administrativen Entscheidungsträgern zu beantwortende schwierige Frage lautet: Wer soll wie und wann welches Ziel, wo mit welchen Mitteln und zu welchen Kosten erreichen? Die Erarbeitung einer Strategie ist ein mühsames Unterfangen, wie der Fall des Ende 2011 verabschiedeten strategischen Rahmens für das Horn von Afrika gezeigt hat. Erst zwei Jahre nach der Initiative der schwedischen Ratspräsidentschaft konnte der Rat ein 15-seitiges Papier verabschieden, das eine Ansammlung von Problembeschreibungen, Aktivitäten und Zielen enthält, aber insgesamt unspezifisch bleibt, weil es keine Prioritäten setzt, allgemeine Ziele nicht auf operationalisierbare

Zwischenschritte herunterbricht und den Zielen keine Mittel zuordnet (Council of the European Union 2011b). Einen Grund für diese schwere Geburt sehen Insider bei der HV/VP und ihrem Kabinett. Ein Jahr nach Start des EAD äußerten sich zwölf Mitgliedstaaten kritisch zu dessen Leistungsfähigkeit, worauf die HV/VP sich genötigt sah, einen rechtfertigenden Brief zu schreiben (vgl. EUobserver 2012). Insgesamt hatte Catherine Ashton einen schlechten Start, wurde sie doch im Vergleich zu dem erfahrenen Vorgänger Javier Solana als außenpolitisches Leichtgewicht eingestuft, dem neben der sicherheitspolitischen Erfahrung auch der Sinn für die militärische Seite der GSVP fehlt. Auch zweieinhalb Jahre nach Amtsantritt begleitete sie scharfe Kritik wegen ihres schwachen Profils, einschließlich des Verdachts, dass London diese Wahl gerade deswegen getroffen haben könnte (vgl. Bruxelles2 2012b).

Es wäre allerdings zu einfach, die weiterhin bestehende Schwäche der GASP vor allem der HR/VP anzulasten. Denn letztlich war es die Entscheidung der Mitgliedstaaten, dass die Europäische Union auch nach Lissabon nicht mit einer Stimme sprechen kann. Darum wird es die von Henry Kissinger vor langer Zeit angemahnte einzige Telefonnummer, die man in Krisenzeiten anrufen könne, auch weiterhin nicht geben. Die HV/VP hat zwar die frühere Troika aus vorhergehendem, gegenwärtigem und zukünftigem Ratsvorsitz abgelöst, ist also gewissermaßen „Troika in einer Person“ (Rüger 2011) und erhöht dadurch die Wahrnehmbarkeit des außenpolitischen Akteurs Europäische Union, doch „konkurriert“ sie mit den Präsidenten des Europäischen Rats und der Kommission. Noch schwerer wiegt, dass das Grundübel des alten EU-Systems beibehalten wurde: die Existenz zweier Entscheidungsverfahren – der *Gemeinschaftsmethode* (insbesondere Mehrheitsentscheidung) und der *intergouvernementalen Methode* (Einstimmigkeit/Konsens), die unter dem Dach der Union sehr unterschiedliche Ansätze darstellen. Dadurch bleiben für Machtkämpfe innerhalb der europäischen Bürokratie und zwischen Brüssel und den Mitgliedstaaten alle Türen geöffnet.

Die Idee, die *Strategiefähigkeit* der Europäischen Union dadurch zu erhöhen, dass die HR/VP Zugriff auf Programmmittel der Kommission erhält und die Kommission nur für deren Durchführung verantwortlich ist, wurde zu Gunsten eines Systems verworfen, wonach der EAD die Programmierung der Finanzierungsinstrumente unter Aufsicht des jeweils zuständigen Kommissars durchführt. Die HV/VP wirkt bei der strategischen Planung also nur mit, wobei der Kommissionspräsident das letzte Wort behält (vgl. Weiss 2010, Biscop 2011). Erschwerend hinzu kommt die Vielzahl der Rollen und Verantwortlichkeiten von Lady Ashton. Auf den ersten Blick scheint die neue, zwischen den beiden alteingesessenen institutionellen „Stämmen“ von Kommission und Rat positionierte Funktion der HV/VP ideal zu sein, um Brücken zu schlagen. Jedoch hemmt der Zwang zu ständiger Balance und Rücksichtnahme auf institutionelle und persönliche Empfindlichkeiten die