

Herausgeber

Prof. Dr. **Michael Brzoska**,
Institut für Friedensforschung
und Sicherheitspolitik an der
Universität Hamburg (IFSH)

Dr. **Walter E. Feichtinger**,
Landesverteidigungsakademie,
Institut für Friedenssicherung
und Konfliktmanagement,
Wien

Dr. **Volker Franke**, Kennesaw
State University, Kennesaw,
Georgia (USA)

Prof. Dr. **Hans J. Giessmann**,
Berghof Conflict Research,
Berlin

Prof. Dr. **Heiner Hänggi**,
Genfer Zentrum für die
demokratische Kontrolle der
Streitkräfte (DCAF), Genf

Dr. **Axel Krohn**, Führungs-
akademie der Bundeswehr,
Hamburg

Dr. **Patricia Schneider**, IFSH

Schriftleitung

Prof. Dr. **Michael Brzoska**

Redaktion

Dr. **Martin Kahl** (V.i.S.d.P.), IFSH

Dr. **Regina Heller**

Dr. **Patricia Schneider**

Sybille Reinke de Buitrago

Susanne Bund

Beirat

Prof. Dr. **Alyson J.K. Bailes**,
University of Iceland, Reykjavik

Dr. **Detlef Bald**, München

Prof. Dr. **Susanne Buckley-Zistel**,
Universität Marburg

Alain Deletroz, Vizepräsident
International Crisis Group

Prof. Dr. **Pál Dunay**, Genfer
Zentrum für Sicherheitspolitik
(GCSP)

Prof. Dr. **Susanne Feske**, Univer-
sität Münster

Prof. Dr. **Heinz Gärtner**, Univer-
sität Wien

Prof. Dr. **Laurent Götschel**,
Universität Basel

Prof. Dr. **Anton Grizold**, Uni-
versität Ljubljana

PD Dr. **Hans-Joachim Heintze**,
Ruhr-Universität Bochum

Dr. **Sabine Jaberger**, Führungs-
akademie der Bundeswehr

Prof. Dr. **Charles A. Kup-
chan**, Georgetown University,
Washington, D.C.

Dr. **Jocelyn Mawdsley**, New-
castle University

Dr. **Anja Seibert-Fohr**, MPI
Heidelberg

Dr. **Marianne Wade**, MPI
Freiburg

THEMENSCHWERPUNKT

Glaubwürdigkeit auf dem Prüfstand: Anmerkungen zur
Zukunft der Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU

Franco Algieri/Walter Feichtinger*

Abstract: National interests of the EU member states still largely influence the definition and formulation of European security and defence policy. Against that background, this article examines the EU's self-understanding as a regional and global actor. It becomes obvious that the EU is following a comprehensive understanding of the term security. Looking furthermore at threat perceptions, today's meaning of security and defence, the specific issues that trigger cooperation as well as the shortfalls of European security and defence, the article presents two strategies for improving the credibility of the EU as an international actor.

Keywords: European security and defence policy, EU as regional and global actor, threat perceptions

Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik, EU als regionaler und globaler Akteur, Bedrohungswahrnehmungen

Die Mitgliedstaaten der EU haben mit der Einigung auf den Vertrag von Lissabon eine mehrjährige Reformkrise des europäischen Integrationsprozesses beendet. Der am 1. Dezember 2009 in Kraft getretene Vertrag erweitert das außenpolitische Handlungsspektrum der EU und bietet eine umfassende Grundlage für die Union, ihr Potenzial bei der Gestaltung der internationalen Beziehungen im 21. Jahrhundert besser entfalten zu können. Damit einhergehend wird die EU als sicherheitspolitischer Akteur aufgewertet. Was heute als vertraglicher Rahmen für die Gemeinsame Außen-

und Sicherheitspolitik (GASP) der EU vorliegt, entwickelte sich in einem nicht immer einfachen Reformweg vom Vertrag von Maastricht bis zum Vertrag von Lissabon. Hierbei wurden das Aufgabenprofil der EU ausdifferenziert, die Instrumentenpalette erweitert und die institutionellen Strukturen ausgebaut. Mit der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP), die durch den Vertrag von Lissabon in Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) umbenannt wurde, eröffnen sich weitere Möglichkeiten für die EU, den Handlungsspielraum europäischer Gestaltungsmacht zu vergrößern.

Sicherheits- und Verteidigungspolitik stehen in einem unmittelbaren Zusammenhang und aus dem Vertrag von Lissabon ist abzulesen, welche weiterführende Perspektive sich für die EU ergeben könnte: „Die Gemeinsame Sicherheits- und Ver-

* Dr. Franco Algieri, Forschungsdirektor, Austria Institut für Europa- und Sicherheitspolitik (AIES); Dr. Walter Feichtinger, Brigadier, Leiter des Instituts für Friedenssicherung und Konfliktmanagement (IFK), Landesverteidigungsakademie Wien.

teidigungspolitik umfasst die schrittweise Festlegung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik der Union. Diese führt zu einer gemeinsamen Verteidigung, sobald der Europäische Rat dies einstimmig beschlossen hat“ (Art. 42(1) EUV). Dass die sicherheits- und verteidigungspolitische Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten der EU im Sinne eines Automatismus zu einer gemeinsamen Verteidigung führt, ist daraus aber nicht abzuleiten. Im Gegenteil, es bleibt im Ermessen der Mitgliedstaaten und ist deren souveräne Entscheidung, ob sie jemals diesen Integrationsritt gehen werden. Wie schon in der Anfangsphase der ESVP, so zeigt sich auch nach deren erstem Jahrzehnt, dass insbesondere die Verteidigungspolitik als intergouvernementales Projekt zu verstehen ist.

Außen- und insbesondere Sicherheits- und Verteidigungspolitik bleiben unter der Kontrolle der Mitgliedstaaten. In der Summe zeigt sich, dass die Wahrung staatlicher Souveränitätsbereiche und das Denken in nationalen Dimensionen weiterhin bestimmend sind. Die Einführung neuer, das Handeln der EU optimierender Instrumente kann als Indikator dafür stehen, dass Lernprozesse hinsichtlich der immer wieder konstatierten Schwächen europäischer Politik stattfinden. Gleichwohl ist der Einsatz dieser Instrumente von den spezifischen nationalen Interessenlagen abhängig und nicht von einem vermeintlich europäischen Handlungsinteresse.

Der Eigenanspruch der EU als regionaler und globaler Akteur

Wie sich die EU als sicherheitspolitischer Akteur im regionalen und globalen Umfeld positionieren will, ergibt sich aus einer Vielzahl spezifischer und auf einzelne Länder und Regionen gerichteter Strategiepapiere und Kooperationsprogramme. Der übergeordnete strategische Orientierungsrahmen findet sich in der von den Mitgliedstaaten der Union im Dezember 2003 angenommenen Europäischen Sicherheitsstrategie (ESS).¹ Sie basiert auf der Grundannahme, dass „kein Land in der Lage ist, die komplexen Probleme der heutigen Zeit im Alleingang zu lösen“. Folglich wird, wie in dem im Dezember 2008 veröffentlichten Bericht über die Umsetzung der Europäischen Sicherheitsstrategie erkannt, die Förderung gemeinsamen Handelns im multilateralen Kontext unausweichlich:² „Das internationale System, das nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs geschaffen wurde, ist Druck an mehreren Fronten ausgesetzt. Die Vertretung in den internationalen Institutionen wird in Frage gestellt. Es ist erforderlich, die Legitimität und Wirksamkeit zu verbessern und die Beschlussfassung in multilateralen Foren effizienter zu gestalten. Das bedeutet, Beschlüsse müssen verstärkt gemeinsam gefasst werden und anderen muss eine größere Teilhabe ermöglicht werden. Angesichts gemeinsamer Probleme gibt es keine Alternative zu gemeinsamen Lösungen.“

Die Europäische Sicherheitsstrategie und der Umsetzungsbericht sind beide weitgehend deskriptiv gehalten und an vielen Stellen vage. Klare Aussagen darüber, unter welchen Umständen sich die EU wie engagieren will, fehlen. Zwar werden For-

derungen aufgestellt, doch was die damit verbundenen Begrifflichkeiten bedeuten, bleibt oft unbeantwortet. Auch fehlt eine klare sprachliche Festlegung der Interessen der EU und wie diese entsprechend umgesetzt und geschützt werden sollen. Hiermit im Zusammenhang steht auch das Fehlen unterschiedlicher Szenarien sowie der damit einhergehenden Handlungsmuster bezüglich zukünftiger Herausforderungen und Überlegungen hinsichtlich der Konstellation der internationalen Politik. Dennoch lassen sich mit dem wiederkehrenden Hinweis auf die Förderung einer wirksamen multilateralen Ordnung und der Erkenntnis der Notwendigkeit von Kooperationsbeziehungen von der regionalen Nachbarschaftsebene bis hin zu sogenannten strategischen Partnern wie beispielsweise den USA, Russland und China, Hinweise auf einen Eigenanspruch der EU als regionaler wie auch globaler Akteur finden. Ein globales Ordnungsmodell, das durch eine konfrontative Polarität gekennzeichnet wäre, wird aus europäischer Perspektive abgelehnt. Ein multipolares System, in dem jedoch das Prinzip des Multilateralismus vorherrscht, könnte die Unterstützung der EU finden. In solch einem System können globale und regionale Akteure in einem strategischen Kooperationsrahmen zusammengeführt werden, um gemeinsam zu handeln. Ein zentraler Begriff, der in diesem Zusammenhang in der europapolitischen Debatte an Popularität gewonnen hat, ist „Interpolarität“.³ In diesem Modell wird einer potenziellen Konfrontation großer Mächte, wie sie aus einer rein multipolaren Ordnung resultieren könnte, durch die Kooperation in einem multilateralen Rahmen entgegengewirkt. Die EU wird hinsichtlich ihrer Instrumente und Handlungsmöglichkeiten als geeignet beschrieben, in einer interpolaren Ordnung eine gestaltende Rolle zu übernehmen.

Zweifelsohne besitzt die EU das Potenzial, bei Vorhandensein eines entsprechenden politischen Willens ihrer Mitgliedstaaten ein einflussreicher globaler Akteur zu sein. Es erscheint darüber hinaus auch aufgrund der internationalen Ordnungslosigkeit notwendig, dass europäische Staaten als Interessengemeinschaft einheitlich auftreten. So wird es notwendig sein, die sowohl in der Europäischen Sicherheitsstrategie als auch im Umsetzungsbericht enthaltenen Formulierungen und die darin geforderten Fähigkeiten dem Praxistest auszusetzen und dadurch einem Glaubwürdigkeitstest zu unterziehen. Erst dann wird sich zeigen, ob die EU auf neue Herausforderungen überhaupt vorbereitet ist und ob grundsätzlich ein politischer Wille der handelnden Akteure sowie die notwendigen Fähigkeiten vorhanden sind, sich aktiv und nachhaltig als globaler Akteur zu präsentieren. Dabei ist zu berücksichtigen, dass sich das Verständnis von Sicherheit deutlich gewandelt hat.

Umfassendes Verständnis von Sicherheit

Mit dem Ende der Ost-West-Konfrontation und dem Aufkommen neuer sicherheitspolitischer Themen hat der Begriff „Sicherheit“ als „erweiterter Sicherheitsbegriff“ oder auch „um-

1 Ein sicheres Europa in einer besseren Welt. Europäische Sicherheitsstrategie. Brüssel, 12.12.2003.

2 Sicherheit schaffen in einer Welt im Wandel. Bericht über die Umsetzung der Europäischen Sicherheitsstrategie. Brüssel, 11.12.2008.

3 Giovanni Grevi: The inter-polar world. A new scenario. ISS, Occasional Paper, Nr. 79. Paris 2009.

fassender Sicherheitsbegriff“ eine neue Wertigkeit bekommen.⁴ Hiermit einhergehend verfestigte sich die, wie in der Europäischen Sicherheitsstrategie oben beschriebene Erkenntnis, dass ein Staat alleine nicht in der Lage ist, ausreichende Maßnahmen und Instrumente zu entwickeln, mit denen der Vielfalt sicherheitspolitischer Herausforderungen begegnet werden kann. Konsequenterweise erhöhte sich der Bedarf an kooperativen Foren und Maßnahmen zur Stärkung staatlicher, regionaler und globaler Sicherheit.

Für die sicherheitspolitische Kooperation der EU-Mitgliedstaaten förderliche Motive ergeben sich aus verschiedensten Interessen heraus wie der Sicherung der wirtschafts- und handelspolitischen Position, der Sicherheit in den Nachbarregionen, der territorialen Sicherheit in neuem Verständnis und der Beherrschung vielfältiger alter und neuer Sicherheitsaspekte. Darüber haben Fragen der regionalen Sicherheit in weiter entfernten Regionen, von Afrika über den Nahen Osten bis nach Asien, ebenso wie die Folgen der Umweltzerstörung, des Klimawandels oder die Energiesicherheit für die EU an sicherheitspolitischer Relevanz gewonnen. Und so greifen Aspekte militärischer und nichtmilitärischer Sicherheit bei der Auseinandersetzung mit Sicherheitspolitik insgesamt zunehmend ineinander und müssen in ihrem Zusammenwirken erfasst werden.

Vor diesem Hintergrund ist die Gewährleistung umfassender Sicherheit im 21. Jahrhundert zu einem der beherrschenden Themen des europäischen Integrationsprozesses geworden. Wie sich am Beispiel der internationalen Finanzkrise 2008/2009 zeigte, erweitert sich das Sicherheitsverständnis immer wieder um neue Facetten. Für die EU stellt sich deshalb die Aufgabe, den Aspekt der Sicherheit alle Politikbereiche übergreifend zu berücksichtigen und die Ursachen für Instabilität frühzeitig zu erfassen. Dies verlangt, entsprechende Frühwarnfähigkeiten, Präventionsinstrumente und Reaktionsmechanismen zu schaffen, um allfälligen Negativentwicklungen entgegenwirken zu können. Hierfür bedurfte und bedarf es aber nicht nur einer Verfeinerung der außen-, sicherheits- und verteidigungspolitischen Fähigkeiten der Union, sondern auch der unmissverständlichen Bestimmung ihrer Interessen und ihrer strategischen Ausrichtung. Eine der Vorbedingungen hierfür ist es, die Bedrohungsbilder zu erfassen und zu bewerten.

Gemeinsame Bedrohungsbilder, aber unterschiedliche Bewertungen

Die Situation in Europa ist heute weitgehend von einem homogenen Gefahren- und Bedrohungsbild gekennzeichnet. Europäische Staaten kommen einhellig zu der Einschätzung, dass die größten Sicherheitsbedrohungen durch Terrorismus, organisierte Kriminalität, den möglichen Kollaps von Staaten, durch die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen und durch regionale Konflikte entstehen könnten. Zunehmend werden auch Gefahren, die aus der enorm steigenden Energieabhängigkeit Europas, den negativen Effekten des Klimawan-

dels und einer verstärkten Migration erwachsen könnten, in die Sicherheitsbeurteilungen aufgenommen. All diese Punkte finden sich in der Europäischen Sicherheitsstrategie und dem dazugehörigen Umsetzungsbericht wieder. Somit könnte angenommen werden, dass die Anstrengungen zur Erzielung von Sicherheit auf einem breiten Konsens und Willen zur internationalen Zusammenarbeit beruhen, da sie von derselben Gefahreinschätzung ausgehen.

An dieser Stelle sind daher zwei Punkte anzumerken: Erstens, dass die Bevölkerungen der europäischen Staaten diese Sicherheitseinschätzungen lediglich in geringem Maße teilen, weil sie in hohem Maße abstrakt und nur schwer vermittelbar sind. Für die Bürgerinnen und Bürger Europas stehen vielmehr Aspekte der sozialen Sicherheit, also die Bereiche Beschäftigung, Gesundheitswesen und Rentensicherung, im Vordergrund ihrer Überlegungen. Dies ist deshalb von besonderer Bedeutung, weil daraus für die nationalen Regierungen ein Dilemma bei der Zuteilung staatlicher Mittel entstehen kann. Zweitens ist festzuhalten, dass die Priorisierung der Gefahren sehr stark von der geografischen Lage eines Landes abhängt. So drängen etwa ehemalige Mitglieder des Warschauer Pakts wie die baltischen Staaten, Polen oder Rumänien, aber auch das neutrale Finnland, darauf, die konventionelle Verteidigung nicht zu vernachlässigen, weil sie sich wie zu Zeiten des Kalten Krieges von Russland bedroht fühlen. Ein Bedrohungsempfinden, das in Spanien oder Portugal, aber auch in Österreich größtenteils auf Unverständnis stößt. Andererseits sehen gerade die Länder Südeuropas irreguläre Migration aus dem afrikanischen Raum, die im Klimawandel, in Bürgerkriegen, Überbevölkerung und sozialen Spannungen ihre Ursachen haben kann, als größte Gefahr und Herausforderung, was beispielsweise in Rumänien und Schweden wiederum anders eingeschätzt wird.

Als verbindende Klammer steht allerdings die Erkenntnis, dass alle genannten Gefahren und Bedrohungen grenzüberschreitenden Charakter haben und durch keinen Staat alleine bewältigt werden können. Hier sei an die oben genannte Priorität zur Kooperation erinnert, die jedoch von der spezifischen Situation der einzelnen Länder und ihren besonderen Interessen beeinflusst wird. Die vordergründige Übereinstimmung bei der Einschätzung von Gefahren und Bedrohungen bedarf allerdings einer auf die jeweiligen Fälle bezogenen Ausdifferenzierung, um die tatsächliche Bereitschaft zur Zusammenarbeit feststellen zu können. Und inwieweit europäische Staaten bereit sind zu kooperieren hängt auch davon ab, welchen Stellenwert sie sicherheits- und verteidigungspolitischen Fragen zuordnen.

Geänderter Stellenwert der Sicherheits- und Verteidigungspolitik

Ein bei großen Teilen der Bevölkerungen mangelhaftes oder fehlendes Risiko- und Gefahrenbewusstsein führt zwangsläufig zu einem Bedeutungsverlust der Sicherheits- und Verteidigungspolitik.⁵ Während die Verteidigung des Heimatlands noch größtenteils als oberste Staatsbürgerpflicht gesehen wurde, haben aktuelle Maßnahmen zur Schaffung von Sicherheit –

⁴ Bundesakademie für Sicherheitspolitik: Sicherheitspolitik in neuen Dimensionen. Kompendium zum erweiterten Sicherheitsbegriff. Hamburg 2001. Bundesakademie für Sicherheitspolitik: Sicherheitspolitik in neuen Dimensionen. Ergänzungsband 1. Hamburg 2004. Bundesakademie für Sicherheitspolitik: Sicherheitspolitik in neuen Dimensionen. Ergänzungsband 2. Hamburg 2009.

⁵ Projekt Europa 2030. Herausforderungen und Chancen. Bericht der Reflexionsgruppe an den Europäischen Rat über die Zukunft der EU 2030 S.14, Brüssel 2010.

insbesondere im entfernten Ausland, aber auch schon bei EU-Partnern – innerhalb einer breiten Öffentlichkeit eine eher geringe Bedeutung. Anders ausgedrückt: War Landesverteidigung ein Pflichtprogramm, so mutieren aktuelle Sicherheitsbemühungen bei vielen zur Kür und scheinen deshalb einer Wahlmöglichkeit oder Beliebigkeit unterworfen zu sein.⁶

Vor dem Hintergrund eines dramatisch steigenden Mittelbedarfs im Sozialbereich führt dieses Denken dazu, dass staatliche Ressourcen, die über Jahrzehnte dem „harten“ Sicherheitsbereich Verteidigung zugeteilt waren, nun vermehrt in den Bereich der „weichen“ Sicherheit fließen. Der allgemeine öffentliche Sparzwang und ein Umdenken seitens von Regierungen unterwerfen die Verteidigungsministerien einem immer stärkeren Transformations- und Einsparungsdruck. Die Zahlen klingen dramatisch: So soll das Verteidigungsbudget Großbritanniens – einer Atommacht – in den nächsten Jahren um 25 Prozent schrumpfen.⁷ Auch Österreich sieht sich gezwungen, in den kommenden Jahren 530 Mio. EURO einzusparen⁸ – und das bei einem ohnehin permanent unterdotierten Verteidigungsbudget, das keine 0,8 Prozent BIP erreicht und im internationalen Vergleich immer im untersten Bereich rangiert. Der Sparzwang führt aktuell dazu, dass Deutschland die Zukunft der Bundeswehr ernsthaft überdenkt, in der Hoffnung, durch die Umstellung auf ein Freiwilligenheer signifikante Einsparungen erzielen zu können.

Während der Einsparungsdruck aus den Budgetnöten resultiert, entsteht der Transformationsbedarf primär aus den neuen Bedrohungsbildern und aus der Neuausrichtung der Streitkräfte nach den Erfordernissen internationaler Friedenseinsätze und Stabilisierungsmaßnahmen. Damit eröffnen sich auch neue Chancen und Möglichkeiten, weil kreative Denkansätze mehr Chancen auf Verwirklichung erhalten als bisher. In der derzeitigen Übergangsphase resultieren daraus aber reduzierte Kapazitäten, die auf regionaler oder globaler Ebene im internationalen Verbund zur Erzeugung von Frieden und Sicherheit bereitgestellt werden können. Während daher auf der einen Seite auf globaler Ebene die Erwartungen hinsichtlich des Engagements im internationalen Krisen- und Konfliktmanagement gerade gegenüber den reichen Industriestaaten – und damit auch Europa – steigen, sinken andererseits die einzelnen staatlichen Kapazitäten, um dem gerecht werden zu können. Darüber hinaus nimmt die gesellschaftliche Bereitschaft zur internationalen Risiko- und Lastenteilung ab, weil zum einen deren tatsächliche Notwendigkeit nicht erkannt oder negiert wird sowie zum anderen die irreführende Annahme vorherrscht, dass „andere“ für Sicherheit sorgen würden. In diesem Spannungsfeld stehen Regierungen vor der schwierigen Aufgabe, die Zuteilung staatlicher Mittel vorzunehmen, wohl wissend, dass sowohl der soziale Friede als auch die internationale Sicherheit von größter Bedeutung sind.

Sparzwang und Bedrohungsbewusstsein als Auslöser für intensiviertere Kooperation

Aus diesen Entwicklungen ist ein gewisser Trend zur Renationalisierung und reduktionistischen Betrachtung von Sicherheit vielerorts zu erkennen, der die Frage aufwirft, wie dem zu begegnen sei. Die Erarbeitung neuer Konzepte wie etwa der Entwurf einer Strategie zur inneren Sicherheit der Europäischen Union mit dem Titel „Auf dem Weg zu einem europäischen Sicherheitsmodell“ vom März 2010 wird dieses Problem wohl nicht lösen, obwohl die „innere Sicherheit“ der EU den Bürgerinnen und Bürgern wohl noch wesentlich näher liegen dürfte als Belange der „äußeren Sicherheit“. Fragen nach der Finanzierung von Sicherheitsmaßnahmen und der dazugehörigen Instrumente sowie der nachhaltigen gesellschaftlichen Unterstützung werden mit Konzepten dieser oder ähnlicher Art aber nicht gelöst werden können. Nationale wie europäische Ansätze zur Lösung dieser Probleme haben nämlich von drei Prämissen auszugehen: 1) nationale Sicherheitskonzepte greifen angesichts der komplexen Bedrohungsbilder zu kurz, 2) die Gesellschaften haben nur ein geringes Verständnis von heutigen Erfordernissen der äußeren Sicherheit und fordern soziale Sicherheit und 3) die sinkenden nationalen militärischen Kapazitäten einerseits und die steigenden internationalen Anforderungen andererseits verlangen neue Denkansätze und Lösungskonzepte.

Eine Zusammenführung dieser Aspekte führt zwangsläufig zur Erkenntnis, dass eine intensiviertere Kooperation im Sicherheitsbereich vonnöten ist. Wobei sich, wie erwähnt, hierbei extrem vielschichtige und an die Substanz nationalen Souveränitätsverständnisses gehende Debatten und Auseinandersetzungen ergeben. Dies dürfte aber angesichts der dominierenden Zwänge wohl kein unüberwindbares Hindernis darstellen, vor allem dann, wenn dadurch substanzielle Einsparungen und/oder Effizienzsteigerungen zu erwarten sind. Hier wäre es hilfreich, wenn die öffentliche Erwartungshaltung zu einer wahrnehm- und nicht ignorierbaren Artikulation und Forderung nach verstärkter Kooperation in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik führen würde. Dabei muss auch klargestellt werden, dass alle an der Kooperation beteiligten Staaten im Sinne einer fairen Risiko- und Lastenteilung ihren Beitrag zu leisten haben werden und Trittbrettfahrer ohne Halt sind.

Schwächen europäischer Sicherheits- und Verteidigungspolitik

Aus der Summe der militärischen Fähigkeiten und Möglichkeiten der EU-Mitgliedstaaten ergibt sich auf den ersten Blick, dass hieraus für die GSVP der EU eine breite Basis entstehen könnte, wobei jedoch große Diskrepanzen zwischen den mitgliedstaatlichen Potenzialen bestehen.⁹ Sicherlich mangelt es nicht an Vorschlägen und Aufforderungen zur Zusammenführung der unterschiedlichen nationalen Fähigkeiten und Ressourcen.¹⁰ Letztendlich liegt es aber einmal mehr im Ent-

6 Vgl. in diesem Kontext Walter Feichtinger: Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik bedarf einer Kommunikationsstrategie, in: Europäische Sicherheit 3/2009 S. 48-51.

7 Siehe den Beitrag von Bastian Giegerich in dieser Ausgabe.

8 Tageszeitung Die Presse, 10.05.2010, S.2.

9 Zur Übersicht siehe International Institute for Strategic Studies (IISS): European military capabilities. Building armed forces for modern operations. London. 2008.

10 Beispielsweise Keohane, D./Valasek, T.: Willing and able? EU defence in 2020. Center for European Reform, London 2008. Bertelsmann Foundation: A European defence strategy. Gütersloh 2004.

scheidungsbereich der Mitgliedstaaten der EU, welche und wie weitreichend sie Schritte hin zu einer verteidigungspolitischen Integration gehen wollen.

Im Rückblick auf die ersten zehn Jahre ESVP wird häufig angemerkt, dass sich dieser noch junge Politikbereich der EU sehr dynamisch entwickelt hat. Aus den regelmäßigen Präsidentschaftsberichten zur ESVP lässt sich ein facettenreiches Bild über die Aktivitäten der EU im Bereich der Sicherheits- und Verteidigungspolitik gewinnen. Doch der positiven Darstellung der ESVP steht eine kritische Bestandsaufnahme gegenüber. Nick Witney hat in diesem Zusammenhang eine Reihe essenzieller Mängel im Bereich der Sicherheits- und Verteidigungspolitik aufgelistet und an dieser Stelle sind die beiden folgenden exemplarisch zu nennen:¹¹ 1. Die EU-Mitgliedstaaten und die Akteure auf EU-Ebene handeln in einem „strategischen Vakuum“, d.h., EU-Operationen folgen keinem gemeinsamen strategischen Konzipieren und Handeln. 2. Sowohl bei militärischen als auch bei zivil-militärischen Operationen und Missionen erklären die Mitgliedstaaten zwar zumeist ihre unterstützende Bereitschaft, doch immer wieder kommt es bei der Bereitstellung von Personal und Material zu eklatanten Engpässen. Allein diese Beispiele zeigen, dass trotz des beschriebenen Eigenverständnisses der EU als regionaler und globaler Akteur und trotz aller Bekenntnisse nationaler Regierungen zur hierfür notwendigen Förderung europäischer Handlungsmacht eine breite Kluft zwischen politischem Anspruch und praktischer Handlungsfähigkeit klafft. Die Regierungen von Staaten sind zumeist rationale Akteure, denen kurzfristige innenpolitische Erfolge wichtiger erscheinen als die Förderung einer langfristigen und nachhaltigen Sicherheitspolitik. Findet sich ein Ausweg aus dieser Situation? Zwei sich ergänzende Strategien sollten berücksichtigt werden.

Strategie 1: Top-down- und Bottom-up-Ansätze für Vertrauen in die sicherheitspolitische Handlungsfähigkeit der EU

Eine noch so solide rationale Ableitung der Notwendigkeit zur intensiven Zusammenarbeit reicht nicht aus, um Letztere mit Leben zu erfüllen. Vielmehr bedarf es einer doppelten Überzeugungskraft – dem politischen Gestaltungswillen „von oben“ und dem Vertrauen schaffenden Erfolg „von unten“. Die EU hat zwar sehr ausführliche und der sicherheitspolitischen Situation angepasste Sicherheitskonzepte, allerdings entsteht im Alltag doch häufig der Eindruck, dass deren Umsetzung weit hinter den Erwartungen und auch Möglichkeiten bleibt. Oder wie es im Bericht der Reflexionsgruppe heißt: „Es gelingt den Mitgliedstaaten der EU nicht, Skaleneffekte und Synergien, die für eine optimale Gesamtleistung notwendig sind, bestmöglich zu nutzen“¹².

Das ist bedauerlich, denn ein starker sicherheitspolitischer Akteur ist nicht nur von externer Seite gefragt, sondern auch nötig, um Europa einen adäquaten Stellenwert in einem internationalen System zu verschaffen, das sich immer noch in der Formationsphase befindet. Schließlich geht es um nicht

mehr oder weniger als um die Weichenstellung darüber, ob die Europäische Union weiterhin eine mitbestimmende Rolle spielen kann oder ob sie zum Spielball anderer an Macht gewinnender globaler Akteure werden wird. Der angesprochene „Impuls von oben“ ist noch viel zu schwach, um insbesondere bei der europäischen Bevölkerung Ansehen erwerben und Vertrauen gewinnen zu können. Viel eher zeichnen sich „Erfolge von unten“ ab, die bei gemeinsamen Einsätzen im Rahmen der internationalen Katastrophenhilfe sowie des Krisen- und Konfliktmanagements zu erkennen sind. Aber auch hier mangelt es an einer „Vermarktung“ auf nationaler Ebene, die es den Bürgerinnen und Bürgern der EU ermöglichen würde, stolz zu sein auf europäische Erfolge. Denn die emotionale Komponente, die damit angesprochen würde, wurde bislang grob vernachlässigt. Emotionen werden von Regierungen auf die nationale, auf die „heimatliche“ Ebene projiziert und entsprechend genutzt. So werden erfolgreiche EU-Missionen und EU-Operationen in den Mitgliedstaaten nur als nationale Erfolge dargestellt. Dies erscheint als ein sehr kurzfristiger Ansatz, denn um den genannten selbstgesetzten Erwartungen gerecht zu werden, wäre es nur folgerichtig, den Erfolg der EU zu unterstreichen.

Strategie 2: Differenzierung zur Überwindung der Ungleichzeitigkeit

In der Vergangenheit hat sich regelmäßig herausgestellt, dass die Mitgliedstaaten der EU die ESVP nicht mit gleich hohem Interesse und mit vergleichbarem Engagement unterstützt haben. Dadurch ist ein Entwicklungstrend der Ungleichzeitigkeit bei der Schaffung einer Gemeinsamkeit im Bereich der Sicherheits- und Verteidigungspolitik entstanden, der sich voraussichtlich auch in der Zukunft fortsetzen wird. Gruppenbildung kann deshalb zum festen Merkmal der Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU werden. Dass Gruppenbildung bereits jetzt das militärische Handeln der Union kennzeichnet, zeigte sich schon bei vergangenen EU-Operationen. Durch die im Vertrag von Lissabon verankerte Gruppenbildungsoption (mit der Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit besteht ein zentrales Differenzierungsinstrument) wird nunmehr der Tatsache Rechnung getragen, dass sich die EU insbesondere im Bereich der Sicherheits- und Verteidigungspolitik mit unterschiedlichen Geschwindigkeiten entwickelt. Es wird sich nun in der tatsächlichen Umsetzung europäischer Sicherheits- und Verteidigungspolitik zeigen müssen, wie sehr die Mitgliedstaaten der EU Differenzierung als Möglichkeit zur Stärkung des gesamten Integrationsverbundes nutzen und Vorbehalte hinsichtlich einer Supranationalisierung oder gar Vergemeinschaftung von Sicherheits- und Verteidigungspolitik abgebaut werden können.

Die Glaubwürdigkeit der EU als umfassender Akteur im Bereich der Sicherheits- und Verteidigungspolitik befindet sich auf dem Prüfstand. Während einerseits die Schwächen dieses Politikbereichs bekannt sind, wird andererseits wenig getan, um diese zu überwinden. Wenn es die Regierungen der Mitgliedstaaten der EU versäumen, Verantwortung für gemeinsame Sicherheit zu übernehmen, dann wird dies nicht nur die innere Schwächung der Union fördern, sondern auch den Trend zur Marginalisierung des sicherheitspolitischen Akteurs EU auf globaler Ebene verstärken.

11 Nick Witney, N. (2008): Re-energising Europe's security and defence policy. European Council on Foreign Relations. London 2008, S. 39-50.

12 Projekt Europa 2030 S.39.