

Die strategischen Sicherheitsinteressen der EU: Definitions- und Sicherungsbedarf

Franco Algieri und Thomas Bauer

Zusammenfassung:

Die Entwicklung einer gemeinsamen europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik befindet sich in einer kritischen Phase. Der Konvent hat nun Vorschläge zum Ausbau der GASP und ESVP vorgelegt und fast zeitgleich haben Belgien, Deutschland, Frankreich und Luxemburg eine neue sicherheits- und verteidigungspolitische Initiative gestartet. Insgesamt verdeutlichen diese Aktivitäten, wie stark in Europa das Bedürfnis nach einem geschärften Profil als gewichtiger sicherheitspolitischer Akteur ist. Dies wird nachhaltig auf den europäischen Integrationsprozess und die transatlantischen Beziehungen ausstrahlen.

Letztlich müssen Reformen der außen-, verteidigungs- und sicherheitspolitischen Gestaltungsmöglichkeiten des großen Europa folgende Kernforderungen erfüllen:

- Definition der schützenswert erscheinenden gemeinsamen Interessen und Werte. Einsatz einer European Grand Strategy Group (EGSG) zu diesem Zweck.
- Ausweitung der verstärkten Zusammenarbeit auf den Bereich der ESVP, um der Gefahr der Handlungsunfähigkeit in einer erweiterten EU entgegenzuwirken.
- Bildung eines ständigen Rates der Verteidigungsminister.
- Aufnahme sowohl einer Solidaritätsklausel als auch einer Klausel zur kollektiven Verteidigung in das Vertragswerk, um auf konventionelle wie auch nicht-konventionelle Bedrohungen reagieren zu können.
- Stärkung des politischen Einflusses Europas durch die Verknüpfung der NATO Defence Capability Initiative mit der European Capability Initiative, um dadurch nicht nationale, sondern europäische Fähigkeiten zu schaffen.
- Bildung einer europäischen Agentur für Rüstungsbeschaffung, Rüstungstechnologie und strategische Forschung.
- Streichung von Artikel 296 aus dem EG-Vertrag.
- Aufbau einer europäischen Rüstungsexportstrategie.
- Bildung eines europäischen Etats für Verteidigung und Forschung und Entwicklung.
- Bildung einer strategischen Analysegruppe sowie einer Gruppe für moderne Kriegsführung in einem gestärkten EU Institut für Sicherheitsforschung.

Europa kommt einer gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik immer näher. Die Erfahrungen aus dem Irak-Konflikt, die Herausforderungen einer sich verändernden Weltordnung und weitere notwendige Schritte im Kampf gegen den transnationalen Terrorismus verdeutlichen, dass Europa seine Unverwechselbarkeit als unabhängiger internationaler Gestaltungsfaktor entwickeln muss.

Dabei muss die Gefahr einer Duplizierung in Verteidigungsstrukturen auch anlässlich der Vier-Länder-Initiative (Belgien, Deutschland, Frankreich, Luxemburg) für eine Europäische Verteidigungsunion im Auge gehalten werden. Die Stärkung der ESVP muss im EU-Rahmen erfolgen. Dennoch kann der Aufbau einer Europäischen Verteidigungsunion außerhalb der EU – im Sinne eines Schengen-Ansatzes – ein vorübergehendes Lösungsmodell darstellen. Sollte jedoch Großbritannien dieser Union nicht beitreten, und sollte es Europa nicht gelingen, den Aufbau von Doppelstrukturen im Verteidigungssektor zu vermeiden, wird der Aufbau einer Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik, die diesen Namen verdient, indem sie der EU die Fähigkeit zu verlässlichem und einflussreichem strategischem Handeln gibt, ins Stocken geraten. Das Konzept einer Europäischen Verteidigungsunion, die auf der Idee beruht, lieber mit wenigen Staaten voranzugehen als auf einen kleinen Schritt der gesamten Union zu warten, muss daher für alle EU-Mitgliedstaaten zur Mitwirkung offen stehen.

Krise? Welche Krise?

Die Rückkehr von Krieg als konstantem Merkmal der internationalen Politik illustriert deutlich, dass EU-externe Entwicklungen den Druck auf die Union als außen- und sicherheitspolitischer Akteur zunehmend erhöhen. Die Irak-Krise hat die Trennlinie zwischen den unterschiedlichen außenpolitischen Interessen der europäischen Regierungen hervorgehoben und die transatlantischen Beziehungen nachhaltig beeinflusst. Aber anstatt hieraus auf ein Ende der GASP zu schließen, muss sich die erweiterte EU vielmehr darauf einstellen, noch größere Verantwortung zu übernehmen. Die Operation Concordia in der ehemaligen jugoslawischen Teilrepublik Mazedonien ist ein erster wichtiger Schritt auf dem Weg zur Etablierung der EU als fähige Militärmacht – eine noch größere Aufgabe könnte bereits nächstes Jahr in Bosnien hinzukommen.

Grundvoraussetzungen klären

Um dem Anspruch einer umfassenden globalen Gestaltungsmacht gerecht zu werden, muss die EU ihre strategischen Ziele und gemeinsamen Interessen in einer Form festlegen, die noch über die allgemeine Zielsetzung des Artikels 11 EUV für die GASP hinausgeht. Die Union sollte nicht nur dazu fähig sein, die Integrität ihres Territoriums und die Unversehrtheit ihrer Bürger zu garantieren, sondern sie sollte darüber hinaus überall auf der Welt Krisen durch den Einsatz nicht-militärischer Mittel bewältigen können – und falls notwendig auch mit militärischen Mitteln. Politiker, Institutionen

und die Öffentlichkeit haben die Notwendigkeit erkannt, Sicherheit in einer umfassenden Form zu definieren. Folglich erfordert die Umsetzung einer Europäischen Außen- und Verteidigungspolitik kohärentes Handeln in und zwischen Politikfeldern. Zusätzlich zu den Überlegungen zur Abschaffung der Säulenstruktur des EU-Vertragswerks sollten qualifizierte Mehrheitsentscheidungen auf alle nicht-militärischen Angelegenheiten der GASP ausgedehnt werden.

Der Vertrag von Nizza ist für den Aufbau einer gemeinsamen Verteidigungspolitik nur von geringem Nutzen. Es fehlt eine gemeinsame Doktrin zur Beschreibung der strategischen Ziele der GASP. Gleichzeitig scheuen Mitgliedstaaten vor Integrationsschritten zurück, die zum Verlust sensibler Souveränitätsrechte wie etwa der Kontrolle über nationale Streitkräfte und den heimischen Rüstungssektor führen könnten. Um dieses Dilemma zu überwinden, muss die EU die ihr schützenswert erscheinenden gemeinsamen Interessen und Werte definieren. Hierfür sollte eine European Grand Strategy Group (EGSG) eingesetzt werden.

Die Anwendung der verstärkten Zusammenarbeit im Bereich der ESVP stellt ein gutes Instrument dar, um der Gefahr der Handlungsunfähigkeit in einer erweiterten EU entgegenzuwirken. Dieses EU-interne Verfahren bietet Flexibilität und kann zum Schlüsselfaktor für Fortschritt in der EU der 25 werden. Außerdem kann es der unkontrollierten Bildung von ad-hoc Koalitionen außerhalb des EU-Rahmens Einhalt gebieten. Alle Mitgliedstaaten sollten darin übereinstimmen, dass einige bei der Zusammenarbeit weiter fortschreiten können. Dies darf andere jedoch nicht ausschließen und zu einem geschlossenen Kern führt. Verstärkte Zusammenarbeit sollte vielmehr als Plattform mit Anlegestellen für alle Mitgliedstaaten verstanden werden.

Aufgaben und Rollen präziser machen

Die Entwicklung einer EU mit globaler Gestaltungsfähigkeit verlangt die genaue Beschreibung der Aufgaben von Akteuren, Institutionen und Handlungsabläufen. Die grundsätzliche Entscheidung über den Beginn einer militärischen Operation sollte dem Europäischen Rat überlassen bleiben. Ein Europäischer Außenminister und das gestärkte Politische und Sicherheitspolitische Komitee sollten die zentralen Akteure für die Durchführung und die Kontrolle von ESVP-Aktionen sein. Zwar erscheint die Bestimmung eines Europäischen Verteidigungsministers nicht notwendig, doch sollte der Rat der Verteidigungsminister zu einer formellen Einrichtung werden. Bei der Umgestaltung von Zuständigkeiten und von Beziehungen zwischen alten und neuen Akteuren sollte die EU nicht in eine Komplexitätsfalle geraten. Es müssen klar erkennbare Strukturen geschaffen werden, damit Dritte wissen, an wen sie sich in der EU wenden können. Dies bedeutet letztendlich, dass die Macht nicht auf zu viele Schultern verteilt werden sollte.

Die Bandbreite der Petersberg-Aufgaben zu erweitern dürfte sich als sinnvoll herausstellen. Eine unterschiedliche Anzahl an Mitgliedstaaten kann sich zur selben Zeit auf verschiedenen Ebenen an Petersberg-Operationen beteiligen. Während beispielsweise eine größere Zahl von Staaten an niedrigeren und weniger aufwändigen Aufgaben beteiligt sein kann, ist nicht auszuschließen, dass einige wenige Staaten höhere und aufwändigere Operationen übernehmen. Nichtsdestoweniger müssen Aufträge klar definiert und zugewiesen werden, um Grauzonen zu vermeiden (beispielsweise bezüglich der Frage welche Mittel im Kampf gegen den Terrorismus zu bestimmen sind).

Sowohl eine Solidaritätsklausel als auch eine Klausel zur kollektiven Verteidigung sollten in das Vertragswerk aufgenommen werden. Letztere würde sich auf klassische militärische Bedrohungen beziehen, während die erste bei unkonventionellen Bedrohungen wie etwa Terrorismus oder Naturkatastrophen greifen könnte. Hierbei ist jedoch zu beachten, dass die neuen asymmetrischen Sicherheits Herausforderungen eine präzise Unterscheidung zwischen nicht-konventionellen und militärischen Mitteln in manchen Fällen erschweren.

Diese Union sollte in ein gestärktes System der Vereinten Nationen eingebettet sein, und durch die europäische und nationale Ebene eine doppelte parlamentarische Legitimation erlangen. Die Debatte bezüglich eines Europäischen Sicherheitsrates lässt noch viele Fragen offen. Dennoch sollte diese Idee nicht grundsätzlich verworfen, sondern weiter durchdacht werden.

Die Fähigkeitsanalyse und das Verhältnis zwischen EU und NATO

Um die Defizite der EU auf dem Feld der militärischen Fähigkeiten und Kapazitäten zu beseitigen, wurde im Juli 1999 die European Capability Initiative gestartet, drei Monate nach Beginn der NATO Defence Capability Initiative. Beide Untersuchungen ergaben eine 70%ige Überschneidung gemeinsamer Defizite. Die hauptsächlichen Probleme beziehen sich dabei auf die taktische Luftverteidigung im Gefechtsfeld, auf unbemannte Aufklärungs- und Kampfflugkörper, C⁴ISTAR (Kommando, Kontrolle, Kommunikation, Computer, Aufklärung, Überwachung und Zielerfassung), strategischen Luft- und Seetransport, ABC-Aufklärung sowie ABC-Abwehr.

Dieser Analyseansatz scheint die beste Möglichkeit für eine Verknüpfung von EU- und NATO-Fähigkeiten zu sein, wodurch die Europäischen Krisenreaktionskräfte (ERRF) wie auch die NATO-Eingreiftruppen (NRF) zu gemeinsamen militärischen Operationen im globalen Maßstab befähigt werden. Deshalb sollten die beiden Fähigkeitsinitiativen zusammengelegt werden. Durch die Stärkung des europäischen Arms der NATO könnte der politische Einfluss von Brüssel in Washington gesteigert werden. Die US-Regierung fordert derzeit benötigte Kapazitäten der Europäer auf bilateralem Weg an. Mittels der Schaffung europäischer anstelle nationaler Fähigkeiten wird die EU eine bedeutendere Stellung gegenüber der amerikanischen Machtpolitik einnehmen können. Die Berlin-plus Vereinbarungen von EU und NATO sind ein großer Schritt in Richtung

dieser Zusammenarbeit, schaffen sie doch die Möglichkeit für die EU, auf operative Planungs- und Führungskapazitäten der NATO zurückgreifen zu können, wie beispielsweise im Fall von Mazedonien. Indem man diesen kooperativen Ansatz in Bezug auf Aufbau und Strukturierung von militärischen Kräften weiterentwickelt, kann die Gefahr eines duplikativen Aufbaus von Sicherheits- und Verteidigungsmechanismen in Europa gebannt werden.

Instrumente der EU Verteidigungspolitik

Die EU und die einzelnen Mitgliedstaaten müssen die Zusammenarbeit verstärken, um spezifische Fähigkeiten aufbauen zu können. Gegenwärtig verfügt die EU über keine angemessenen Instrumente, um Probleme der Verteidigungspolitik oder der Rüstungsindustrie anzugehen. Gleichzeitig ist sich die Europäische Kommission der wirtschaftlichen und politischen Bedeutung der Grundlagen einer europäischen Rüstungsindustrie bewusst geworden. Will die EU den Status einer unabhängigen globalen Gestaltungsmacht erreichen, muss sie sich auf ihre eigene unabhängige Rüstungsindustrie stützen können. Europa muss Herr seiner eigenen Instrumente zur Krisenbewältigung sein.

Um hierfür eine Grundlage zu schaffen, hat die Europäische Kommission, die Überlegungen der Konvents-Arbeitsgruppe Verteidigung aufgreifend, die Gründung einer supranationalen europäischen Agentur für Rüstung und technologische Forschung vorgeschlagen. Die Aufgabe dieser Agentur wird in der Koordination der Investitions- und Forschungsaufwendungen liegen, als auch in der Organisation gemeinsamer Rüstungsbeschaffungsmaßnahmen, die sich derzeit auf zwei unterschiedliche Organisationen verteilen, d.h. die Western European Armaments Group (WEAG) und die Organisation de coopération en matière d'armement (OCCAR).

Zusätzlich wird die EU Artikel 296 des EG-Vertrages überdenken müssen, der nationale verteidigungspolitische Entscheidungen vor Eingriffen durch die Europäische Kommission sichert. Die EU muss willig und fähig sein, europäische Rüstungsunternehmen vor einem Aufkauf durch US-geführte Rüstungskonsortien zu schützen. Gleichzeitig muss die Europäische Kommission eine Strategie für Rüstungsgeschäfte mit Dritten definieren, um europäische Unternehmen besser unterstützen zu können. Dies gilt speziell bei den Ausgleichsverträgen, d.h. Zusatzvereinbarungen von Rüstungsgeschäften, die mittlerweile fast wichtiger geworden sind als die Waffensysteme selbst. Ausgleichsverträge beinhalten zusätzliche wirtschaftliche und finanzielle Investitionen zu Gunsten des Käuferstaats. US-Unternehmen können eine viel größere Bandbreite an Ausgleichslösungen anbieten, da die Regierung in Washington die Rüstungsgeschäfte auf offizieller Regierungsebene unterstützt. Europäischen Kontrahenten fehlt diese Möglichkeit. Der Wert solcher von den USA angebotenen Verträge ist zu hoch, als dass eine einzelne europäische Nation dagegen bieten könnte.

Die Zusammenlegung nationaler Kapazitäten zur Schaffung europäischer Fähigkeiten kann nur als Zwischenlösung angesehen werden. Indem finanzielle Kapazitäten

zusammengeführt werden, wird die EU in der Lage sein, europäische Fähigkeiten zu entwickeln, die am Ende zur Schaffung europäischer Streitkräfte führen werden. Um diese Entwicklung zu sichern ist die EU gezwungen, die Unabhängigkeit ihrer technologischen Ressourcen zu schützen. Betrachtet man die haushaltspolitischen Dilemmata vieler EU-Mitgliedstaaten, sollte die Europäische Kommission der Finanzierung einer Europäischen Verteidigungspolitik Aufmerksamkeit widmen. Deshalb müsste die EU einen europäischen Verteidigungsetat aufstellen, der für die europäischen Kapazitäten auf dem Feld der Forschung und Entwicklung genutzt werden sollte.

Verbesserung analytischer Fähigkeiten

Die zukünftige Rolle des EU Institute for Security Studies (EU-ISS) sollte neu definiert werden. Eine Sektion von Militär- und Rüstungstechnologieexperten sollte Analysen und Szenarien für die zukünftige Kriegsführung und verteidigungstechnologischen Entwicklungen erarbeiten, die wiederum an die Europäische Rüstungsagentur weitergeleitet werden können. Hierzu unverzichtbar ist die Verknüpfung mit strategischen Analysen. Die Verwundbarkeit offener und durch hohe Interdependenz gekennzeichnete Systeme, wie beispielsweise der Zusammenschluss europäischer Staaten, ist bekannt. Da die Bedrohungsanalyse nicht nur zwischen der EU und den USA, sondern auch innerhalb der EU zu unterschiedlichen Ergebnissen führt, wird es notwendig, die spezifischen Kenntnisse in einer Strategic Evaluation Group zusammenzuführen, die sich aus Vertretern bestehender Institute aus dem Bereich der sicherheitspolitischen Forschung zusammensetzt. Diese Gruppe sollte Informationen und Datenmaterial (z.B. von der Kommission, dem Rat, EU-ISS, Think Tanks, etc.) vergleichen, auswerten und regelmäßig als EU-Strategiebericht veröffentlichen.

Schlussfolgerungen

Die EU als umfassender Sicherheitsakteur, der in der Lage ist, global Sicherheit zu gestalten, sollte nicht als Gegenspieler der USA verstanden werden, sondern vielmehr als selbstsicherer und fähiger internationaler Akteur mit ganz eigenen Fähigkeiten. Es geht nicht darum, die USA zu kopieren, sondern darum, diese im Rahmen einer strategischen Partnerschaft zu ergänzen, so dass eine Alternative zur Unipolarität in den internationalen Beziehungen entsteht.