

Herausgeber

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

Dr. Volker Franke, Bonn International Center for Conversion
(BICC)

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

Kapitän zur See Heinz-Dieter
Jopp, Führungsakademie der
Bundeswehr, Hamburg

Dr. Erwin Müller, Chefredakteur
Andreas Prüfert, European
Consulting, München

Schriftleitung

Prof. Dr. Michael Brzoska

Redaktion

Dr. Erwin Müller (V.i.S.d.P.)

Dr. Patricia Schneider

Susanne Bund

Dr. Bernhard Rinke

Dr. Thorsten Stodieck

Beirat

Dr. Alyson J.K. Bailes, Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), Stockholm

Dr. Detlef Bald, München

Prof. Dr. Joachim Betz,
Universität Hamburg

Prof. Dr. Hans-Peter Dürr,
Träger des Alternativen
Nobelpreises, München

Prof. Dr. Pál Dunay, SIPRI,
Stockholm

Prof. Dr. Wolfgang Gessenharter,
Helmut-Schmidt-Universität,
Hamburg

Prof. Dr. Hans J. Giessmann,
Institut für Friedensforschung
und Sicherheitspolitik an der
Universität Hamburg (IFSH)

Dr. Sabine Jaberg, Führungsakademie der Bundeswehr, Hamburg

Prof. Dr. Charles A. Kupchan,
Georgetown University,
Washington, D.C.

Dr. Martin Kutz, Führungsakademie der Bundeswehr, Hamburg

Dr. Krzysztof Ruchniewicz,
Willy-Brandt-Zentrum für

Deutschland- und Europastudien, Wrocław

Prof. Dr. Susanne Feske,
Universität Münster

Dr. Martina Fischer, Berghof
Forschungszentrum für Konstruktive Konfliktbearbeitung,
Berlin

THEMENSCHWERPUNKT

Neue Entwicklungen in der europäischen Außen- und Sicherheitspolitik

Karl von Wogau*

Abstract: The European failure in Jugoslavia has been the real starting point of the European Security and Defence Policy. Within a very short period the EU developed own integrated instruments with civil and military capacities for crisis management tasks. This may lead to European Armed Forces and a European Security and Defence Union. A precondition for this will be that Europe improves its military capabilities and enhances its efficiency. The European citizens will only accept and trust in a European Security and Defence Policy if parliamentary oversight will be raised and in the future decision making processes will be more transparent.

Keywords: Europäische Verteidigungsagentur, Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik

1. Der Prozess der europäischen Integration

Jahrhundertelang war Europa Schauplatz häufiger und blutiger Kriege. Zwischen 1870 und 1945 führten Deutschland und Frankreich dreimal Krieg gegeneinander. Millionen Menschen kamen ums Leben oder wurden vertrieben. In der ersten Hälfte des letzten Jahrhunderts vernichtete Krieg menschliches Leben in unvorstellbarem Ausmaß. Feindschaft und Verbitterung kennzeichneten für lange Zeit die Beziehungen der europäischen Völker. Nach den Verwüstungen und Verheerungen des Zweiten Weltkriegs kamen einige der in Westeuropa politisch Verantwortlichen zu der Erkenntnis, dass ein dauerhafter und beständiger Friede in Europa am besten durch eine wirtschaftliche und politische Vereinigung der europäischen Länder gesichert werden könnte.

Nicht lange nach dem Zweiten Weltkrieg begann der Prozess der Integration. Er begann mit Kohle und Stahl. Beide Materialien wurden benötigt, um Waffen herzustellen. Aber Kohle war in jener Zeit auch die wichtigste Energiequelle in Europa. 1950 schlug der französische Außenminister Robert Schuman vor, die Kohle- und Stahlproduktion in Westeuropa zu vergemeinschaften. 1951 gründeten Belgien, Westdeutschland, Luxemburg, Frankreich, Italien und die Niederlande die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS). Die Entscheidungsgewalt über die Kohle- und Stahlindustrie dieser Länder wurde in die Hände einer unabhängigen, supranationalen Institution, der so genannten »Hohen Behörde«, gelegt. Es gab zudem eine Initiative, die Europäische Verteidigungsgemeinschaft (EVG) zu gründen; diese Pläne scheiterten jedoch 1954 in der französischen Nationalversammlung.

* Dr. Karl von Wogau, Rechtsanwalt, ist seit 1979 Mitglied des Europäischen Parlaments (CDU/EVP-ED), Vorsitzender des Unterausschusses für Sicherheit und Verteidigung.

Der Erfolg der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl einerseits und Scheitern der Verteidigungsgemeinschaft andererseits führten in den folgenden Jahrzehnten zu einer immer engeren europäischen Integration im wirtschaftlichen Bereich, während eine politische oder verteidigungspolitische Integration auf europäischer Ebene unterblieb. Als mit den Umwälzungen der Jahre 1989/90 der Kalte Krieg endete und eine neue geopolitische Situation entstand, war die Europäische Union ein wirtschaftlicher Riese und ein militärischer Zwerg. Und in den Jahren 1989/90 hätten viele Menschen vielleicht auch gesagt, dass nun, wo die Bedrohung durch den Ostblock weggefallen war, eine engere europäische Kooperation im Bereich der Sicherheits- und Verteidigungspolitik gar nicht notwendig sei.

2. Das europäische Versagen in Jugoslawien und der Beginn der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik

Aber dann geschah etwas, das die Europäische Union in ihrem Selbstverständnis traf und zu einem Umdenken führte. Während so genannter »ethnischer Säuberungen« auf dem Balkan wurden tausende Menschen in blutigen Massakern ermordet, und Europa war nicht in der Lage, das Blutvergießen zu beenden. Die Jugoslawienkriege ab 1991 spielten sich in unserer unmittelbaren Nachbarschaft ab. 1995 überrannten serbische Truppen die ostbosnische Enklave Srebrenica und ermordeten 8.000 Menschen. Viele nahmen dies als eine Schande für Europa wahr. Europa war nicht in der Lage, die Menschenrechte in Europa zu verteidigen. Nur durch militärischen Beistand der Amerikaner konnte schließlich weiteres Blutvergießen verhindert werden. Versagt haben damals die Mitgliedsländer der Europäischen Union. Nur sie verfügten damals über die notwendigen militärischen Mittel, um den Ausbruch von Gewalt und dieses Blutvergießen zu verhindern. Die Europäische Union hatte dazu weder das Recht, noch die notwendige Organisation, noch die erforderlichen Mittel.

Europa musste erkennen, dass mit dem Ende des Kalten Krieges eben nicht das »Ende der Geschichte«, das Ende innerstaatlicher und zwischenstaatlicher Konflikte gekommen war, so wie das der amerikanische Politologe Francis Fukuyama angekündigt hatte. Und das Ende des Kalten Krieges hatte auch nicht das Ende aller Bedrohungen für Frieden und Sicherheit in Europa gebracht. Noch immer bestanden diverse Risiken für die europäischen Interessen. Es zeigte sich gar, dass die internationale Sicherheitslage nach dem Ende des Kalten Krieges unübersichtlicher und unvorhersehbarer geworden war. Aber noch immer gab es im Rahmen der Europäischen Union keine Zusammenarbeit in Verteidigungs- und Sicherheitsfragen. Das Projekt der Europäischen Einigung war zwar von Anfang an ein Sicherheitsprojekt – Sicherheit war das Urziel der europäischen Einigungsbewegung –, aber zu Beginn handelte es sich eben um ein nach innen gerichtetes Konzept der Sicherheit. Ziel war die »Sicherheit voreinander«. Dass dieses Ziel erreicht wurde, dass »Sicherheit voreinander« heute kein Thema mehr ist innerhalb der Europäischen Union, ist ein großartiger Erfolg. Doch nun stellte sich die Herausforderung, Europa von

einem binnenorientierten System der »Sicherheit voreinander« zu einem außenorientierten System der »Sicherheit miteinander« weiterzuentwickeln.

3. Die Ziele und Instrumente der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik

»Sicherheit voreinander« konnte durch weitgehende wirtschaftliche Integration erreicht werden. Das Ziel der »Sicherheit miteinander« erfordert hingegen eine gemeinsame Handlungsfähigkeit in den Bereichen der Außen-, Sicherheits- und der Verteidigungspolitik. Eine solche Zusammenarbeit kam erst in Schwung, als auf dem britisch-französischen Gipfel in St. Malo 1998 deutlich wurde, dass sowohl Frankreich als auch Großbritannien den Aufbau einer eigenen Europäischen Verteidigungsidentität unterstützen. Auf dem Gipfel der Europäischen Union in Köln 1999 wurde diese dann ins Leben gerufen und in die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union integriert.

Das ist nur sieben Jahre her, aber in diesen sieben Jahren hat sich die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik mit einer für europäische Verhältnisse hohen Geschwindigkeit entwickelt. Schon 1999 beschlossen die Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten mit dem so genannten »Helsinki Headline Goal« die Bildung einer Kriseninterventionstruppe der Europäischen Union von 50.000 bis 60.000 Soldaten, die innerhalb von 60 Tagen einsatzbereit und mindestens ein Jahr einsetzbar ist. Ein Jahr später, 2000, wurde im portugiesischen Feira im Rahmen eines »zivilen Headline Goals« der Aufbau einer 5.000 Mann starken Polizeitruppe für Polizeieinsätze beschlossen. Der erste Einsatz von Soldaten unter europäischem Kommando fand 2003 im Rahmen der Operation Concordia in der Republik Mazedonien statt, wo die Europäische Union die dortige NATO-Operation ablöste. Es folgte ein Militäreinsatz der Europäischen Union im Kongo, um die Situation in der Krisenprovinz Bunja zu beruhigen. Mittlerweile hat die Europäische Union von der NATO die Verantwortung für Frieden und Stabilität in Bosnien-Herzegowina übernommen. Dort sind zurzeit 6.500 europäische Soldaten unter europäischem Kommando stationiert. Es sind Streitkräfte der Europäischen Union. Auf ihren Uniformen tragen sie das europäische Symbol: die Sterne auf blauem Grund. Heute ist Europa selbst dazu in der Lage, die Sicherheit auf dem Balkan zu gewährleisten.

Im Dezember 2006 beendete die Europäische Union eine weitere Militäroperation. Zur Absicherung der Parlaments- und Präsidentschaftswahlen in der Demokratischen Republik Kongo hatte die Europäische Union auf Anfrage der Vereinten Nationen rund 2.000 Soldaten nach Afrika entsandt. An diesem Einsatz beteiligten sich Soldaten aus vielen verschiedenen europäischen Ländern. Die größten Anteile stellten Deutschland und Frankreich mit je rund 700 Soldaten. Den Soldaten unter Führung der Europäischen Union gelang es, während der kritischen Phase der Wahlen einen wesentlichen Beitrag zur Sicherung der Stabilität in der Hauptstadt Kinshasa zu leisten.

Die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik ist also in Bewegung. Sie ist sogar das sich am schnellsten entwickelnde Politikfeld in der Europäischen Union. Was steckt hinter

dieser schnellen Entwicklung? Was ist die Antriebsfeder? Es war von Anfang an nicht das Ziel der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik, die NATO zu ersetzen. Wenn es um kollektive Verteidigung, insbesondere um die Verteidigung gegen Angriffe durch Streitkräfte fremder Staaten geht, so bleibt die NATO unser Instrument der gemeinsamen Verteidigung. Wir werden nicht vergessen, dass es die NATO war, die über 50 Jahre lang Frieden und Stabilität in der westlichen Welt garantiert hat.

Viele Aufgaben aus den Bereichen Sicherheit und Verteidigung können aber nur auf europäischer Ebene wirksam angegangen werden. Ich nenne hier als Beispiele nur die Sicherung der europäischen Außengrenzen, der Kampf gegen die internationale Kriminalität oder die Zerschlagung terroristischer Finanzierungsnetze. Hier sind die einzelnen Mitgliedstaaten allein überfordert, und die Europäische Union verfügt über die geeigneten Instrumente, um beispielsweise Finanzierungsnetze der Terroristen auszutrocknen, die Zusammenarbeit der Polizei zu verbessern und die Außengrenzen der Europäischen Union zu sichern.

Die 2003 beschlossene Europäische Sicherheitsstrategie nennt fünf Hauptbedrohungen für die Europäische Union: Terrorismus, die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen, regionale Konflikte, Scheitern von Staaten und organisierte Kriminalität. Die Aufgabe der Europäischen Außen- und Sicherheitspolitik besteht darin, die Bürger der Europäischen Union vor diesen Gefahren zu schützen.

Die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik hat sich seit 1999 nicht nur schnell entwickelt, sie hat sich auch in eine bestimmte Richtung entwickelt und bestimmte Charakteristika ausgeprägt. Das wichtigste Merkmal der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik ist die enge Koordination zwischen unterschiedlichen Instrumenten. Die meisten Sicherheitsrisiken, denen wir uns heute gegenübersehen, haben eine Sache gemeinsam: Kein einzelner Staat kann sie wirksam alleine bekämpfen. Das gilt für Terrorismus, internationale Kriminalität, Menschen- und Drogenhandel, Klimawandel, Epidemien und so weiter. Ein zweiter Punkt ist, dass diverse Sicherheitsrisiken immer enger zusammenhängen, zum Beispiel Klimawandel und Bürgerkrieg. Durch steigende Temperaturen und sinkende Regenmengen geht im Südsudan jährlich quadratkilometerweise fruchtbares Land verloren und wird zu Wüste. Das verschärft den Konflikt zwischen schwarzafrikanischen Stämmen und den arabischen Reitermilizen in dieser Region. Natürlich müssen Bürgerkriege, Epidemien und Klimawandel mit ganz unterschiedlichen Mitteln und Instrumenten bekämpft werden, aber wenn Probleme und Risiken miteinander zusammenhängen, so ist es wichtig, dass auch die Versuche zur Lösung der Probleme und der Einsatz verschiedener Instrumente zur Bewältigung von Risiken eng und effektiv koordiniert werden.

Hier war und ist die Europäische Union von Anfang an sehr stark. Diese Stärke war eigentlich aus einer Schwäche heraus geboren. Gerade weil die Europäische Union über sehr geringe militärische Kapazitäten, aber über weit entwickelte zivile Instrumente verfügte, versuchte die Union von Anfang an, die zivilen Stärken in ihre Konzepte zur Bewältigung von Krisen

einzubinden. Die Europäische Union hat mittlerweile zahlreiche Erfahrungen darin gesammelt, friedensschaffende und friedenssichernde Maßnahmen, Krisenmanagement, den Aufbau demokratischer Strukturen, den Aufbau funktionierender Verwaltungen, Entwicklungszusammenarbeit und Kriminalitätsbekämpfung miteinander zu verknüpfen. Die Koordination zwischen zivilen und militärischen Instrumenten ist heute das zentrale Markenzeichen der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Diese Fähigkeit, verschiedene Instrumente und Bereiche des Krisenmanagements miteinander zu verbinden, ist mittlerweile international sehr gefragt. Diese »Nachfrage« hat die Entwicklung der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik beschleunigt.

Die rasche Entwicklung der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik hängt aber auch damit zusammen, dass sie das europäische Politikfeld mit den höchsten Zustimmungsraten ist. Nach Eurobarometer-Umfragen unterstützen 77 Prozent der Bürger der Europäischen Union die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik, und diese Unterstützung ist seit 1999 sehr konstant. In jedem Mitgliedstaat der Europäischen Union gibt es eine klare Mehrheit, die eine gemeinsame europäische Verteidigungspolitik unterstützt. Am höchsten ist diese Zustimmung in Estland mit 87 Prozent, gefolgt von Tschechien und Polen mit je 86 Prozent, Lettland und der Slowakei mit je 85 Prozent und Ungarn mit 83 Prozent. Sogar in Großbritannien beträgt die Zustimmung noch 59 Prozent. Und 58 Prozent der Bürger der Europäischen Union unterstützen die Idee einer europäischen Armee.

4. Auf dem Weg zu einer Europäischen Armee und einer Europäischen Sicherheits- und Verteidigungsunion?

Wenn man sich die zahlreichen Entwicklungen im Bereich der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik vor Augen führt, so kann man zu dem Ergebnis kommen, dass wir uns bereits auf dem Weg zu einer Europäischen Armee befinden. So wurde zum Beispiel in Brüssel eine europäische Kommandostruktur mit einem Militärausschuss, einem Militärstab und einer zivil-militärischen Zelle mit einem Operationszentrum geschaffen. Die neu geschaffene Europäische Verteidigungsgentur soll helfen, die Beschaffungspolitik der Mitgliedstaaten besser zu koordinieren. Zudem wurde eine »European Gendarmerie Force« aufgestellt.

Aber es gibt auch noch große Hindernisse und Schwachpunkte im Bereich der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik, die es zu überwinden gilt. Nun stellt sich die Frage: Wie soll es weitergehen? Die Zukunft der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik ist dabei eng verknüpft mit der Weiterentwicklung der Europäischen Union an sich. Vor einem Jahr haben die Franzosen und die Niederländer in Volksabstimmungen den Vertrag über eine Verfassung für Europa abgelehnt. Seither herrscht Unsicherheit über Weg und Ziel der Europäischen Einigung. Im Juni 2005 haben die Staats- und Regierungschefs der Europäischen Union eine Denkpause zu diesem Thema beschlossen. Bisher hat diese nicht zu einer Klärung der Zukunftsfragen geführt. Jetzt erwartet man von

der deutschen Präsidentschaft, dass sie konkrete Vorschläge zur Lösung des Problems vorlegt.

Die Meinungsumfragen ergeben in mancher Beziehung ein widersprüchliches Bild: Einerseits wollen die Bürger mehr, andererseits aber auch weniger Europa. Wenn es um den internationalen Terrorismus, die organisierte Kriminalität oder die Zerstörung der Umwelt geht, halten die Bürger starke Zuständigkeiten der Europäischen Union für notwendig. Dasselbe gilt, wenn es darum geht, gemeinsam die Folgen der Globalisierung zu bewältigen. Andererseits beklagt man den Bürokratismus der Europäischen Union und die Tatsache, dass sie sich in Angelegenheiten einmischt, die ebenso gut auf der Ebene der Nationen und der Regionen geregelt werden könnten. Die Bürger wollen weniger Europa, wenn es um Detailregulierungen des Alltagslebens geht, und mehr Europa, wenn es sich um ihre Sicherheit, um den Kampf gegen das organisierte Verbrechen oder den Terrorismus handelt.

Es muss daher klar sein, was auf Europäischer Ebene geregelt werden muss und was nicht. Diese Kompetenzaufteilung muss auf der Grundlage des Subsidiaritätsprinzips erfolgen. Das heißt, dass Europa sich jener Aufgaben annehmen soll, die auch wirklich auf die europäische Ebene gehören, weil sie dort besser geregelt werden können als von den Mitgliedstaaten. Nach meiner Auffassung muss sich Europa auf folgende Aufgabenbereiche konzentrieren: erstens einen gemeinsamen Markt mit einer stabilen gemeinsamen Währung und zweitens gemeinsame Regeln für den Wettbewerb und für den grenzüberschreitenden Umweltschutz. In diesen Bereichen hat Europa schon heute alle notwendigen Zuständigkeiten.

Was uns jedoch als drittes Element noch fehlt, ist eine wirklich gemeinsame Außen- und Verteidigungspolitik. Wenn wir unter den gegenwärtigen Bedingungen eine solche Weiterentwicklung der Union erreichen wollen, so müssen wir meines Erachtens nach den Erfahrungen in Frankreich und den Niederlanden zu der Methode von Jean Monnet zurückkehren. Dieser hat immer wieder darauf hingewiesen, dass Europa nicht mit einem Schlag entstehen würde, sondern Schritt für Schritt im Umfeld konkreter Projekte.

Rufen wir uns in Erinnerung, wie denn die heutige »Verfassung«, die heutige Realität der Europäischen Union, zustande gekommen ist. Da war zuerst ein Projekt, nämlich die Gemeinschaft für Kohle und Stahl. An der Spitze dieser Gemeinschaft stand eine Hohe Behörde. Daneben gab es einen Ministerrat. Aus der Hohen Behörde entwickelte sich später die Europäische Kommission. Der Ministerrat entwickelte sich zur heutigen Form des Ministerrats weiter. So entstanden die ersten europäischen Institutionen im Zuge des Projektes »Kohle und Stahl«. Das nächste große Projekt war der europäische Binnenmarkt mit der Einheitlichen Europäischen Akte 1986. Mit dem Übergang zum Binnenmarkt ging die Einführung des Mehrheitsprinzips bei Abstimmungen im Europäischen Parlament und im Ministerrat einher. Gleichzeitig wurden die Rechte des Europäischen Parlaments bei der Gesetzgebung gestärkt. Als nächster Schritt auf dem Wege der Integration folgte das Projekt der gemeinsamen Währung. Der 1992 unterzeichnete und 1993 in Kraft getretene Vertrag von Maastricht enthält neben dem Beschluss der Währungsunion auch die Einfüh-

rung der Mitentscheidung des Europäischen Parlaments bei der Gesetzgebung. Von einigen wenigen Neuerungen und Verbesserungen durch den Vertrag von Nizza abgesehen, ist dies der Stand der Dinge, den wir heute haben.

Bei all diesen großen Entwicklungsschritten auf dem Weg der europäischen Integration war es jeweils ein großes gemeinsames Projekt, das im Mittelpunkt stand. Gleichzeitig entstanden die Institutionen und Verfahrensweisen, die notwendig waren, um das jeweilige Projekt zu verwirklichen. Mit dem Europäischen Verfassungskonvent und dem Entwurf einer Europäischen Verfassung sollte nun zum ersten Mal eine entscheidende Weiterentwicklung von Institutionen und Verfahrensweisen unternommen werden, ohne dass dabei die Umsetzung eines konkreten gemeinsamen Projekts als Ziel und treibende Kraft im Mittelpunkt des Verfahrens gestanden hätte. Beim Europäischen Verfassungskonvent war zum ersten Mal die Verfassung Europas selbst Mittelpunkt des Verfahrens. Institutionen und Verfahrensweisen waren selbst das Projekt.

Meine Erfahrung ist die, dass es außerordentlich schwierig ist, die breite Öffentlichkeit davon zu überzeugen, dass eine Verfassung als solche etwas Wichtiges ist und ihre eigenen Interessen betrifft. Ein konkretes Ziel wie eine gemeinsame Währung oder die Öffnung von Grenzen lässt sich leicht erklären. Auch wenn man über eine gemeinsame Außen- und Verteidigungspolitik spricht, so lässt sich leicht vermitteln, worin Sinn und Nutzen liegen. Eine Verfassung hingegen, Institutionen und Verfahrensweisen lassen sich schwer vermitteln. Es ist Erfolg versprechender, zunächst klar zu sagen, was man erreichen will und dann daraus die notwendigen institutionellen Veränderungen abzuleiten.

Nach meiner Überzeugung sollte man erneut ein konkretes Projekt in den Mittelpunkt stellen, wenn es darum geht, unter der deutschen Präsidentschaft den Verfassungsprozess neu anzustoßen. Das derzeit wichtigste anstehende Projekt ist die Schaffung einer Europäischen Sicherheits- und Verteidigungsunion.

Das Europäische Parlament hat am 16. November 2006 mit großer Mehrheit (414 zu 117 Stimmen) eine Resolution verabschiedet, in der es die Weiterentwicklung der Europäischen Union zu einer Sicherheits- und Verteidigungsunion fordert. Das Parlament geht in dieser Resolution darauf ein, wie die Entscheidungsstrukturen im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik auf europäischer Ebene effektiver und transparenter gestaltet werden können und wie die zivilen und militärischen Handlungsfähigkeiten der Union verbessert werden können.

Javier Solana, der Hohe Vertreter für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union, hat seit 1999 viel erreicht, wenn es darum ging, europäische Interessen erfolgreich zu vertreten. Ich freue mich, dass die Stadt Aachen sich dazu entschlossen hat, Javier Solana dieses Jahr mit dem Internationalen Karlspreis auszuzeichnen. Und doch hat sich bei Krisen immer wieder gezeigt, dass es enorm schwierig ist, gemeinsame Positionen zu definieren und diese dann geschlossen und einheitlich nach außen zu formulieren. Dies hängt auch damit zusammen, dass die Kompetenzen zur Au-

ßenvertretung innerhalb der Europäischen Union zwischen Kommission und Rat aufgeteilt sind, was zu Spannungen und Reibungsverlusten führt. Das Europäische Parlament fordert in seiner Resolution vom 16. Dezember 2006 daher, wie im Verfassungsvertrag vorgesehen das Amt eines Außenministers der Union zu schaffen, der zugleich Vizepräsident der Europäischen Kommission ist. Diesem sollte ein für Sicherheit und Verteidigung zuständiger Stellvertreter zur Seite gestellt werden.

Das Europäische Parlament fordert in seiner Resolution zudem, dass sich die Mitgliedstaaten zu gegenseitigem Beistand im Falle eines Terrorangriffs, einer Naturkatastrophe oder eines Angriffs auf das Territorium der Europäischen Union verpflichten. Die Resolution geht von einem erweiterten Sicherheitsbegriff aus, der nicht nur die Angelegenheiten der Verteidigung, sondern auch den Schutz der Außengrenzen der Europäischen Union, die Bewältigung von Naturkatastrophen und die Sicherung der Energieversorgung beinhaltet. Das Europäische Parlament weist darauf hin, dass die Europäische Union ihre begrenzten zivilen und militärischen Kapazitäten zunächst auf die eigene geographische Nachbarschaft, insbesondere auf den Balkan konzentrieren sollte.

5. Die europäischen militärischen Fähigkeiten und die Steigerung ihrer Effizienz

Im Hinblick auf die Fähigkeitslücken der europäischen Streitkräfte ist es dringend erforderlich, die Verteidigungsausgaben innerhalb der Europäischen Union künftig effektiver zu investieren. Die Mitgliedsländer der Europäischen Union geben derzeit 170 Milliarden für Verteidigung aus, das ergibt sich aus der Addition der 25 Verteidigungshaushalte. Dieser Betrag ist keine kleine Summe, ungefähr ein Drittel der amerikanischen Verteidigungsausgaben. Dennoch haben uns unsere amerikanischen Freunde nach dem Krieg im Kosovo mitgeteilt, dass die Leistungsfähigkeit der Europäer im Vergleich zu den Vereinigten Staaten bei nur zehn Prozent lag. Dies kommt unter anderem daher, dass die Ausrüstung in den USA vom Pentagon besorgt wird. Bei uns sind es 25 Verteidigungsministerien, was zu zahlreichen Duplikationen und Mehrausgaben führt.

Dieser Umstand führt nicht nur zu ineffektiver Verwendung von Steuergeldern, er führt auch zu unnötigen Schwierigkeiten und Risiken durch die Verwendung unterschiedlicher und oft inkompatibler Ausrüstung bei Auslandseinsätzen. Das Europäische Parlament fordert daher mit Nachdruck, dass zumindest die Battle Groups, die ab 2007 einsatzbereiten neuen Gefechtsverbände der Europäischen Union, eine einheitliche oder zumindest kompatible Ausrüstung erhalten. Es ist Aufgabe und Verantwortung der Politik, unnötige Risiken für Soldaten und sonstige Beteiligte an Einsätzen zu vermeiden. Es ist ebenfalls Aufgabe und Verantwortung der Politik, Steuergelder effektiv einzusetzen. Ich bin davon überzeugt, dass wir durch einen gemeinsamen europäischen Ansatz bei der Beschaffung von Ausrüstung für unsere Streitkräfte für denselben Betrag mehr erhalten können. Dazu muss ein gemeinsamer Markt im Bereich der Verteidigung geschaffen werden. Damit haben wir bereits begonnen.

Außerdem hat das Europäische Parlament gemeinsam mit dem Rat im Rahmen eines neuen Forschungsrahmenprogrammes einen Betrag von 1,2 Milliarden Euro für Sicherheitsforschung zur Verfügung gestellt. Bei teuren Großprojekten sollten parallele nationale Programme durch ein europäisches Programm ersetzt werden. Ein klassisches Beispiel ist die Satellitenaufklärung. Wir brauchen Satellitenaufklärung für gemeinsame europäische Einsätze, zur Überwachung unserer gemeinsamen europäischen Außengrenzen und bei der Bekämpfung von Naturkatastrophen. Informationen, die wir gemeinsam benötigen, sollten wir uns auch gemeinsam beschaffen; dies ist bisher aber nicht der Fall. Mit »Helios« besitzen Frankreich, Spanien und Italien ein gemeinsames System von optischen Aufklärungssatelliten. Mit »SAR Lupe« wird Deutschland ab 2007 über ein eigenes Satellitenaufklärungssystem mit Radar-technik verfügen. Ich hielte es für sehr sinnvoll, wenn es sich bei der nächsten Generation von Aufklärungssatelliten um ein gemeinsames europäisches System handeln würde.

6. Parlamentarische Kontrolle und transparente Entscheidungsprozesse – Voraussetzungen für die Akzeptanz und das Vertrauen der Bürger in Europa

Neben der Schaffung effektiverer Entscheidungsstrukturen und der Verbesserung der zivilen und militärischen Handlungskapazitäten muss es uns gelingen, die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik für die Bürger transparenter und einfacher nachvollziehbar zu gestalten. Die zentrale Entscheidungsinstanz der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik ist das »Politische und Sicherheits-politische Komitee« (PSK). Das PSK tagt in der Regel zweimal wöchentlich in Brüssel. Jeder Mitgliedstaat entsendet dazu einen Botschafter. Die Arbeit des PSK ist effizient, aber wenig sichtbar. Hier sehe ich ein zentrales Problem. Entscheidungen im Bereich der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik müssen parlamentarisch kontrolliert werden. Die Bürger müssen erkennen können, wer für Entscheidungen in diesem Bereich verantwortlich ist. Beides ist nicht oder nur sehr bruchstückhaft der Fall.

Ich bin daher der Auffassung, dass die Entscheidungsprozesse im Bereich der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik transparenter und übersichtlicher gestaltet werden müssen. Gerade weil ein gemeinsames europäisches Vorgehen im Bereich der Sicherheit und Verteidigung so wichtig ist, brauchen wir auch eine wirkliche europäische politische Debatte über Wege und Ziele, über Prinzipien und Aufgaben der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Im Vorfeld der Osterweiterung der Europäischen Union haben wir gegenüber Beitrittskandidaten stets betont, wie wichtig parlamentarische Kontrolle innerhalb des demokratischen Systems ist. Dies gilt es nun, auf europäischer Ebene selbst umzusetzen. Vieles geschieht bereits. Im Auswärtigen Ausschuss des Europäischen Parlaments finden regelmäßig Aussprachen mit Javier Solana über aktuelle Ereignisse, einzelne Einsätze aber auch über längerfristige Strategien statt. Es gibt auch regelmäßige Informationen durch den Vorsitzenden des Militärstabs der Europäischen Union. Regelmäßig finden Dele-

gationsreisen statt, bei denen sich Mitglieder des Ausschusses vor Ort ein Bild vom Verlauf europäischer Einsätze machen, wie beispielsweise in jüngster Zeit in Bosnien-Herzegowina und in der Demokratischen Republik Kongo.

Eine der zentralen Rollen eines Parlaments ist jedoch die Kontrolle des Haushalts. Und hier gibt es erhebliche Defizite. Die parlamentarische Kontrolle der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik wird dadurch erschwert, dass die Einsätze von Streitkräften der Europäischen Union, wie zum Beispiel jetzt der Kongo-Einsatz, nicht aus dem offiziellen Haushalt der Europäischen Union finanziert werden, sondern über Schattenhaushalte und Ad-hoc-Mechanismen. Es besteht die Gefahr, dass solche Finanzierungsmethoden weder durch die nationalen Parlamente noch durch das Europäische Parlament wirksam kontrolliert werden können. Im Interesse einer effektiven parlamentarischen Kontrolle sollte die Finanzierung aller Einsätze im Rahmen der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik daher in den regulären Haushalt der Europäischen Union eingefügt werden. Transparentere Ent-

scheidungsprozesse und eine effektive parlamentarische Kontrolle werden das Vertrauen in die Europäische Union bei der Bewältigung ihrer Aufgaben im Bereich der Sicherheit und Verteidigung stärken.

Der Erfolg unserer deutschen Präsidentschaft der Europäischen Union wird vor allem davon abhängen, ob es uns gelingt, das Vertrauen der Menschen in Europa wiederherzustellen. Wenn wir das Vertrauen der Menschen in Europa wieder stärken wollen, dann muss vor allem die Kompetenzverteilung klar geregelt werden. Es muss klar sein, was Europa macht, und was nicht. Europa muss sich auf die Bereiche konzentrieren, in denen ein gemeinsames europäisches Handeln erforderlich ist und einen klaren Nutzen bringt. Hierzu gehört der Bereich der Sicherheit und Verteidigung.

Das Europäische Parlament hat sich in seiner Resolution vom 16. November 2006 klar zur Weiterentwicklung der Europäischen Union zu einer Union der Sicherheit und Verteidigung bekannt. Ich hoffe, dass es uns bereits unter der deutschen EU-Präsidentschaft gelingen wird, hier Fortschritte zu erreichen.

Die Europäische Verteidigungsagentur

Joachim Rohde*

Abstract: After the end of the East-West conflict the idea of a European Security and Defence Policy got momentum. The Helsinki Headline Goal was fixed, but still in 2003 Europe didn't have the needed capabilities. In 2003/2004 the European partners agreed on a new Headline Goal 2010 as well as on a European Security Strategy. After the experiences with more or less national insufficient procurement capacities it was a consequent step to establish a European Defence Agency (EDA) in 2004 in Brussels. The article describes the history, organisation, tasks, and perspectives of this agency. This political project to strengthen the European procurement market is today accepted by 24 members of the European Union.

Keywords: Europäische Verteidigungsagentur, Verteidigungsindustrie, Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik

Als die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik 1999 Gestalt annahm, proklamierten die Mitgliedstaaten das so genannte Helsinki Headline Goal, das die Fähigkeit ins Auge fasste, bis zum Jahr 2003 in der Lage zu sein, etwa 60.000 Soldaten innerhalb von 60 Tagen zu Operationen zu entsenden und diese Truppen für mindestens ein Jahr im Einsatzgebiet zu halten. Zwei Jahre später vereinbarten sie den European Capability Action Plan, der das Ziel hatte, die jeweiligen Verteidigungsanstrengungen der Mitgliedstaaten zu rationalisieren und, wo immer möglich, mit dem Ziel höherer Synergie zu kooperieren. Trotz der Teilnahme an 16 zivilen, polizeilichen und militärischen Operationen der verschiedensten Art seit 2003 fällt die Bilanz eher ernüchternd aus. Denn auch 2003 verfügte die EU nicht über die für das Erreichen der Ziele des Headline Goals notwendigen Fähigkeiten, im Gegenteil, es gab noch immer erhebliche Lücken und Defizite in einer Reihe von Fähigkeitsgebieten.

In den Jahren 2003/2004 wurden mit der Einigung auf eine gemeinsame europäische Sicherheitsstrategie und auf das Headline Goal 2010 neue konzeptionelle Orientierungsvorgaben für die Weiterentwicklung der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik und der militärischen Fähigkeiten geschaffen. Die in diesen Dokumenten zum Ausdruck kommenden sicherheitspolitischen Ambitionen einerseits und die bei internationalen Einsätzen nach wie vor deutlich gewordenen Fähigkeitslücken der Europäer warfen immer dringender die Frage auf, wie angesichts stagnierender investiver Ausgaben die militärischen Fähigkeiten Europas für diese Art von Einsätzen ausgebaut und vor allem auch mittel- bis langfristig autonome militärische Handlungsfähigkeiten aufgebaut und erhalten werden können. Damit war auch deutlich, dass ein neuer Ansatz erforderlich war, um Europas Fähigkeitslücken zu schließen und die ehrgeizigen Ziele zu erfüllen. Vor diesem Hintergrund macht die Gründung der Europäischen Verteidigungsagentur im Juli 2004 deutlich, dass die Mitgliedstaaten die Entwicklung und Bereitstellung militärischer Fähigkeiten vor allem durch einen integrierten *europäischen Neuansatz* voranbringen wollten.

* Joachim Rohde ist Principal Officer bei der Europäischen Verteidigungsagentur im Direktorat Industry & Market in Brüssel