

Reinhard C. Meier-Walser

## Das globale sicherheitspolitische Profil der Europäischen Union

Zu den altbekannten Metaphern des europäischen Integrationsprozesses gehört das Bild der Europäischen Union als ökonomischer Riese und politischer Zwerg, wobei sich die Kritik an der politischen Schwäche der EU in erster Linie auf die Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik bezieht. Mit den Verträgen von Maastricht (1992), Amsterdam (1997) und Nizza (2000) sowie den Vereinbarungen des Europäischen Rates in Köln und Helsinki (beide 1999) suchte die EU sich von diesem Stigma zu befreien und das Profil einer Sicherheitsgemeinschaft mit einer effektiven gemeinsamen Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik zu erwerben.<sup>1</sup> Noch deutlicher wurde dieses ambitionierte Ansinnen in der im Dezember 2003 in Brüssel verabschiedeten so genannten „Europäischen Sicherheitsstrategie“ (ESS), die den viel versprechenden Titel „Ein sicheres Europa in einer besseren Welt“ trägt und in der die EU zum ersten Mal in der Geschichte des europäischen Einigungsprozesses sogar eine globale Rolle reklamiert: „Als Zusammenschluss von 25 Staaten mit über 450 Millionen Einwohnern“, so heißt es in dem Dokument, „ist die Europäische Union zwangsläufig ein globaler Akteur“ und sollte daher „bereit sein, Verantwortung für die globale Sicherheit und für eine bessere Welt mit zu tragen“<sup>2</sup>.

In dieser Sicherheitsstrategie kommt ferner die Erkenntnis der EU-Mitgliedsstaaten zum Ausdruck, dass die wachsende Diskrepanz zwischen der bedeutenden Rolle der EU als „internationaler Akteur in wirtschafts-, handels-, finanz- und entwicklungspolitischen Fragen und ihrer vergleichsweise geringen Rolle in sicher-

heitspolitischen Fragen überwunden werden muss, damit sie in Zukunft über die gesamte Bandbreite von Aufgaben der Konfliktprävention bis hin zum Krisenmanagement wirkungsvoll verfügen kann“<sup>3</sup>.

Konsequenterweise heißt es auch im Vertrag über eine Verfassung für Europa unter Art. I-41, Abs. 1, die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik als integraler Bestandteil der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) sichere der Union eine auf „zivile und militärische Mittel gestützte Fähigkeit zu Operationen. Auf diese kann die Union bei Missionen außerhalb der Union zur Friedenssicherung, Konfliktverhütung und Stärkung der internationalen Sicherheit in Übereinstimmung mit den Grundsätzen der Charta der Vereinten Nationen zurückgreifen. Sie erfüllt diese Aufgaben mit Hilfe der Fähigkeiten, die von den Mitgliedsstaaten bereitgestellt werden.“<sup>4</sup>

Insbesondere vor dem Hintergrund der im Mai 2005 gescheiterten EU-Verfassungsreferenden in Frankreich und in den Niederlanden ist allerdings die Frage zu stellen, ob das auch im Verfassungsvertrag zum Ausdruck gebrachte anspruchsvolle Bekenntnis der EU, ein globaler sicherheitspolitischer Akteur zu werden, auf einer realistischen Basis fußt oder ob es die Gefahr einer „strategischen Überdehnung“ in sich birgt. Neben mannigfaltigen außen- und sicherheitspolitischen Interessendivergenzen zwischen den einzelnen EU-Staaten besteht nämlich eine deutliche Diskrepanz zwischen dem von den EU-Mitgliedern in der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) im Allgemeinen und in der ESS sowie im Verfassungsvertrag im Besonderen erhobenen Anspruch, in der Weltpolitik gemeinsam, einheitlich und nötigenfalls auch mit Waffengewalt zu agieren, einerseits „und ihrer tatsächlichen Fähigkeit beziehungsweise Bereitschaft,

<sup>1</sup> Vgl. Elfriede Regelsberger: Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik nach „Nizza“ – begrenzter Reformeifer und außervertragliche Dynamik. In: *Integration*, 2/2001, S. 156–166. Martin Kremer, Uwe Schmalz: Nach Nizza – Perspektiven der Gemeinsamen Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik. In: *Integration*, 2/2001, S. 167–178.

<sup>2</sup> Vgl. Europäische Sicherheitsstrategie: Ein sicheres Europa in einer besseren Welt, Brüssel 12.12.2003, <<http://ue.eu.int/solana/docs/031208ESSIIDDE.pdf>>, S. 1.

<sup>3</sup> Johannes Varwick, Marco Overhaus: Die Finalität der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik: Probleme, Optionen und Realisierungschancen. In: Ralph Rotte, Tanja Sprungala (Hg.): *Probleme und Perspektiven der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik*. Münster 2004, S. 214–248, hier S. 225.

<sup>4</sup> Vertrag über eine Verfassung für Europa. Hrsg. vom Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Union. Luxemburg 2005, S. 36.

diesem Anspruch gerecht zu werden“<sup>5</sup>, andererseits.

Letztlich geht es also um die Frage, welches globale sicherheitspolitische Profil die EU heute besitzt. Ist Europa nach wie vor ein „(sicherheits-)politischer Zwerg“ oder ist es auf dem Wege, sicherheitspolitisch autark zu werden, und kann es anders als etwa während der diversen Balkan-Krisen der neunziger Jahre auf die Unterstützung der NATO in internationalen Krisen und Konflikten verzichten?

### **Die Praxis der ESVP: die Operationen „Concordia“, „Artemis“ und „Althea“**

Knapp vier Jahre nach dem EU-Ratsgipfel von Köln, auf dem die Schaffung einer Gemeinsamen Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik beschlossen worden war, begann am 31. März 2003 die erste, „Concordia“ (Eintracht) genannte Militäroperation der EU im Rahmen der ESVP. Gestützt auf die UN-Sicherheitsratsresolution 1371 und auf Ersuchen des mazedonischen Präsidenten Trajkowski führte die EU einen bis Dezember 2003 dauernden Militäreinsatz in der ehemaligen jugoslawischen Republik durch, der die dreifache Chance bot, „einen Beitrag zur Stabilisierung Mazedoniens zu leisten, die NATO zu entlasten und die ESVP einem ersten Praxistest zu unterziehen“<sup>6</sup>. Das Hauptziel der Operation war die Schaffung eines stabilen Umfeldes, um es der mazedonischen Regierung zu ermöglichen, das zwischen den ethnisch-mazedonischen und ethnisch-albanischen Konfliktparteien geschlossene Rahmenabkommen von Ohrid vom August 2001 umzusetzen.

An der Militäraktion, die unmittelbar an den im März 2003 auslaufenden NATO-Einsatz „Allied Harmony“ anschloss, nahmen knapp 400 Soldaten aus 13 EU-Staaten und 14 Drittstaaten teil. Operation Com-

mander war der deutsche Admiral und Stellvertretende NATO-Oberbefehlshaber in Europa (DSACEUR) Rainer Feist, Force Commander der französische Brigadegeneral Pierre Maral. Im Rahmen der Operation Concordia kamen die so genannten „Berlin Plus“-Vereinbarungen zur Anwendung, wonach die EU sich auf die Planungskapazitäten und Kommandostrukturen der NATO stützen konnte. Insofern verkörperte Concordia nicht nur den ersten EU-geführten Militäreinsatz, sondern auch den ersten Schritt zur „nicht nur institutionellen, sondern auch operativ-praktischen Fundierung der Strategischen Partnerschaft zwischen EU und NATO“<sup>7</sup> – ein Signal, das angesichts des damaligen Zerwürfnisses zwischen den USA und Europa in der Folge der Irak-Krise nicht hoch genug eingeschätzt werden kann.

Trotz der geringen Größe der Concordia-Mission wurde diesem ersten Testfall der ESVP große Bedeutung zugemessen und mit dem erfolgreichen Abschluss eine neue Stufe sicherheitspolitischer Handlungsfähigkeit der EU verknüpft. Das Krisenmanagement in Mazedonien zeige, so die Analyse von Uwe Schmalz und Gunnar Denecke, „geradezu musterhaft“, dass durch den rechtzeitigen, präventiven Einsatz von Streitkräften in enger Abstimmung mit der Regierung des Gastlandes erreicht werden konnte, „dass ein Konflikt frühzeitig auf friedliche Weise verhindert beziehungsweise eingedämmt werden konnte, noch bevor er gewaltsam eskalierte“<sup>8</sup>.

Während die Mission Concordia durch die Operationalisierung der Berlin Plus-Vereinbarungen als Modell einer strategischen Partnerschaft zwischen EU und NATO gelten kann, stellt sich die Situation der „Artemis“ (griechische Göttin der Jagd und Fauna) getauften EU-Militäroperation in der Demokratischen Republik Kongo (Juni bis September 2003)

---

<sup>5</sup> Hans Arnold: Welche Sicherheit für das größere Europa? In: Hans Arnold, Raimund Krämer (Hg.): Sicherheit für das größere Europa. Politische Optionen im globalen Spannungsfeld. Bonn 2002, S. 334.

<sup>6</sup> Hans-Georg Ehrhardt: Die EU als militärischer Akteur in Mazedonien: Lehren und Herausforderungen für die ESVP. In: Johannes Varwick (Hg.): Die Beziehungen zwischen NATO und EU. Partnerschaft, Konkurrenz, Rivalität? Opladen 2005, S. 169-184, hier S. 174. Vgl. auch Hans-Georg Ehrhardt: Die „Operation Concordia“ als weiterer Schritt zur ESVP. In: Europäische Sicherheit, 9/2003, S. 7-8.

<sup>7</sup> Uwe Schmalz, Gunnar Denecke: Die EU-Operation „Concordia“: Auf dem Weg zu einer handlungsfähigen ESVP, <<http://www.weltpolitik.net>>, S. 1-5, hier S. 4, abgerufen am 1.6.2005.

<sup>8</sup> Ebd., S. 1.

anders dar, zumal Artemis im Gegensatz zu Concordia ohne Inanspruchnahme von NATO-Kapazitäten verlief. Insofern handelt es sich bei Artemis um die erste autonome, ohne Hilfe der NATO durchgeführte Militäroperation der EU.

Hintergrund der Operation Artemis war die damalige Situation im nordost-kongolesischen Bezirk Ituri, wo rivalisierende Milizen Gräueltaten an der Bevölkerung verübten und die in der Provinzhauptstadt Bunia stationierte UN-Beobachtungsmission (MONUC) hoffnungslos überfordert und nicht in der Lage war, die Übergriffe der bewaffneten Banden auf die Zivilbevölkerung zu beenden. Auf der Basis der UN-Sicherheitsratsresolution 1484 und ausgestattet mit einem „robusten Mandat“, das auch die Anwendung militärischer Gewalt gestattete, war es der Auftrag der EU-Mission, „die Sicherheitssituation in und um Bunia zu stabilisieren, die Massaker an der Bevölkerung zu stoppen und weitere Gewaltexzesse zu verhindern. Dazu sollte die Eingreiftruppe den Flughafen der Stadt Bunia sichern und zwei Flüchtlingslager für die Vertriebenen einrichten und schützen.“<sup>9</sup>

Obwohl nominell Frankreich, Deutschland, Großbritannien, Italien, Spanien, Schweden, Griechenland und Belgien die Mission unterstützten und auch mehrere Drittstaaten ihre logistische Hilfe zusagten, entpuppte sich Artemis de facto als „französisches Solo“<sup>10</sup>, in dem Frankreich als „Rahmennation“ den Befehlshaber der Operation, den lokalen Kommandeur, das Hauptquartier des Einsatzes (Paris) und mehr als die Hälfte der insgesamt 1400 Einsatzkräfte stellte.<sup>11</sup>

Durch den Einsatz der EU-Truppen wurde die Sicherheitssituation in und um Bunia erheblich verbessert, weshalb die Operation Artemis unterm Strich als Erfolg zu bewerten ist. Ungeachtet dessen kann die Kongo-Intervention im Gegensatz zum Mazedonien-

Einsatz der EU nicht unbedingt als Testfall für die ESVP gelten, zumal der Interventions-Typus „Artemis“ mit großer Wahrscheinlichkeit nicht zur Norm für vergleichbare Einsätze in der Zukunft wird. Das hängt in erster Linie mit den vergleichsweise geringen militärischen Kapazitäten der EU zusammen. Im Falle einer möglichen Verwicklung in größere Kampfhandlungen mit kongolesischen Milizen hätten die EU-Streitkräfte nicht auf NATO-Kapazitäten zurückgreifen können und wären „gewiss zu einem unrühmlichen Rückzug gezwungen worden“<sup>12</sup>. Auf absehbare Zeit wird die EU nicht in der Lage sein, „ohne Nutzung von NATO-Kapazitäten internationale Operationen von größerem Umfang auszuführen. Insbesondere wenn die EU ernsthaft die Erfüllung des gesamten Spektrums der Petersberg-Aufgaben anstrebt, wird sie notgedrungen auf die NATO zurückgreifen müssen.“<sup>13</sup>

Einen qualitativen Sprung bedeutete im Vergleich zu den EU-Missionen in Mazedonien und im Kongo die Übernahme des Stabilization Force (SFOR)-Militäreinsatzes der NATO in Bosnien und Herzegowina durch die EU Anfang Dezember 2004.<sup>14</sup> Diese, „Althea“ (griechisch: die Heilende) genannte Operation umfasst rund 7000 Soldaten und dient der weiteren Stabilisierung des Friedensprozesses in Bosnien und Herzegowina im Rahmen der militärischen Umsetzung der Annexe 1-A und 2 des 1995 in Dayton, Ohio, beschlossenen „General Framework Agreement for Peace“ (GFAP).

In Ergänzung des umfangreichen zivilen Engagements der EU in Bosnien und Herzegowina, zu dem vor 2004 bereits eine Polizei- und eine „Monitoring“-Mission gehörten, trägt die Operation Althea auf der Grundlage der Resolution 1575 des UN-Sicherheitsrates vom November 2004 als Kernauftrag zur Schaffung eines sicheren Umfeldes bei und schreckt ehemalige kriegsführende Parteien und andere bewaffnete Gruppen von der Aufnahme

<sup>9</sup> Fred Tanner: Operation Artemis. Richtungsmodell zukünftiger EU-Friedenseinsätze? In: ASMZ, 2/2004, S. 1-2, hier S. 1.

<sup>10</sup> Christopher Steinmetz: Debakel programmiert? Die überstürzte Kongo-Intervention der EU, <<http://www.bits.de/public/ndrin-fo/sunds120703.html>>, S. 1-4, hier S. 2, abgerufen am 28.4.2005.

<sup>11</sup> Vgl. Ralph Rotte: Die Europäische Union auf dem Weg zum sicherheits- und verteidigungspolitischen Akteur? In: Ralph Rotte, Tanja Sprungala: a.a.O., S. 7-15, hier S. 13.

<sup>12</sup> Fred Tanner: a.a.O., S. 2.

<sup>13</sup> Rebecca Jovin: Die Bedeutung der EU-Mission „Concordia“ in Mazedonien für die ESVP, <<http://www.weltpolitik.net>>, S. 1-3, hier S. 2, abgerufen am 28.4.2005.

<sup>14</sup> Vgl. Lutz Holländer: Die Übernahme von SFOR durch die EU: Voraussetzungen, Strategien und Konsequenzen. In: Johannes Varwick: a.a.O., S. 185-198, hier S. 194.

erneuter Feindseligkeiten und Gewalttaten ab.

Das Oberkommando der Operation, die der britische General und Stellvertretende NATO-Oberbefehlshaber Europa, Sir John Reith, leitet, wird auf Basis des Berlin Plus-Abkommens, das Doppelstrukturen von NATO und EU vermeiden helfen soll, im militärischen Hauptquartier der NATO im belgischen Mons geführt.<sup>15</sup> Die Stäbe von EU und NATO benutzen zwar die gleiche Infrastruktur, die Abgrenzung ihrer jeweiligen Aufgaben ist jedoch eindeutig definiert: Während die Hauptaufgabe der EU in der Gewährleistung eines sicheren und stabilen Umfeldes liegt, berät die NATO die bosnische Regierung hinsichtlich einer Reform ihrer Streitkräftestruktur sowie im Hinblick auf eine künftige Beteiligung am NATO-Programm „Partnership for Peace“ (PfP).<sup>16</sup> Die EU nimmt entsprechend der ständigen EU-NATO-Vereinbarungen nicht nur Planungs-kapazitäten und Kommandostrukturen der NATO in Anspruch, sondern es stehen auch NATO-Einsatzkräfte zur Evakuierung für den Notfall bereit.<sup>17</sup> Ähnlich wie bei der Operation Concordia ist auch bei Althea der Rückgriff auf NATO-Kapazitäten in mehrfacher Hinsicht wichtig. Neben der generellen Nützlichkeit der Rückgriffsmöglichkeit auf NATO-Mittel soll vor allem das Vertrauen, das die NATO und die USA im Rahmen des Krisenmanagements in der Region erworben haben, auch im Rahmen einer EU-Operation „sichtbar genutzt“<sup>18</sup> werden. Darüber hinaus ist diese Operationalisierung der Berlin Plus-Vereinbarungen ein erneuter wichtiger Test für die Qualität und Praktikabilität der Dauervereinbarungen zwischen EU und NATO, der „die Attraktivität ebenso wie die praktische Relevanz des Leitbildes einer Strategischen Partnerschaft zwischen EU und NATO unter Beweis“<sup>19</sup> stellt.

---

<sup>15</sup> Vgl. Beteiligung bewaffneter deutscher Streitkräfte an der EU-geführten Operation Althea zur weiteren Stabilisierung des Friedensprozesses in Bosnien und Herzegowina – Regierungsantrag und Beschluss des Deutschen Bundestages vom 26.11.2004 (Deutscher Bundestag, 15. Wahlperiode, Drucksache 15/4245).

<sup>16</sup> Vgl. Althea – Fähigkeiten und Aufgaben der Mission, <<http://www.bmvg.de>>, S. 1, abgerufen am 3.5.2005.

<sup>17</sup> Vgl. Uwe Schmalz: Die Entwicklung der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik 1990–2004. In: Johannes Varwick: a.a.O., S. 45–59, hier S. 56.

<sup>18</sup> Ebd., S. 56.

<sup>19</sup> Ebd., S. 56.

Zusammenfassend betrachtet kann die Operation Althea als eine „neue qualitative Stufe in der Entwicklung der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik“ betrachtet werden, mit der die EU einen weiteren, wenn auch kleinen Schritt in Richtung eines „eigenständigen sicherheitspolitischen Akteurs“ macht.<sup>20</sup>

### **Sicherheitspolitische Identität trotz militärischer Schwächen?**

Obwohl die Europäer im Vergleich zu früheren Anstrengungen etwa im Rahmen der gescheiterten Europäischen Verteidigungsgemeinschaft (EVG) oder der lange Zeit kaum in Erscheinung tretenden Westeuropäischen Union (WEU) heute durchaus greifbare Fortschritte hinsichtlich der Entwicklung einer effektiven sicherheitspolitischen Rolle gemacht haben, fehlt ihnen nach wie vor die „wichtigste Voraussetzung, um eine eigenständig handelnde Militärorganisation zu werden, die das gesamte Spektrum sicherheitspolitischer Funktionen abdecken kann: die Fähigkeit zu größeren Kampfeinsätzen“<sup>21</sup>. Insbesondere die Krisen im ehemaligen Jugoslawien während der neunziger Jahre haben gezeigt, dass die Europäer nicht in der Lage sind, ohne die Hilfe der USA und der NATO militärische Konflikte und Krisen in ihrer unmittelbaren Nachbarschaft eigenständig zu lösen. Deshalb reichte auch die Symbolik der ersten Militäreinsätze der EU im Rahmen der Missionen „Concordia“, „Artemis“ und „Althea“ nicht aus, um Europa „langfristig als sicherheitspolitisch erfolgreichen Akteur zu etablieren“<sup>22</sup>.

Ein wesentlicher Grund für die Probleme beim Aufbau einer genuinen europäischen Sicherheitsidentität ist insbesondere die Abhängigkeit von den USA. Dadurch sehen die mittel- und osteuropäischen Staaten noch stärker als bisher ohnehin schon die USA als den wichtigsten Garanten ihrer Sicher-

---

<sup>20</sup> Lutz Holländer: a.a.O., S. 198.

<sup>21</sup> Reinhard Wolf: Identität trotz militärischer Schwäche? Ein skeptischer Blick auf die Zukunft der ESVP. In: Reinhard C. Meier-Walser (Hg.): Gemeinsam sicher? Vision und Realität europäischer Sicherheitspolitik. München 2004, S. 197–202, hier S. 197.

heit und betrachten die Schaffung einer eigenständigen europäischen Sicherheitsidentität ohne die USA und jenseits der NATO eher als Risiko.<sup>23</sup> Es besteht deshalb die Gefahr, dass im Falle einer neuen transatlantischen Krise mit vergleichbarer Konstellation wie 2003 (USA versus Frankreich und Deutschland) die mittel- und osteuropäischen Staaten wie schon während der Irak-Krise an der Seite der USA und nicht hinter Frankreich und Deutschland stehen werden.

Ein weiteres Problem hinsichtlich der Realisierung einer europäischen Sicherheitsidentität besteht in der Tatsache, dass die EU im Bereich von Sicherheit und Verteidigung mit anderen wichtigen Institutionen wie der NATO konkurrieren muss. Insbesondere einflussreiche Staaten wie Frankreich und Großbritannien nutzen als Ständige Mitglieder des UNO-Sicherheitsrates auch die Vereinten Nationen als Kooperationseinrichtung, was die internationale Rolle der EU insbesondere in Krisensituationen deutlich relativiert. Vor diesem Hintergrund befindet sich die EU in einer delikaten Situation. „Einerseits“, so der Greifswalder Europa-Experte Reinhard Wolf zu Recht, „behindert die relative militärische Schwäche die symbolträchtigen Kampfeinsätze, die für die Bildung einer starken europäischen Sicherheitsidentität erforderlich wären. Andererseits stehen die schwache Identität und die Neigung zum Rückgriff auf amerikanische Fähigkeiten der Bereitschaft zu größeren militärischen Investitionen in modernes Gerät im Wege, das für wirksame Kampfeinsätze benötigt würde. ... Diese wechselseitige Blockade von Ausrüstungs- und Identitätsdefiziten ließe sich nach Lage der Dinge allenfalls im Rahmen eines langwierigen Prozesses überwinden, bei dem sich Identitäts- und Ausrüstungsfortschritte in einer Aufwärtsspirale gegenseitig verstärken würden.“<sup>24</sup> Ein solches Szenario erscheint angesichts der haushaltspolitischen Engpässe in den meisten Staaten der EU gegenwärtig als wenig realistisch.

Noch tiefer als die bereits erwähnten Defizite und Schwächen sitzt allerdings die das sicherheits- und verteidigungspolitische Profil der EU prägende

<sup>22</sup> Rebecca Jovin: a.a.O., S. 2.

<sup>23</sup> Vgl. Reinhard Wolf: a.a.O., S. 198.

<sup>24</sup> Ebd., S. 201.

Problematik, dass es in Europa an strategischem Denken fehlt. „In Fragen von Krieg und Frieden haben die Europäer keine gemeinsame Antwort. Zu unterschiedlich sind die nationalen Wahrnehmungen, geprägt durch die jeweils eigenen geschichtlichen Traumata und Mythen.“<sup>25</sup> Da die außenpolitische Identitätssuche der EU „gerade erst begonnen“ hat, gestaltet sich die Weiterentwicklung der GASP, die diese europäische Identität „auf internationaler Ebene behaupten soll“, zwangsläufig schwierig.<sup>26</sup> In internationalen Konflikten, die, so Werner Weidenfeld, eine „eindeutige europäische Antwort verlangen“, blieben die Ziele der GASP lediglich Makulatur. Deshalb sei eine „Handlungsdoktrin notwendig, die den europäischen Staaten Orientierung in Krisenfällen bietet“<sup>27</sup>. Kann dieses Defizit durch die aus der Feder Javier Solanas stammende Europäische Sicherheitsstrategie beseitigt werden?

### Die Europäische Sicherheitsstrategie – Genese, Inhalte, Defizite<sup>28</sup>

Als die Bush-Administration den in der Nationalen Sicherheitsstrategie der USA vom September 2002 reklamierten Anspruch auf „antizipatorische Selbstverteidigung“ im Rahmen des Waffenganges gegen den Irak im Frühjahr 2003 erstmals umgesetzt hatte, beauftragte die EU angesichts der damals entstehenden sowohl transatlantischen als auch innereuropäischen Krise den Hohen Vertreter für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, Javier Solana, mit der Erarbeitung des Entwurfs einer gemeinsamen europäischen Sicherheitsstrategie. Das Dokument wurde auf dem EU-Gipfel in Thessaloniki im Juni 2003 vorgestellt, später auf verschiedenen Konferenzen diskutiert und schließlich in modifizierter Form im Dezember 2003 in Brüssel verabschiedet.

<sup>25</sup> Werner Weidenfeld: Organisation, Institutionalisierung und Fortentwicklung der ESVP. In: Ralph Rotte, Tanja Sprungala: a.a.O., S. 16–33, hier S. 18.

<sup>26</sup> Ebd., S. 18f.

<sup>27</sup> Ebd., S. 19.

<sup>28</sup> Vgl. dazu Reinhard C. Meier-Walser: Unterschiedliche Perzeptionen – gemeinsame Strategie? Die „Europäische Sicherheitsstrategie“ lässt manche Fragen offen. In: Politische Studien, 393/2004, S. 5–8.

Neben einigen anderen Änderungen der Formulierung wurde auch der noch im ersten Entwurf enthaltene Terminus „Preemption“ gestrichen, um allzu deutliche Überschneidungen mit der präemptiven und notfalls unilaterales Handeln rechtfertigenden Sicherheitsstrategie der USA zu vermeiden.<sup>29</sup>

Europa, so heißt es im ersten Teil des Solana-Papiers, sei zwar niemals zuvor „so wohlhabend, so sicher und so frei gewesen“, allerdings sei es mit neuen globalen Herausforderungen und Bedrohungen konfrontiert, die im Vergleich etwa zu den Bedrohungen während des Kalten Krieges „weniger sichtbar und weniger vorhersehbar“ sind. Als „Hauptbedrohungen“ listet das Dokument Terrorismus, die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen, regionale Konflikte, das Scheitern von Staaten sowie die organisierte Kriminalität auf, wobei es im Falle einer „Summierung dieser verschiedenen Elemente“ durchaus vorstellbar sei, „dass Europa einer sehr ernststen Bedrohung ausgesetzt sein könnte“.

Vor diesem Hintergrund werden drei „strategische Ziele“ formuliert:

1. Die „Abwehr von Bedrohungen“. Im Zeitalter der Globalisierung „können ferne Bedrohungen ebenso ein Grund zur Besorgnis sein wie näher gelegene. Nukleare Tätigkeiten in Nordkorea, nukleare Risiken in Südasien und Proliferation im Nahen Osten sind allesamt ein Grund zur Besorgnis für Europa.“
2. Die „Stärkung der Sicherheit in unserer Nachbarschaft“. Durch die Erweiterung gerate die EU in „größere Nähe zu Krisengebieten. Wir müssen darauf hinarbeiten, dass östlich der Europäischen Union und an den Mittelmeergrenzen ein Ring verantwortungsvoll regierter Staaten entsteht, mit denen wir enge, auf Zusammenarbeit gegründete Beziehungen pflegen können.“
3. Eine „Weltordnung auf der Grundlage eines

wirksamen Multilateralismus“. Ziel der EU sei es, „eine stärkere Weltgemeinschaft, gut funktionierende internationale Institutionen und eine geregelte Weltordnung“ zu schaffen.

Angesichts der durch den Irak-Konflikt entstandenen schweren inneren Krise der EU ist das Besondere am Solana-Papier, dass es „überhaupt existiert“<sup>30</sup>. Insofern verkörpert das Dokument vor allem den Versuch, den entstandenen „Schaden zu reparieren und die Europäer zu ermutigen, eine aktivere Rolle zu spielen“<sup>31</sup>. Aufgrund der Zielsetzung, die innereuropäischen Divergenzen in außen- und sicherheitspolitischen Fragen zu kaschieren und gemeinsame Positionen zu skizzieren<sup>32</sup>, bleibt das Papier jedoch zwangsläufig in zahlreichen Punkten vage und unpräzise.

Was bedeutet etwa „präventives Engagement“, durch das „schwierigere Probleme in Zukunft vermieden werden“ können? Zwar heißt es in dem Dokument, wir „müssen eine Strategiekultur entwickeln, die ein frühzeitiges, rasches und wenn nötig robustes Eingreifen fördert“. Dies gelte für „die gesamte Palette der uns zur Verfügung stehenden Instrumente der Krisenbewältigung und Konfliktverhütung, einschließlich unserer Maßnahmen im politischen, diplomatischen, militärischen und zivilen ... Bereich“. Da allerdings nicht präzisiert wird, unter welchen Bedingungen die EU bereit ist, militärische Mittel einzusetzen, sind derartige Aussagen mehrdeutig und lassen auf einen diesbezüglichen Konsensmangel in der heterogenen europäischen Verteidigungspolitik schließen,<sup>33</sup> der auch in der schwammigen Formulierung zum Ausdruck kommt, die Union könnte einen „besonderen Mehrwert erzielen, indem sie Operationen durchführt, bei denen sowohl militärische als auch zivile Fähigkeiten zum Einsatz kommen“.

---

<sup>29</sup> Vgl. Thomas Gutschker: Zivilmacht mit Zähnen. In: Rheinischer Merkur, Nr. 50, 30.12.2003; Horst Bacia: Alles Militärische wird kleingeschrieben. Mit ihrer zivilen Sicherheitsstrategie geht die EU auf Distanz zur Bush-Doktrin. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 15.12.2003.

---

<sup>30</sup> Fraser Cameron: Europas neue Sicherheitsstrategie. In: Internationale Politik, 1/2004, S. 39–50, hier S. 39.

<sup>31</sup> Ebd., S. 40.

<sup>32</sup> Vgl. ebd., S. 44f. Erich Reiter: Kommentar zum Entwurf einer EU-Sicherheitsstrategie. In: Erich Reiter (Hg.): Jahrbuch für internationale Sicherheitspolitik 2003. Hamburg u.a. 2003, S. 317–327, hier S. 320f.

<sup>33</sup> In diesem Sinne Klaus-Dieter Schwarz: Die erste Sicherheitsstrategie der EU. Ein Kommentar zum Solana-Entwurf, SWP-Aktuell 47, November 2003, S. 5f.

Auch die völkerrechtlichen Aspekte des Dokumentes lassen Spielraum für Interpretation: Explizit hervorgehoben wird die UN-Charta als „grundlegender Rahmen für die internationalen Beziehungen“, während es gleichzeitig heißt, die EU fühle sich der „Weiterentwicklung des Völkerrechts verpflichtet“. Sind damit auch militärische Präventivschläge gemeint?

Nicht näher erläutert wird auch die grundsätzliche Frage, was unter einem „wirksamen multilateralen System“ zu verstehen ist. Schlüsselinstitutionen wie UNO oder WTO werden zwar genannt, welche Reformen und Veränderungen auf dem Wege zu einer „geregelten Weltordnung“ angestrebt werden, bleibt jedoch offen. Genau an dieser Stelle, so Fraser Cameron vom European Policy Center in Brüssel, „klaffen nationale und EU-Interessen oft auseinander.“<sup>34</sup>

Eine differenzierte Betrachtung bleibt das Papier auch im Bereich des Bedrohungsspektrums schuldig, insbesondere was die Verknüpfung der einzelnen aufgeführten Gefahren anbetrifft.<sup>35</sup> Dies wäre im Sinne der Schaffung von Grundlagen gemeinsamen Handelns aber dringend nötig, zumal der Mangel an gemeinsamen Beurteilungen von Risiken und Bedrohungen als „Hauptgrund für die Meinungsdivergenzen der Europäer zum Irak-Krieg“<sup>36</sup> gilt.

Weniger mangelnde Präzision als vielmehr Ungeheimheiten zwischen Zielen und Realitäten sind schließlich im Bereich der Ausführungen des Strategie-Dokumentes zur Herstellung größerer Handlungsfähigkeit Europas zu bemängeln: „Damit wir“, so das Solana-Papier in diesem Zusammenhang, „unsere Streitkräfte zu flexibleren, mobilen Einsatzkräften umgestalten und sie in die Lage versetzen können, sich den neuen Bedrohungen zu stellen, müssen die Mittel für die Verteidigung aufgestockt und effektiver genutzt werden“. Wie aber soll dieses Ziel angesichts der prekären Haushaltsituation in fast allen EU-Staaten derzeit erreicht werden, zumal wenn große Länder wie Deutschland unter der rot-grünen Bun-

desregierung die durch chronische Unterfinanzierung ohnehin angespannte Lage der Streitkräfte noch durch Personalkürzungen und Standortschließungen verschärfen?

Die Verabschiedung einer offiziellen gemeinsamen Sicherheitsstrategie ist ungeachtet der diversen Vagheiten, Doppeldeutigkeiten und Ungereimtheiten des Dokumentes (Erich Reiter listet allein neun diesbezügliche Kritikpunkte auf<sup>37</sup>) zumindest ein Schritt in die richtige Richtung. Es muss sich allerdings erst noch zeigen, ob die Verständigung auf eine gemeinsame Strategie auch ein gemeinsames Handeln nach sich zieht. Mit der Verabschiedung ihrer Sicherheitsstrategie hat die Europäische Union aber zumindest den Versuch unternommen, ihre innere Zerrissenheit zu überwinden und ein „korrespondierendes Papier“ zur Nationalen Sicherheitsstrategie der USA vom September 2002 vorzulegen, um damit dem euroatlantischen Dialog im Sinne einer strategischen Debatte mit Washington ein neues Fundament zu geben.<sup>38</sup>

### Die EU als globaler sicherheitspolitischer Akteur

Die vorausgehenden Kapitel dieses Beitrages haben ein ambivalentes Bild des globalen sicherheitspolitischen Profils der EU gezeigt: Einerseits reklamiert die EU eine globale Rolle, verabschiedet sich vom orthodox-reinen Zivilmacht-Konzept zugunsten des Konzepts einer „Zivilmacht mit Zähnen“<sup>39</sup>, führt sowohl an der Seite der NATO als auch autonom erfolgreiche Militäreinsätze innerhalb wie außerhalb Europas durch und zeigt insofern erste Ansätze einer genuinen sicherheitspolitischen Identität. Andererseits hemmen Interessengegensätze der Mitgliedsstaaten die Effektivität der EU, besitzt die Union bislang noch keinen gemeinsamen außen- und sicherheitspolitischen Handlungswillen,

<sup>34</sup> Fraser Cameron: aa.O., S. 46.

<sup>35</sup> Vgl. Klaus-Dieter Schwarz: aa.O., S. 3.

<sup>36</sup> Erich Reiter: Kommentar, S. 322.

<sup>37</sup> Ebd., S. 322f.

<sup>38</sup> Vgl. Erich Reiter: Kommentar, S. 327. Insgesamt positiv bewertet wird die ESS auch bei Alyson J.K. Bailes: Die Europäische Sicherheitsstrategie: programmatische und praktische Perspektiven für GASP und ESVP. In: *Integration*, 2/2005, S. 107–118.

<sup>39</sup> So die deutsche Bundesregierung in Beantwortung einer kleinen Anfrage der CDU/CSU-Fraktion des Deutschen Bundestages. Vgl. Uwe Schmalz: aa.O., S. 58.

investieren die EU-Staaten weit weniger in die Verteidigung (sowohl absolut als auch nach Anteil am BIP) als die USA, beschränken sich die militärischen Fähigkeiten der ESVP auf begrenzte Interventionen unterhalb der Schwelle größerer Kampfeinsätze und bleibt Europa deshalb vorläufig abhängig von den sicherheitspolitischen Kapazitäten der NATO.

Damit die EU sich in den kommenden Jahren tatsächlich zu einem effektiven, global agierenden sicherheitspolitischen Akteur entwickeln kann, ist es neben verschiedenen anderen Voraussetzungen<sup>40</sup> notwendig,

- dass sich über die bereits vorhandene gemeinsame Bedrohungsperzeption, wie sie aus der ESS ersichtlich wird, und über die Harmonisierung der zum Teil divergierenden Interessen der Mitgliedsstaaten ein gemeinsamer außen- und sicherheitspolitischer Handlungswille entwickeln lässt,
- dass die EU neben den bereits gut ausgeprägten zivilen Komponenten die militärische Dimension in ihrem ganzheitlichen zivil-politisch-militärischen Gesamtansatz stärkt<sup>41</sup>,
- dass sie die Notwendigkeit zu militärischer Kooperation mit der transatlantischen Allianz durchaus konstruktiv bewertet und aus dem EU-NATO-Gefüge eine genuine strategische Partnerschaft zum beiderseitigen Nutzen schmiedet und
- dass neben der – allerdings gegenwärtig eher unwahrscheinlichen – substanziellen Erhöhung der Verteidigungsausgaben eine Vereinheitlichung der fragmentierten europäischen Rüstungslandschaft erreicht werden kann, um „langfristig eine europäische Rüstungspolitik zu schaffen“<sup>42</sup>.

Dieser letzte Punkt soll im folgenden Abschnitt etwas näher beleuchtet werden. Das Problem der „capability gap“ zwischen den USA und ihren europäischen Partnern besteht nicht nur in budgetären Engpässen diesseits des Atlantiks, sondern zeigt sich

auch hinsichtlich der Frage der Effizienz der verwendeten Mittel. Obwohl die EU-Staaten immerhin rund die Hälfte dessen für ihre Verteidigung ausgeben, was die USA ihrerseits aufwenden, erhalten sie „nothing like a comparable military output for their money“<sup>43</sup>. Dies hängt sowohl mit dem hohen Anteil der Personalkosten an den europäischen Wehretats als auch damit zusammen, dass die USA mit über 40 Milliarden US-Dollar mehr als vier Mal so viel für militärische Forschung und Entwicklung ausgeben wie die EU-Staaten, die dies noch dazu „nicht konzentriert, sondern jeder seinen Teil für sich“<sup>44</sup> investieren.

Es besteht allerdings Hoffnung, dass die Schaffung einer Europäischen Verteidigungsagentur zu einer verstärkten Rüstungskoooperation in Europa führen wird. Im Vertrag über eine Verfassung für Europa heißt es unter Art. I-41, Abs. 3: „Die Mitgliedsstaaten verpflichten sich, ihre militärischen Fähigkeiten schrittweise zu verbessern. Es wird eine Agentur für die Bereiche Entwicklung der Verteidigungsfähigkeiten, Forschung, Beschaffung und Rüstung (Europäische Verteidigungsagentur) eingerichtet, deren Aufgabe es ist, den operativen Bedarf zu ermitteln und Maßnahmen zur Bedarfsdeckung zu fördern, zur Ermittlung von Maßnahmen zur Stärkung der industriellen und technologischen Basis des Verteidigungssektors beizutragen und diese Maßnahmen gegebenenfalls durchzuführen“<sup>45</sup>.

Unter der Leitung des Hohen Vertreters der EU für die GASP, Javier Solana, hat die Europäische Verteidigungsagentur (European Defense Agency – EDA) mit Sitz in Brüssel Anfang des Jahres 2005 ihre Tätigkeit aufgenommen. Die EDA, der derzeit 24 Nationen – darunter auch die explizit an einem gestärkten gemeinsamen Rüstungsmarkt interessierten Staaten Deutschland, Frankreich, Großbritannien,

---

<sup>40</sup> Vgl. dazu Erich Reiter: Zur Entwicklung der europäischen Sicherheitspolitik. In: Erich Reiter (Hg.): Jahrbuch für internationale Sicherheitspolitik 2004. Hamburg u.a. 2004, S. 293–303, hier S. 296–298.

<sup>41</sup> Vgl. Uwe Schmalz: a.a.O., S. 58.

<sup>42</sup> Erich Reiter: Entwicklung, S. 297.

---

<sup>43</sup> Michael Clarke, Paul Cornish: The European defence project and the Prague summit. In: *International Affairs*, 4/2002, S. 777–788, hier S. 785.

<sup>44</sup> Erich Reiter: Ewigkeitsprobleme der EU-Sicherheitspolitik. Zu wenig Investitionen in die militärische Modernisierung. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 29.8.2003.

<sup>45</sup> Vertrag über eine Verfassung für Europa, a.a.O., S. 37.



Italien, Spanien und Schweden – angehören, fördert die Zusammenarbeit in den Bereichen Forschung, Entwicklung und Beschaffung und stärkt dadurch den europäischen Industriestandort für Verteidigungsgüter. Unter einem Dach vereint die EDA vier verschiedene Arbeitsprogramme, so genannte „Flagship Programs“, auf die sich die EDA-Verteidigungsminister verständigt hatten: „1. Entwicklung gemeinsamer Fähigkeiten (Defense Capabilities Development); 2. Forschung und Technik (Research and Technology); 3. Industrie und Markt (Industry and Market); 4. Rüstungszusammenarbeit (Armaments Cooperation).“<sup>46</sup> Die EDA baut auf bestehenden Strukturen wie der Beschaffungsagentur OCCAR, der Westeuropäischen Rüstungsorganisation WEAO und der Westeuropäischen Rüstungsgruppe WEAG auf und vernetzt diese. Indem „Duplizierungen vermieden, Aktivitäten in den Bereichen Forschung und Entwicklung gebündelt, militärische Forderungen systematisch erfasst, Fähigkeiten definiert und daraus Empfehlungen an die Verteidigungsminister im Rat der EU über zu treffende Maßnahmen entwickelt werden, soll die Agentur Synergieeffekte nutzen und zu größerer Effizienz bei der Umsetzung gemeinsamer Rüstungsziele und Beschaffung führen.“<sup>47</sup>

Ob das hochgesteckte Ziel der EDA erreicht werden kann, ist gegenwärtig noch nicht abzusehen.<sup>48</sup> Obwohl einerseits gewisse Ansätze europäischer Kooperationen bereits erkennbar sind, wie etwa die Finanzierung des Truppentransporters A-400M, des Satellitennavigationssystems Galileo und des Raketenprogramms Ariane belegen, zeigt sich andererseits, dass Rüstungspolitik nach wie vor primär in

nationalstaatlicher Hand ist. Treibende Kräfte für die Rüstungskooperation in Europa, so Erich Reiters ernüchternde Bilanz, „sind nationale Politiken und nationale Interessen, nicht aber europäisches Denken“<sup>49</sup>. Damit schließt sich der Kreis zu der oben bereits monierten Kritik an divergierenden, interessengesteuerten Strategien der EU-Mitgliedsstaaten und zu der erhobenen Forderung nach einer Harmonisierung der Interessen.

### Synoptische Schlussbetrachtung

Das sicherheitspolitische Profil der EU zerfällt in eine greifbare materielle und in eine abstrakte kognitiv-psychologische (im Englischen „intangible“) Dimension. Manifest sind die potenzielle Gesamtmachtlage und militärischen Kapazitäten der EU(-Staaten), nicht präzise bestimmbar hingegen die Faktoren Risikoperzeptionen, Interessenpluralität, mangelnder gemeinsamer Handlungswille sowie die eng damit zusammenhängende Frage, ob die EU-Mitglieder die nötigen Anstrengungen unternehmen werden, damit die Union die Qualität eines globalen sicherheitspolitischen Akteurs erwerben kann. Werden, so Erich Reiter, die „guten Ansätze reichen, um über eine gemeinsame Bedrohungspitze zur Identifikation gemeinsamer Interessen, zu einem gemeinsamen Handlungswillen in der Sicherheitspolitik und zu einem strategischen Dialog mit den USA zu gelangen? Wird die EU tatsächlich ein globaler Akteur?“<sup>50</sup>

Nachdem es den Entwicklungen der vergangenen Jahre zufolge (Konvent, Verfassungsvertrag) im Bereich der GASP mit ihrem integralen Bestandteil ESVP beim Einstimmigkeitsprinzip bleiben wird, drängt sich die Frage auf, ob alle EU-Mitglieder zumindest gemeinsam darin übereinstimmen, dass die EU ein globaler sicherheitspolitischer Akteur werden soll. Die Erweiterung des Jahres 2004 um zehn auf nunmehr 25 Mitglieder bedeutet in diesem Zusammenhang allerdings eine große Herausforderung im Hinblick auf die EU-interne Konsensfindung und führt zwangsläufig

<sup>46</sup> Aufbau und Arbeitsweise der „Europäischen Verteidigungsagentur“, <<http://www.bmvg.de>>, abgerufen am 8.6.2005.

<sup>47</sup> Heike Baddehausen-Lange, Wolfram Spelten: Die Europäische Verteidigungsagentur. In: Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, 40/2004, S. 1-2, hier S. 1.

<sup>48</sup> Skeptisch äußert sich in diesem Zusammenhang Martin Agüera: Noch nicht fit für die Zukunft – einige Gedanken zur Europäischen Rüstungsagentur. In: Österreichische militärische Zeitschrift, 3/2005, S. 352-354. Agüera moniert, es fehle ein klares politisches Bekenntnis aller EU-Staaten zur EDA, das Budget der Forschungs-, Technologie- und Entwicklungsetats der EDA sei erheblich zu niedrig und insgesamt betrachtet laufe die Agentur Gefahr, neben den diversen anderen europäischen Beschaffungsorganen von Beginn an lediglich als „just another institution“ abgetan zu werden.

<sup>49</sup> Erich Reiter: Entwicklung, S. 297.

<sup>50</sup> Ebd., S. 295.

zu einer Schwächung der Kohärenz der Union.<sup>51</sup> Damit es nicht zu einer Retardierung beziehungsweise Blockierung von Entwicklungen der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik kommt, sieht der Verfassungsvertrag das Instrument der „Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit“ vor. „Die Mitgliedsstaaten, die anspruchsvollere Kriterien in Bezug auf die militärischen Fähigkeiten erfüllen und die im Hinblick auf Missionen mit höchsten Anforderungen untereinander weiter gehende Verpflichtungen eingegangen sind, begründen eine Ständige Strukturierte Zusammenarbeit.“<sup>52</sup>

Damit kommen wir zurück zu der eingangs getroffenen Feststellung, wonach die EU (in ihrer Europäischen Sicherheitsstrategie) einerseits die ambitionierte Forderung nach einer globalen sicherheitspolitischen Rolle reklamiert hat, andererseits aufgrund der erwähnten Defizite bislang nur ansatzweise in der Lage ist, diesem Anspruch gerecht zu werden. Obwohl sich die zukünftige Entwicklung der EU gerade auch vor dem Hintergrund der beiden gescheiterten Verfassungsreferenden kaum abschätzen lässt, steht bereits fest, dass die Rolle der EU weder die einer globalen Zivilmacht (ohne militärische Komponente) noch die einer globalen Militärmacht (à la USA) sein, sondern zwischen diesen beiden Extremen liegen wird.<sup>53</sup> Hinsichtlich der weiteren Entwicklung der EU als sicherheitspolitischer Akteur kommt es aber letztlich nicht darauf an, was in der ESS, im

Verfassungsvertrag oder in anderen Dokumenten und Absichtserklärungen steht, „sondern darauf, ob die europäischen Mitgliedsstaaten zu einem gemeinsamen Handlungswillen finden“<sup>54</sup>. Papier ist bekanntlich geduldig, solange der gemeinsame Wille respektive die Fähigkeit, gemeinsam zu handeln, nicht vorhanden ist.<sup>55</sup>

**Dr. Reinhard C. Meier-Walser**

Leiter der Akademie für Politik und Zeitgeschehen  
der Hanns-Seidel-Stiftung in München und  
Chefredaktor der Zeitschrift „Politische Studien“

---

<sup>51</sup> Vgl. ebd., S. 295.

<sup>52</sup> Vertrag über eine Verfassung für Europa, Art.I-41, Abs.6, a.a.O., S. 37.

<sup>53</sup> Vgl. dazu das Konzept der „Friedensmacht“ bei Hans-Georg Ehrhardt: Abschied vom Leitbild „Zivilmacht“? Konzepte zur EU-Sicherheitspolitik nach dem Irak-Krieg. In: Johannes Varwick, Wilhelm Knelangen (Hg.): Neues Europa – alte EU? Fragen an den europäischen Integrationsprozess. Opladen 2004, S. 149–163, hier S. 160f.

---

<sup>54</sup> Erich Reiter: Entwicklung, S. 295.

<sup>55</sup> Thomas Gutschker, a.a.O.