

Die neue Europäische Sicherheitsstrategie – der transatlantische Faktor

Annegret Bendiek / Markus Kaim

Die zahlreichen neuen außen- und sicherheitspolitischen Herausforderungen haben frühere strategische Überlegungen innerhalb der Europäischen Union zum Teil obsolet gemacht. Angesichts dessen hat die Hohe Vertreterin der EU für Außen- und Sicherheitspolitik, Federica Mogherini, ihren Willen bekundet, eine neue Europäische Sicherheitsstrategie (ESS) auszuarbeiten. Dies soll in zwei Schritten erfolgen. Zunächst wird angestrebt, nach einer Analysephase einen Bericht über die veränderte strategische Ausgangslage der EU als außen- und sicherheitspolitischer Akteur zu präsentieren, und zwar im Juni 2015 beim Gipfel der Staats- und Regierungschefs in Brüssel. In der zweiten Etappe des Revisionsprozesses der ESS soll eine europaweite, inklusiv angelegte Debatte über die außen- und sicherheitspolitische Rolle der EU geführt werden. Die Ergebnisse der Diskussion sollen in eine neue Europäische Sicherheitsstrategie einfließen, die im Jahr 2016 vorgelegt werden könnte. Für die Mitgliedstaaten der EU stellt sich heute die Frage nach dem angemessenen außenpolitischen Gestaltungsanspruch Europas in der Welt und dabei insbesondere dem Verhältnis zu den USA.

Die erste Europäische Sicherheitsstrategie (ESS) mit dem Titel »Ein sicheres Europa in einer besseren Welt« stammt aus dem Jahr 2003 und wurde von den damals noch 15 Mitgliedstaaten der EU verabschiedet. Sie war vor allem eine Reaktion auf die inner-europäischen Verwerfungen infolge des Irak-Krieges 2003. Javier Solana, der damalige Hohe Vertreter der EU für Außen- und Sicherheitspolitik, erhielt im Sommer 2003 die Aufgabe, eine ESS zu formulieren, in der zum ersten Mal gemeinsame außenpolitische Prioritäten festgehalten werden

sollten, um damit ein kohärentes außenpolitisches Handeln der EU zu befördern.

Der ordnungspolitische Gestaltungsanspruch der ESS, die der Europäische Rat am 12. Dezember 2003 annahm, war ambitioniert: Die Europäische Union, so hieß es, sei »zwangsläufig ein globaler Akteur« und müsse daher bereit sein, »Verantwortung für die globale Sicherheit und für eine bessere Welt mitzutragen«. Als Hauptbedrohungen für Europas Sicherheit galten der transnationale Terrorismus, die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen, regionale Konflikte, scheiternde oder gescheiter-

te Staaten sowie die organisierte Kriminalität. Im »Bericht über die Umsetzung der Europäischen Sicherheitsstrategie« aus dem Jahr 2008 wurden die Grundlinien der ESS weiterentwickelt, ohne vollständig neue Impulse zu setzen. Während der letzten Jahre ertönte dann immer lauter der Ruf nach einer Überarbeitung oder Neuformulierung der ESS, da sich das sicherheitspolitische Umfeld seit 2003 grundlegend verändert habe und eine Modifikation der Strategie überfällig sei. Die Regierungen der inzwischen auf 28 Mitgliedstaaten angewachsenen EU schreckten lange vor einer Revision zurück, weil sie eine erneute Spaltung in strategischen Fragen wie den transatlantischen Beziehungen befürchteten. Nun aber haben die jüngsten ordnungspolitischen Verwerfungen in der europäischen Nachbarschaft den Druck in Richtung einer strategischen Neubestimmung erhöht. Nach Beratungen mit den Außen- und Verteidigungsministern wird die Hohe Vertreterin im Juni 2015 den vom Europäischen Rat geforderten Bericht über die Veränderungen im sicherheitspolitischen Umfeld präsentieren. Damit möchte sie von den Staats- und Regierungschefs das Mandat für einen Reformprozess zur Formulierung einer neuen ESS erhalten. Federica Mogherini hat erste inhaltliche Eckpunkte der Revision angedeutet: In der sicherheitspolitisch turbulentesten Zeit in Europa seit Ende des Ost-West-Konflikts sei sie davon überzeugt, dass die EU sich ihrer Rolle als »Supermacht« nicht ausreichend bewusst sei. Ähnlich ehrgeizig erklärte sie auf der Münchner Sicherheitskonferenz im Februar 2015, der Übergang vom aktuellen globalen Chaos hin zu einer neuen friedlichen Weltordnung sei das außenpolitische Hauptziel der EU. Nathalie Tocci, Sonderberaterin der Hohen Vertreterin bei der Erstellung der ESS, hat diese Analyse im April 2015 auf drei Aspekte heruntergebrochen: Die Welt sei »more connected«, »more contested« und »more complex«. Dies müsse die EU dazu veranlassen, über sechs Bestandteile des EU-Außenhandelns intensiver zu reflektieren, nämlich a) ein stärkeres Engagement auf

dem Balkan und gegenüber der Türkei, b) den Erhalt und die Weiterentwicklung der europäischen Nachkriegsordnung, c) die Krisen in Nordafrika und im Nahen Osten, d) die Beziehungen zum afrikanischen Kontinent, e) die transatlantische Partnerschaft sowie die EU-Nato-Beziehungen und schließlich f) die verbesserte Zusammenarbeit mit Asien und eine damit verbundene Erneuerung des Systems multilateraler Institutionen.

Notwendig hierfür ist ein Dreischritt. Erstens müssen die veränderten sicherheitspolitischen Rahmenbedingungen analysiert werden. Zweitens wird eine regionale Priorisierung der EU-Außenbeziehungen unumgänglich sein. Drittens schließlich sind die transatlantischen Sicherheitsbeziehungen in Teilen neu zu definieren.

Die neue Qualität sicherheitspolitischer Herausforderungen

»Nie zuvor ist Europa so wohlhabend, so sicher und so frei gewesen.« Nach Meinung vieler Beobachter macht dieser erste Satz der ESS von 2003 deutlich, wie sehr sich das äußere Umfeld, aber auch die innere Lage der EU seitdem verändert haben. Infolge der Spaltung der EU über den Irak-Krieg und unter dem Eindruck der Terroranschläge des 11. September 2001 lag der Schwerpunkt der ersten ESS darauf, dass die EU sich vor allem gegenüber den USA mit einem eigenständigen Krisenmanagement ins globale System multilateraler Institutionen einbringen wollte. Erstens definierte sich die EU hierzu als »Ordnungsmacht« im engeren Sinne, denn ihr Einfluss in der internationalen Politik beruhe auf der Existenz eines Systems effektiver multilateraler Institutionen sowie akzeptierter Normen und Prinzipien, das es zu erhalten gelte. Zweitens erhob sie einen globalen, mehrdimensionalen Ordnungs- und Gestaltungsanspruch: »Im Gegensatz zu der massiv erkennbaren Bedrohung zur Zeit des Kalten Krieges ist keine der neuen Bedrohungen rein militärischer Natur und kann auch nicht mit rein militärischen Mitteln bewäl-

tigt werden. Jede dieser Bedrohungen erfordert eine Kombination von Instrumenten.« Aus diesen Passagen lassen sich zwei notwendige Voraussetzungen für die angestrebte globale ordnungspolitische Rolle herauslesen. Zum einen wurde davon ausgegangen, dass die EU und ihre Nachbarschaft auf Dauer befriedet würden und dieser Raum gemäß den Prinzipien der Charta von Paris gestaltet werden würde – anders formuliert: dass Europa geeint, frei und im Frieden mit sich selbst sein werde. Zum zweiten wurde angenommen, dass der Integrationsprozess sich bruchlos immer weiter vertiefen würde, und es wurde auf die Strahlkraft des europäischen Erfolgsmodells vertraut. Auf dieser Grundlage sollte die sicherheitsstiftende Wirkung der EU auf den gesamten Globus ausgedehnt werden.

Knapp zwölf Jahre nach Verabschiedung der ESS lassen sich sieben qualitative Veränderungen identifizieren, die für die geplante Revision von strategischer Bedeutung und damit richtungsweisend sein sollten.

Erstens sehen sich die EU und ihre Mitgliedstaaten mit der Erosion der euro-atlantischen Ordnung konfrontiert. Dies äußert sich in der funktionalen Aushöhlung der multilateralen Institutionen ebenso wie im Bedeutungsverlust der vereinbarten Handlungsprinzipien und der universellen Werte. Mit der Annexion der Krim durch Russland wurden erstmals seit langem wieder Grenzen in Europa gewaltsam verschoben. Der militärische Konflikt um die (Ost-)Ukraine ist Ausdruck der Strategie Russlands, eine Ausdehnung europäischer und transatlantischer Kooperations- und Integrationsformen in seinen »Interessensraum« notfalls auch militärisch zu verhindern. Überdies stellt der Vormarsch des »Islamischen Staates« (IS) im Irak, in Syrien und zuletzt auch in Libyen die territorialen Grenzen und Fundamente des Staatensystems im Nahen Osten und in Nordafrika in Frage.

Aus diesem Ordnungszersplitterung resultiert **zweitens** eine Gleichzeitigkeit von zum Teil sehr unterschiedlichen Krisen, welche die

Interessen und Werte der EU auf verschiedenen Ebenen herausfordert. Gerade im Jahr 2014 ist eine Koinzidenz der Krisen erkennbar, die außenpolitische Zielkonflikte der EU klarer zutage treten lässt. So haben die Europäer zur Einhegung der Ukraine-Krise zwar ein umfangreiches Sanktionsregime gegen Russland errichtet, benötigen aber Moskaus Unterstützung bei den Nuklearverhandlungen mit dem Iran. Die syrische Regierung wiederum ist angesichts ihrer Gräueltaten im syrischen Bürgerkrieg von der EU geächtet worden und wird doch im Kampf gegen den sogenannten Islamischen Staat gebraucht.

Das Krisen-Panorama in der europäischen Peripherie hat zur Folge, dass sich **drittens** die Frage nach der sicherheitspolitischen Rolle der USA und dem Maß europäischer Eigenverantwortung neu stellt. Nach den negativen Erfahrungen in Afghanistan und im Irak vollziehen die Vereinigten Staaten unter Präsident Obama eine Innenwende, das heißt sie konzentrieren sich wieder mehr auf sich selbst. Ihr Engagement ist erkennbar selektiver, die Ressourcen sind begrenzter und die innenpolitischen Widerstände gegen eine aktive Weltordnungspolitik sind größer als je zuvor seit 1945. Zumindest im euro-atlantischen Raum hinterlassen die USA ein ordnungspolitisches Vakuum. Es gibt erste Anzeichen, dass einzelne europäische Staaten dieses zu füllen bereit sind. Im Ukraine-Konflikt zum Beispiel haben die USA den Europäern, in erster Linie Deutschland (und Frankreich), die Verhandlungsführung überlassen. Unabhängig vom politischen Rahmen (Nato oder EU) spricht vieles dafür, dass die Europäer in ihrer Nachbarschaft dauerhaft größere sicherheitspolitische Verantwortung in enger transatlantischer Abstimmung übernehmen müssen.

Weiter verfestigt hat sich für die Europäer **viertens** die Entwicklung, dass »Bi- und Multilateralismen« und andere »Koalitionen der Willigen« als Handlungsformat in der Außen- und Sicherheitspolitik im Aufwind sind. Der Bedeutungsgewinn des sogenannten Normandie-Formats und des

»Weimarer Dreiecks« reflektiert die seit einigen Jahren erkennbare Renationalisierung der europäischen Außenpolitik bei gleichbleibendem oder sogar gestiegenem ordnungspolitischem Gestaltungsdruck. Einzelne größere EU-Staaten handeln vor diesem Hintergrund in enger Koordination mit den anderen Mitgliedern, aber außerhalb der formalen Mechanismen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP).

Entscheidend für die europäische Außenpolitik ist **fünftens** die Frage nach denjenigen Partnern und internationalen Organisationen, mit bzw. in denen die EU bestimmte Ziele zu verwirklichen sucht. Der Aufstieg »neuer« Mächte wie China hat eine solche Neuorientierung in den vergangenen Jahren genauso notwendig gemacht wie die Innenwende der amerikanischen Außenpolitik oder der außenpolitische Paradigmenwechsel Russlands. Die seit Jahren bemühte Formel der »Strategischen Partnerschaften« hat sich weitgehend als leere Hülse entpuppt. Je nach Politikfeld wird die europäische Außenpolitik also immer wieder neu um geeignete und gestaltungswillige Partner werben müssen. Die EU muss sich eingestehen, dass ihre (Finanz-)Instrumente zu beschränkt sind, um global eine führende ordnungspolitische Rolle zu spielen.

Daneben ist **sechstens** auch die Grundannahme der ESS von 2003 brüchig geworden, der Erfolg des Integrationsprozesses diene im globalen Maßstab als Vorbild für andere Akteure: Alternative Ordnungsvorstellungen und Narrative gewinnen in der internationalen Politik an Boden. Zahlreiche europäische Staaten, die Verantwortung zur Aufrechterhaltung der euro-atlantischen Sicherheitspolitik übernommen haben, vollziehen eine erkennbare Innenwende. Gründe dafür sind begrenzte Ressourcen infolge der europäischen Schulden- und Finanzkrise, Dysfunktionalitäten der politischen Systeme dieser Staaten und vor allem der Aufstieg nationaler politischer Akteure, die den europäischen Integrationsprozess sowie die Globalisierung als Be-

drohung begreifen und ihre Länder von der Welt eher abschotten als diese gestalten wollen. All das scheint auch den inneren Zusammenhalt der EU zu schwächen.

Diese Entwicklungen sind **siebtens** umso widersprüchlicher, da der Strukturwandel der internationalen Politik und die damit einhergehende Begrenzung nationaler Steuerungsfähigkeit immer deutlicher hervortreten. Umfang und Qualität außenpolitischer Steuerung sind derart komplex geworden, dass Einzelstaaten damit inzwischen überfordert sind. Augenfällig wird dies bei globalen Herausforderungen wie zum Beispiel ein Regime zur Eindämmung des Klimawandels zu schaffen oder globale Handelsvereinbarungen wiederzubeleben. Diese Diagnose gilt auch für die Sicherheitspolitik, etwa aus regionaler Perspektive für die Gewährleistung der euro-atlantischen Sicherheit oder für das internationale Krisenmanagement. Nicht nur die kleineren EU-Mitglieder, sondern selbst die großen drei sind, wenn sie allein agieren, den vielfältigen Aufgaben im internationalen Krisenmanagement kaum mehr gewachsen.

Regionale Priorisierung

Mit dem Vertrag von Lissabon hat die EU den in der ESS niedergelegten globalen Ordnungsanspruch noch einmal bekräftigt: »Die Union lässt sich bei ihrem Handeln auf internationaler Ebene von den Grundsätzen leiten, die für ihre eigene Entstehung, Entwicklung und Erweiterung maßgebend waren und denen sie auch weltweit zu stärkerer Geltung verhelfen will.« (Art. 21 [1] EUV)

Es ist unstrittig, dass die EU und ihre Mitgliedstaaten global präsent sind wie nie zuvor, vor allem durch ihre handelspolitischen Verflechtungen und außenpolitischen Vertretungen. Ebenso wenig ist zu bezweifeln, dass die EU von globalen Entwicklungen fundamental betroffen ist, seien es der Klimawandel, die unkontrollierte Migration oder die Ausdehnung des islamistischen Terrorismus. Fraglich er-

scheint jedoch die Konsequenz, welche die EU in der Vergangenheit daraus gezogen hat, nämlich sich ausdrücklich als globale Ordnungsmacht zu definieren.

Die Krisen und Konflikte des Jahres 2014, darunter die Ukraine-Krise und der Vormarsch des »Islamischen Staates«, haben die Frage nach der sicherheitspolitischen Gestaltungskraft der Europäischen Union und deren ordnungspolitischen Horizont neu aufgeworfen. Eine der wenigen positiven Folgen, die aus diesen Krisen erwachsen und für die ESS nutzbar gemacht werden sollten, ist der strategische Vorrang für das EU-Außenhandeln.

Mangelnde kollektive militärische Fähigkeiten, aber auch ein schwerfälliger, gar ineffizienter politischer Entscheidungsprozess erschweren es der EU, dem Anspruch als globale Ordnungsmacht gerecht zu werden. Darüber hinaus erstreckt sich das Gebiet, für das die EU zuerst ordnungspolitische Verantwortung tragen soll und kann, auf die euro-atlantische Peripherie, nämlich Nordafrika, den Nahen Osten und die östliche Nachbarschaft. Doch schon hier warten viele, ja fast zu viele außenpolitische Herausforderungen auf die EU. Zugleich sollte diese Priorisierung als komplementär zu derjenigen der Vereinigten Staaten zu betrachten sein, das heißt dass die EU in diesem Bereich tätig werden soll, damit die USA ihr Engagement dort zurückziehen und sich in anderen Regionen stärker engagieren können. Die ersten Konturen des ESS-Reformprozesses unterstreichen diese Akzentuierung genauso wie der empirische Befund, dass entgegen aller Rhetorik der Schwerpunkt des EU-Handelns auf der Nachbarschaft der Union liegt. Um ihren globalen Gestaltungsanspruch langfristig einlösen zu können, ist die EU daher in der aktuellen Bedrohungs- und Interessenslage gefordert, ordnungspolitische Aufgaben vorrangig in ihrer erweiterten Nachbarschaft zu übernehmen.

Um darüber hinaus auch effektiv als globale Ordnungsmacht agieren zu können, benötigt die Europäische Union politische Partner, mit denen sie sich über die ange-

strebten Ziele und anzuwendenden Instrumente weitgehend einig ist, allen voran die USA. Denn die Erfahrungen seit 2003 haben gezeigt, dass eine europäische Außen- und Sicherheitspolitik weder gegen die USA noch in vollständiger Abhängigkeit von ihnen funktionieren kann. Europa braucht nicht nur eine einigige Position im Umgang mit seiner Peripherie, sondern zugleich eine gemeinsame Politik im Hinblick auf Washington, die die Mitgliedstaaten den USA gegenüber mit Nachdruck vertreten und mit ihnen koordinieren.

Die vergangenen Jahre der transatlantischen Sicherheitsbeziehungen waren auf beiden Seiten des Atlantiks in erster Linie von wachsender Unsicherheit darüber geprägt, was die USA und Europa künftig voneinander erwarten könnten. Gerade das Krisenjahr 2014 hat noch einmal unterstrichen, in welchem Maße die transatlantischen Beziehungen auch weiterhin dazu dienen, die Sicherheit Europas zu garantieren und europäisches Handeln in der Welt mit den nötigen Ressourcen zu versehen. Europa verfügt nur begrenzt über die Fähigkeiten, eigenständig global zu agieren. Weder wird die EU in der Lage sein, den nuklearen Wettlauf im Nahen Osten zwischen Israel, dem Iran und möglicherweise bald Saudi-Arabien zu entschärfen, noch wird es ihr gelingen, den Zerfall arabischer Staatlichkeit mit sämtlichen Konsequenzen für den transnationalen Terrorismus oder die Migrationsproblematik zu stoppen. Für alle diese Konflikte braucht Europa die USA. Jede transatlantische Entfremdung ist vor diesem Hintergrund als wesentliche Bedrohung europäischer Interessen zu verstehen.

Zudem erscheint es fraglich, dass sich die Mitgliedstaaten in absehbarer Zeit zu den nötigen Schritten durchringen werden. Eine Vergemeinschaftung der Außen- und Sicherheitspolitik ist kurzfristig ebenso wenig realistisch wie eine spürbare Erhöhung der nationalen Rüstungsetats. Hinzu kommt, dass die USA aus normativer Sicht nach wie vor Europas natürlicher Verbündeter sind. Beide Seiten bilden zu-

sammen eine transatlantische Werte- und Interessengemeinschaft, die auf den Ideen von Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Menschenrechten und Marktwirtschaft aufbaut.

Die Arbeitsteilung zwischen beiden Partnern ist nicht weniger bedeutsam. Heute richten sich die USA stärker in den pazifischen Raum aus, während Europa sich auf Afrika und den Nahen Osten konzentriert. Arbeitsteilung in dieser Form sollte einerseits als wesentlicher Pfeiler transatlantischer Kooperation anerkannt werden, andererseits als Ausdruck jeweils spezifischer Kompetenzen in der USA-EU- und der Nato-EU-Zusammenarbeit.

Transatlantische Zusammenarbeit bei Innerer Sicherheit und Cybersicherheit

In enger transatlantischer Abstimmung innerhalb der Nato, aber auch in der EU-USA-Zusammenarbeit im Bereich Innere Sicherheit eröffnen sich Möglichkeiten, militärische, zivile und polizeiliche Aspekte unter einem politischen Dach zu bearbeiten.

Während der letzten zwanzig Jahre hat die EU ihre Kompetenzen und Ressourcen zur Inneren Sicherheit sukzessive ausgebaut und verfügt bereits über eine eigene Strategie in diesem Feld, die wie die ESS in den nächsten Monaten reformiert werden soll. Was die ESS betrifft, wird es darauf ankommen, sowohl bei Bedrohungen als auch Instrumenten den Zusammenhang zwischen Innen- und Außenpolitik herzustellen, etwa wenn es um Cybersicherheit oder IS-Kämpfer aus EU-Staaten geht.

Nichtlineare Strategien beinhalten zu einem großen Teil nichtmilitärische Komponenten. Um gegen solche Strategien vorzugehen, ist es notwendig, auch mit zivilen und internationalen Organisationen zusammenzuarbeiten. In diesem Kontext sollte die EU darauf drängen, dass die Vereinten Nationen (VN) die internationale Rechtslage zur hybriden Kriegsführung klären. Die EU könnte sich in Kooperation mit der Nato auf die gemeinsame Bedro-

hungslage ausrichten und diese Vorgehensweise als Modell für die Zusammenarbeit mit weiteren internationalen Organisationen nutzen. Hierzu müssen die Mitgliedsstaaten untereinander, aber auch in der Nato den Informationsaustausch der Nachrichtendienste intensivieren und zugleich auf eine neue legitimatorische Basis stellen. Dafür wird ein Kodex benötigt, der die Beziehungen unter den EU-Staaten, aber auch mit den amerikanischen und weiteren verbündeten Nachrichtendiensten regelt. Die Verfügbarkeit des Cyberraums sowie die Integrität, Authentizität und Vertraulichkeit der darin vorhandenen Daten sind zu einer bestimmenden Frage des 21. Jahrhunderts geworden. Staat, kritische Infrastrukturen, Binnenmarkt und transatlantischer Wirtschaftsraum insgesamt sind als Teile einer immer dichter vernetzten Welt darauf angewiesen, dass die Informations- und Kommunikationstechnik sowie das Internet verlässlich funktionieren. Die Gewährleistung von Cybersicherheit ist damit eine zentrale gemeinsame Aufgabe für Staat, Wirtschaft und Gesellschaft. Vor allem ist sie eine Entwicklungs- und Forschungsaufgabe für die wehrtechnische Industrie und die Sicherheitswirtschaft im digitalen Binnenmarkt und in der künftigen Transatlantischen Freihandels- und Investitionspartnerschaft.

Auch haben die EU- und Nato-Staaten noch keine Antwort auf gezielte Desinformation, Infiltrierung und Verunsicherung der europäischen Gesellschaften gefunden. Im Cyberraum drohen rechtsstaatliche Fundamente der liberalen Ordnung wie die Medien- und Meinungsfreiheit unterhöhlt zu werden. Die russische Regierung unterhält nicht nur antiwestliche Webseiten und Fernsehsender, sondern beschäftigt auch eigene Blogger, die vermeintlich neutrale Foren im Netz manipulieren. Die ursprüngliche Funktion der Diskursräume als Instrumente der Freiheit droht ins Gegenteil verkehrt zu werden. Die entgrenzte Öffentlichkeit des Internet bietet nicht nur Oppositionellen, sondern auch staatlicher Propaganda, antiwestlichen und antifreiheitlichen

Stimmen und sogar Rechtfertigungen des Terrorismus offen zugängliche Plattformen.

Mit der »Freedom Online Coalition« wollen die derzeit 26 Mitgliedstaaten zwar eine solche Instrumentalisierung der Öffentlichkeit für antidemokratische Anliegen unterbinden. Jedoch stellt sich für die Nato- und EU-Staaten der Koalition die Frage, ob nicht auch eine aktive Politik der Korrektur größter Verzerrungen nötig ist. Die öffentliche Meinung wird in der Demokratie immer wichtiger für die Machbarkeit von Außen- und Sicherheitspolitik. Sie vollständig zu vernachlässigen birgt die Gefahr, den Feinden der offenen Gesellschaft in die Hände zu spielen.

Aufwertung der Nato und Folgen für die GSVP

Der Bedeutungsgewinn der Nato im Zuge der Ukraine-Krise beeinflusst auch das sicherheits- und verteidigungspolitische Profil der Europäischen Union, gerade in ihrem Verhältnis zu den USA. Das wird Konsequenzen für die weitere Entwicklung der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) haben.

Bis auf Weiteres werden die finanziellen Möglichkeiten der EU-Mitglieder in den Bereichen Sicherheit und Verteidigung begrenzt bleiben, wenn nicht sogar schrumpfen. Die russische Annexion der Krim und die Destabilisierung der Ostukraine haben eine Renaissance der kollektiven Verteidigung in Gestalt der Nato ausgelöst. Angesichts dessen werden diejenigen europäischen Länder, die auch Mitglieder der Nato sind, ihre finanziellen Ressourcen, mehr noch aber ihre sicherheitspolitische Aufmerksamkeit eher der Nordatlantischen Allianz als der EU widmen.

Zudem sind frühere Überlegungen zur sicherheitspolitischen Autonomie der Europäischen Union gegenüber den USA weitgehend in den Hintergrund getreten. Wie die Reaktion der Nato auf die Ukraine-Krise zeigt, sehen sich die USA trotz aller Äußerungen zu einem geopolitischen Perspektivwechsel hin nach Asien weiterhin als euro-

päische Macht und werden auch von vielen Regierungen europäischer Länder als solche betrachtet. Wenn es denn zutrifft, dass die Ukraine-Krise die Nato politisch wiederbelebt hat, so hat sie im gleichen Maße die GSVP geschwächt.

Da sich also wichtige Koordinaten verändert haben, ist es angezeigt, in der künftigen ESS das Verhältnis der europäischen Staaten zur Nato neu zu bewerten. Selbstverständlich bleibt es auch weiterhin richtig, dass die Nordatlantische Allianz und die EU ihre gegenseitigen Beziehungen verbessern und ihre Zusammenarbeit ausbauen sollten. Allerdings hat das jüngste Treffen der Nato-Außenminister und der Hohen Vertreterin im Mai 2015 abermals erkennen lassen, wie sehr die bekannten politischen Barrieren eine substantielle Kooperation auch in Zukunft erschweren werden.

In Anbetracht dieser Schwierigkeiten wird die ESS den Weg weisen müssen, wie die EU-Staaten in der Nato ihre sicherheits- und verteidigungspolitische Kooperation *untereinander* intensivieren können. Dies eröffnet nicht nur die Chance, diejenigen Länder, die der GSVP skeptisch gegenüberstehen, besser in ein sicherheitspolitisches Europa einzubinden. Es erlaubt zudem neue Kooperationsformen, denn eine Reihe von allianzfreien Staaten sucht aufgrund der Ukraine-Krise verstärkt die Zusammenarbeit mit der Nato.

Die EU als institutioneller Rahmen für Entscheidungen, Abstimmungen, Initiativen und operative Lösungen kann die Teilnahme von EU-Staaten an Nato-Aktivitäten vereinfachen. So kann die EU die Handlungsfähigkeit der Europäer stärken und solche Beiträge zu Verteidigung und Krisenmanagement möglich machen, welche die Staaten individuell nicht mehr erbringen können. Darüber hinaus ist es auf EU-Ebene leichter, eigenständige europäische Operationen und Beiträge zu anderen Organisationen wie den VN transatlantisch abzusprechen.

Größere Beiträge zum VN-Peacekeeping

Ein weiterer Bereich, den die EU in der ESS mit Blick auf die transatlantischen Sicherheitsbeziehungen aufgreifen sollte, sind die europäischen Beiträge zu friedenserhaltenden Maßnahmen der Vereinten Nationen im Allgemeinen und in der erweiterten EUNachbarschaft im Besonderen. Nicht nur konzentrieren sich darauf hohe amerikanische Erwartungen, ihr Erfolg liegt zugleich im originären ordnungspolitischen Interesse der Europäischen Union. Zahl und Umfang dieser Missionen sind in den vergangenen Jahren stetig gestiegen, die Beteiligung der EU-Mitglieder daran ist hingegen kontinuierlich gesunken. Heute stellen die europäischen Staaten lediglich 6000 Soldaten für derartige Missionen der VN. Dies ist nicht nur weniger als die Hälfte als vor zehn Jahren, sondern macht auch gerade einmal sieben Prozent der gegenwärtig 90 000 Soldaten in VN-Missionen aus. Zwar bilden Frankreich, die Niederlande und die nordischen Länder hier Ausnahmen und Großbritannien »entdeckt« friedenserhaltende Missionen der Vereinten Nationen zurzeit wieder als Handlungsfeld. Doch insgesamt dominiert in den europäischen Hauptstädten nach wie vor eine Sicht, der zufolge VN-Missionen unprofessionell geführt würden, von den sicherheitspolitischen Verpflichtungen im Rahmen der Nato und der EU ablenkten und für die Frage der transatlantischen Lastenteilung irrelevant seien.

Angesichts der Tatsache, dass zwei Drittel der VN-Missionen in aktiven Krisengebieten operieren, besteht ein großer und weiter steigender Bedarf an hochwertigen militärischen Fähigkeiten, wie sie gerade die EU-Staaten zur Verfügung stellen könnten, zum Beispiel in den Bereichen Aufklärung oder Kampfhubschrauber. Vor diesem Hintergrund befürworten die Vereinigten Staaten einen größeren Anteil der EU-Staaten an friedenserhaltenden Missionen. Sie sehen diesen als wichtigen ordnungspolitischen Beitrag in beiderseitigem Interesse und zugleich als Ausdruck einer

fairen transatlantischen Lastenteilung. Insbesondere die seit 2007 voll einsatzfähigen »Battlegroups« könnten bei VN-Operationen nutzbar gemacht werden.

Größere nationale Beiträge von EU-Mitgliedern sind ebenso vorstellbar wie mehr Engagement der Europäischen Union. Ein Vorteil des zweiten Modells liegt darin, dass die EU als Ganzes frei von jedem Verdacht ist, mit einer Beteiligung an VN-Operationen nationalen Interessen zu dienen. Außerdem verfügt die EU über ergänzende humanitäre Mittel und zivile Elemente des Krisenmanagements.

Fazit

Die ESS muss drei wichtige Anforderungen erfüllen. Erstens muss sie den veränderten sicherheits-, aber auch europapolitischen Rahmenbedingungen Rechnung tragen. Zweitens muss sie den außenpolitischen Gestaltungsanspruch der EU realistischer und bescheidener als bisher formulieren. Als Konsequenz daraus müssen drittens die Beziehungen zwischen der Europäischen Union und den Vereinigten Staaten neu begründet werden. Das gilt für die bilaterale Dimension, mehr noch allerdings für die gemeinsamen Ordnungsvorstellungen und die Beziehungen zu anderen Akteuren des internationalen Systems.

Die angestrebte Reform der ESS sollte klar erkennen lassen, dass auf bessere institutionelle Rahmenbedingungen als Grundlage für eine transatlantische Sicherheitspartnerschaft hingewirkt wird. Notwendig dafür wären ein effizienteres und schlankeres Entscheidungsverfahren in der inner-europäischen Abstimmung. Um politische Strategien transatlantisch zu koordinieren, sind funktionsspezifische Minilateralismen mit Beteiligung der EU oder einzelner EU-Staaten der geeignete Rahmen (Peter Rudolf). Doch eine solche Bündelung transatlantischer Kooperation ist ein ehrgeiziges Unterfangen. Die EU-Mitgliedstaaten wären daher gut beraten, die Reform der ESS für eine Erneuerung der transatlantischen Zusammenarbeit zu nutzen.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2015
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung des Autors und der Autorin wieder

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3–4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364

Lektüreprüfung

Peter Rudolf
Amerikapolitik. Konzeptionelle Überlegungen zum Umgang mit dem Hegemon
SWP-Studie 22/2006,
<www.swp-berlin.org/
fileadmin/contents/products/
studien/2006_S22_rdf_ks.pdf>