

Europäischer Lernprozess

Die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik wird zehn Jahre alt. Wächst sie nun aus den Kinderschuhen heraus?

Volker Perthes

Im Jahre 1999, erst unter deutscher und dann finnischer EU-Ratspräsidentschaft, wurden die institutionellen Grundlagen der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) geschaffen. Zehn Jahre nach Erfindung der ESVP macht es durchaus Sinn, sich über die Herausforderungen Gedanken zu machen, die sich mit einer – wie es im immer noch nicht ratifizierten Lissabon-Vertrag heißt – Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) der Europäischen Union stellen. Dies nicht zuletzt, weil mit dem Amtsantritt des neuen amerikanischen Präsidenten Barack Obama in den USA auch eine neue Dynamik in der internationalen Politik entstanden ist.

2003 begannen die ersten ESVP-Operationen, von denen bis heute 20, davon 15 zivile und fünf militärische, durchgeführt wurden – im Einzelfall mit bis zu 7 000 Soldaten. Im gleichen Jahr wurde die Europäische Sicherheitsstrategie (ESS) verabschiedet. Im Dezember 2008 nahmen die europäischen Staats- und Regierungschef einen Report über deren Umsetzung mit vorsichtigen Hinweisen auf ihre mögliche Weiterentwicklung zur Kenntnis.

Die EU wird in den transatlantischen Beziehungen, aber vor allem im eigenen Interesse, immer stärker gefordert, sich als strategischer Partner zu positionieren, um an der Lösung internationaler Probleme mitzuwirken. Man wird nicht auf Europa warten, dazu sind Wirtschaftskrise, Spannungen zwischen Russland und seinen Nachbarn und Konflikte im Nahen und Mittleren Osten zu dringlich. Gemeinsam könnten die USA und Europa viel erreichen. Die Amerikaner profitieren vom Ansehen und den Beziehungen der Europäer in vielen Regionen, von ihrem Know-how beim Konfliktmanagement, während die USA ihr Gewicht als Hegemon einbringen können. Doch um sich nicht nur im Schlepptau der Amerikaner zu bewegen, muss die EU mit einer Stimme auftreten – und ihre Strukturen verbessern.

Die Öffentlichkeit in den EU-Staaten erwartet viel von der Gemeinsamen Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU. Es ist der einzige Bereich, in dem die Bevölkerung konsequent mehr Integration fordert. Und obwohl wir gesehen haben, dass Gegner des Lissabon-Vertrags, zuletzt im Kampf um das irische Referendum, die EU als „militaristisch“ charakterisiert haben, ist den meisten EU-Bürgern klar, dass kein einzelner Staat allein die Sicherheit seiner Bürger mehr gewährleisten kann. Die großen internationalen sicherheitspolitischen Herausforderungen lassen sich nicht nationalstaatlich, sondern bestenfalls europäisch oder von der Nato, in vielen Fällen aber nur noch global bewältigen.

In ihrer Sicherheitsstrategie von 2003 hat die EU fünf Kernbedrohungen europäischer Sicherheit definiert: internationalen Terrorismus, Proliferation von Massenvernichtungswaffen, regionale Konflikte, fragile Staaten und organisierte Kriminalität. Diese Risiken bleiben aktuell, aber natürlich müssen wir fragen, welche Herausforderungen zugenommen haben oder neu hinzugekommen sind. So ist in den letzten fünf Jahren deutlich geworden, welche Relevanz der Klimawandel etwa für Migration und regionale Konflikte hat und wie sehr die Energieversorgung auch ein sicherheitspolitisches Thema ist.

Die Georgien-Krise hat gezeigt, dass militärische Auseinandersetzungen auch in der Nachbarschaft der EU, sogar zwischen Mitgliedern der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) und des Europarats, möglich bleiben. Zwar wird es keine Rückkehr zu einer politisch-militärischen Blockkonfrontation geben. Aber man kann auch nicht davon ausgehen, dass zukünftig nur noch die sogenannten neuen Risiken, bei denen Staaten vor allem nichtstaatlichen Akteuren gegenüberstehen, das Bild bestimmen werden. Zu den möglichen Konfliktlagen dürften auch

zwischenstaatliche Auseinandersetzungen gehören, die nicht-militärisch, aber gleichwohl mit harten Bandagen ausgetragen werden, etwa in Form von Cyber-Angriffen auf Datennetze oder von energiepolitischen Erpressungen. Es ist in jedem Fall wichtig, sich auf das Ungewöhnliche vorzubereiten.

Die ESVP stellt heute ein zentrales Integrationsprojekt dar: Ihre Entwicklung ist vom politischen Willen zur Integration abhängig, kann diesen, wo immer sie Erfolge zeigt, auch selber stärken. Da sie europäische Präferenzen reflektiert, wird sie einen überwiegend zivilen Charakter behalten, kann gleichwohl auf militärische Mittel nicht verzichten. Im Sinne des Lissabon-Vertrages sollen die der EU von den Mitgliedstaaten zur Verfügung gestellten zivilen und militärischen Mittel dazu dienen, Operationen zur Friedenssicherung, Konfliktverhütung oder Stärkung der internationalen Sicherheit außerhalb der Union durchführen zu können. Die eigentliche europäische Verteidigung wird angesprochen, bleibt aber ein fernes Ziel, das den einmütigen Willen aller EU-Staaten voraussetzt.

Manche Beobachter haben diese vorläufige Beschränkung der GSVP auf Operationen außerhalb der EU kritisiert. Tatsächlich ist dies aber kein allzu großer Mangel: Die EU-Staaten sind, von wenigen Ausnahmen abgesehen, sämtlich Mitglied der Nato. Und kollektive Verteidigung ist Nato-Aufgabe, sie braucht nicht verdoppelt zu werden. Vielleicht ist den Kritikern der vermeintlichen Selbsteinschränkung europäischer Sicherheits- und Verteidigungspolitik auch nicht immer klar, wie sehr Konfliktprävention und -bewältigung außerhalb der EU – die Stabilisierung nach Konflikten und Friedenssicherung in anderen Ländern – auch der Sicherheit Europas dient. Das gilt besonders für unsere unmittelbare geografische Nachbarschaft.

Wir können es aus Gründen unserer Sicherheit nicht zulassen, dass etwa Nordafrika, der Nahe Osten, die Kaukasusregion oder Zentralasien zu Zonen des Krieges, des Staatszerfalls oder des Terrorismus werden. Wir haben vielmehr als Partner dieser Staaten ein eigenes Interesse an der friedlichen Beilegung von Konflikten, an stabiler Staatlichkeit und guter Regierungsführung.

Gleichzeitig müssen wir mit den sicherheitspolitischen Bedrohungen innerhalb der Mitgliedsländer der EU umgehen können. Allein deshalb ist es sinnvoll, dass der Lissabon-Vertrag eine Solidaritätsklausel für den Fall von Katastrophen und Terroranschlägen und auch eine Beistandsklausel für den Fall eines „bewaffneten Angriffs auf das Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaates“ enthält. Die Antiterrorstrategie der EU und viele Maßnahmen im Arbeitsbereich Inneres und Justiz sind ebenfalls Teil europäischer Sicherheitspolitik.

In der Energiepolitik ist die EU prinzipiell auf dem richtigen Weg. In ihrem „Aktionsplan Energiesicherheit und Solidarität“ betont sie gegenseitige Abhängigkeiten, etwa mit Russland, als positives Element. Sie sieht auch Maßnahmen vor, um gegen unfreundliche Aktionen von Energielieferanten gewappnet zu sein. Dazu gehören ein Bekenntnis zur solidarischen Reaktion im Krisenfall und ein verstärkter Ausbau innereuropäischer Transportinfrastruktur. Wie wichtig solche Bündnisse sind, um im Falle extern verursachter Versorgungsengpässe Solidarität auch wirklich praktizieren zu können, hat sich im russisch-ukrainischen Gasstreit zu Beginn dieses Jahres gezeigt. Präzise Mechanismen, etwa zur Nutzung von Reservekapazitäten, müssen noch erarbeitet werden. Wenn ein solcher Ansatz erfolgreich sein soll, müsste allerdings ein echter Binnenmarkt im Energiesektor entstehen. Dem stehen bislang allerdings erhebliche Widerstände insbesondere aus den großen Mitgliedstaaten entgegen. Möglicherweise braucht die EU einen ähnlichen Aktionsplan, um Attacken staatlicher oder nichtstaatlicher Akteure auf digitale Infrastrukturen und Dateien begegnen zu können.

Europäische Sicherheit verlangt, dass die EU besser mit Krisen umzugehen lernt. So ist es notwendig, die Vorausschau zu verbessern. Dazu gehören die Fähigkeiten der einzelnen EU-Staaten, Informationen zu beschaffen, sie durch Zusammenarbeit besser zu verstehen und zu nutzen. Das alles lässt sich ausbauen und verbessern. Es geht auch um die Fähigkeiten zur Konfliktprävention und -lösung. Dies ist eine politische Aufgabe, die internationale Regeln, eine aktive Diplomatie in Konfliktgebieten – etwa mit Hilfe eines zukünftigen Europäischen Auswärtigen Dienstes – oder die Förderung von Staaten und Rechtsstaatlichkeit durch Entwicklungshilfe umfasst. Schließlich geht es um Interventionsfähigkeiten politischer, ziviler und militärischer Art, die benötigt werden, wenn die EU den zuletzt genannten Aufgaben, aber auch einer effektiven Konfliktnachsorge nachkommen will. Hier sind die von der EU selbst gesetzten und als „Headline Goals“ definierten Ziele, bei denen es darum geht, genügend zivile und militärische Kräfte für Stabilitätsmissionen einsatzfähig zu halten, noch lange nicht erreicht.

Der EU-Gipfel vom Dezember 2008 hat diese Ziele noch einmal beziffert. So soll die EU bis 2010 in der Lage sein, binnen 60 Tagen 60 000 Mann für eine größere Operation zu verlegen. Und sie soll notfalls bis zu sieben militärische und ein Dutzend zivile Missionen gleichzeitig durchführen können. Fragen der Logistik, der Vernetzung europäischer Truppen oder der gemeinsamen Führung sind jedoch weiterhin offen. Die meisten Europäer sind sich überhaupt nicht bewusst, dass die EU-Staaten insgesamt mehr Soldaten beschäftigen als die USA: Dies liegt auch daran, dass die EU sehr viel weniger in der Lage ist, ihr Potential rasch und effektiv einzusetzen. Insofern stellt sich die Frage, ob zu hoch geschraubte Ansprüche die ESVP nicht überfordern und ihre Glaubwürdigkeit unterminieren.

Die Europäer werden auch klarer definieren müssen, wo ihre Prioritäten liegen: Manche der ESVP-Missionen – dazu gehört sicher der Einsatz im Tschad – scheinen eher die nationalen Interessen einzelner Mitgliedstaaten als ein strategisches Interesse Europas zu reflektieren. Dadurch, dass sich die Missionen bisher auf Afrika konzentrieren, wird nicht erkennbar, ob dieses dem Zufall entspringt oder die EU einem politischen Kalkül folgt.

Tatsächlich haben die Europäer Erfahrung darin, ziviles Personal für Stabilisierungsprogramme zur Verfügung zu stellen. Im indonesischen Aceh, in Bosnien oder im Kosovo hat sich gezeigt, dass solche Kapazitäten gebraucht werden und dass die EU hier Sinnvolles leisten kann, auch wenn manche Probleme noch ungelöst sind. So fehlt es immer noch an der Umsetzung des Prinzips einer „vernetzten Sicherheit“, bei der zivile und militärische Kräfte nicht nur parallel auftreten, sondern auch gemeinsam geführt werden.

Wie bei vielen europäischen Unternehmen müssen wir davon ausgehen, dass Fähigkeiten sich graduell, oftmals als Antwort auf politische Krisen, entwickeln. Gruppen von Staaten werden vorangehen, weil sie konkreten Handlungsbedarf sehen. So hat sich ein Dutzend der EU-Mitglieder im vergangenen Jahr entschlossen, eine gemeinsame Lufttransportflotte aufzubauen, um damit ein Manko bei der Planung und Durchführung europäischer Auslandsmissionen zu beheben: Die EU will nicht immer auf die Anmietung ukrainischer oder russischer Transportflugzeuge angewiesen sein, sondern auf eigene Kapazitäten zurückgreifen können.

Der Lissabon-Vertrag könnte manches Hindernis auf dem Weg zu einer effizienten europäischen Sicherheitspolitik überwinden helfen. Wenn etwa aus dem „Hohen Vertreter für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik“ – ein Amt, das heute vor allem von der Energie und dem Engagement Javier Solanas lebt – der „Hohe Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik“ wird, dann ist das mehr als eine Umbenennung, deren Feinheiten manchen Partnern der EU entgehen wird. Bedeutet es doch, dass der Inhaber oder die Inhaberin dieser Funktion erstmals auch über die durchaus beträchtlichen Ressourcen verfügen kann, die der EU-Kommission für auswärtige Angelegenheiten zur Verfügung stehen. Das dürfte die Kohärenz europäischer Politik gegenüber internationalen Partnern stärken, und es kann helfen, die verfügbaren Instrumente zielgerichteter einzusetzen.

Eine entscheidende Funktion dürfte dem zukünftigen Europäischen Auswärtigen Dienst (EAD) zukommen. Dieser wird zum Teil aus Beamten der Kommission bestehen, die auch heute schon in deren Vertretungen überall in der Welt tätig sind, muss aber durch entsandte Beamte aus den Mitgliedsländern aufgestockt werden. Die Bereitschaft der Nationalstaaten, genügend gute Diplomaten für diese Aufgabe abzustellen, wird zeigen, wie ernst es ihnen mit ihrem Bekenntnis zu einer wirklich gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik ist. Derzeit wird über die zukünftige Zusammensetzung und die Aufgaben des EAD noch hinter ziemlich fest verschlossenen Türen verhandelt.

Europäische Sicherheitspolitik heißt auch, dass die EU globale Lösungen für sicherheitspolitische Fragen zu finden hilft, um Krisen und Konflikte zu vermeiden. Das betrifft die Klimapolitik, deren sicherheitspolitische Dimension weitgehend erkannt worden ist, auch wenn die Vorrangigkeit dieser existenziellen Herausforderung im Zuge der gegenwärtigen Finanzkrise gelegentlich in Zweifel gezogen wird. Oder denken wir an die Sicherheit der Seewege. Ein Problem, bei dem auch Europa fast nur auf das Phänomen – die Piraterie – und nicht auf deren Ursachen schaut – vor allem dann, wenn nicht nur das Staatsversagen, sondern auch die internationale Fischereipolitik in den Blick kommen müsste. Zur Liste dieser Herausforderungen gehören auch der Schutz der Energieinfrastruktur, der Umgang mit umweltbedingten Bevölkerungsbewegungen oder der Terrorismus.

All dieses verlangt nach internationaler Zusammenarbeit und internationalen Abmachungen, an denen die EU aufgrund ihrer eigenen Struktur, ihrer Präferenz für multilaterale Zusammenarbeit und für nicht-militärische Lösungen ein besonderes Interesse hat, die sie deshalb aber auch eher als andere internationale Akteure auf den Weg bringen kann.

Die Europäische Union hat in ihrer Europäischen Sicherheitsstrategie nicht von ungefähr einen „effektiven Multilateralismus“ als Methode und eine regelgebundene internationale Ordnung als strategisches Ziel beschrieben. Beides bezieht sich auf den Umgang mit anderen Staaten und damit auf Fragen des regionalen oder globalen Regierens (Global Governance).

Für eine so verstandene Sicherheitspolitik Europas stellen sich über die genannten spezifischen Politikfeldthemen hinaus zwei Aufgaben langfristiger Wirkung. Sie sollten keineswegs auf die lange Bank geschoben, sondern unmittelbar auf die europäische Tagesordnung gesetzt werden. So brauchen wir erstens stabile Institutionen in Europa, welche die EU und ihre Nachbarn einbeziehen. Das kann nicht gegen und das kann nicht ohne Russland gehen. Es ist deshalb richtig, die Verhandlungen über ein Partnerschafts- und Kooperationsabkommen zwischen Russland und der EU voranzubringen.

Europäische Politiker sollten auch keine Angst davor haben, den russischen Vorschlag über eine neue europäische Sicherheitsarchitektur zu diskutieren und aufzugreifen. Die OSZE könnte dafür tatsächlich der richtige Rahmen sein.

Zwar liegen von russischer Seite bislang keine konkreten Vorschläge vor, die tatsächlich einen Mehrwert erkennen lassen würden, und das politische Ziel der russischen Führung, die EU- und die Nato-Staaten über eine solche Debatte verschiedenster Sicherheitsfragen zumindest ein bisschen auseinanderzuidividieren, scheint offensichtlich. Letztlich liegt es aber nur an den EU-Staaten (wie auch an den Nato-Staaten) selbst, an ihrem Willen zur politischen Koordination und Gemeinsamkeit, ob sie in einem solchen Diskussions- und Verhandlungsprozess kakophon oder mit einer Stimme auftreten.

Über Europa hinaus verlangt das Interesse an der Verankerung eines effektiven Multilateralismus zweitens eine Einbindung aufstrebender Mächte in die Institutionen des globalen Regierens. Bei der Bewältigung der internationalen Finanzkrise wurde deutlich, dass die G7 und die G8 nicht mehr den Rahmen bilden, in dem solche globalen Probleme bearbeitet werden können. Hier haben Europäer und Amerikaner bislang nur reagiert, wenngleich mit der Einberufung der G20 prinzipiell eine richtige Entscheidung getroffen.

Nötig wäre nun allerdings eine aktive Bereitschaft der USA und der EU-Staaten, Institutionen wie den Sicherheitsrat oder die internationalen Finanzorganisationen zu reformieren. Das bedeutet vor allem, ihre Zusammensetzung zu verändern, um die veränderten realen Gewichte in der Welt widerzuspiegeln. Nur so wird sich die Effektivität und Legitimität der Institutionen aufrechterhalten lassen. Europa wird dabei einen Teil seiner Stimmrechte aufgeben müssen, um seinen Einfluss zu wahren.

Solange die EU-Staaten nicht bereit sind, ihren Einfluss in diesen Institutionen zu „poolen“, sich stattdessen streiten, wer möglicherweise einen weiteren permanenten Sitz im Sicherheitsrat erhalten oder in einer erweiterten G8 vertreten sein sollte, wird die europäische Stimme in der internationalen Sicherheitspolitik schwächer bleiben, als sie es sein könnte und im Interesse der europäischen Sicherheit auch sein müsste.



**VOLKER
PERTHES**

ist Direktor der
Stiftung
Wissenschaft und
Politik (SWP), Berlin.