

## Die Handlungsfähigkeit der Europäischen Union als sicherheitspolitischer Akteur

von Wilfried von Bredow

*Die intergouvernemental angelegte Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) ist, obwohl sie über eine eindrucksvolle organisatorische Gestalt verfügt, nicht wirklich ein Ausweis sicherheitspolitischer Handlungs- und Gestaltungsfähigkeit der Europäischen Union im internationalen Umfeld. Drei der wichtigsten Gründe für dieses Defizit sind die Unterschiede in den politisch-militärischen Kulturen der EU-Mitgliedstaaten, das asymmetrische Verhältnis GSVP-NATO und die durch die Finanz- und Schuldenkrise seit 2007/08 weiter unter Druck geratenen europäischen Rüstungshaushalte. Eine GSVP-Bilanz kommt zu einem überwiegend skeptischen Urteil über die künftige Handlungsfähigkeit der Europäischen Union als Krisenstabilisator und sicherheitspolitischer Ordnungsfaktor in der Weltpolitik.*

*The intergouvernemental Common Security and Defence Policy (CSDP) has an impressive functional organizational structure. Nevertheless, it cannot be regarded as an effective tool for demonstrating the European Union's ability to act as a leading power in international crisis stabilization and other security missions. Three of the most important reasons for this deficit are the different political-military cultures of EU member states, the asymmetric relationships with NATO and the pressure on the national defence budgets, resulting from the financial and debt crisis of 2007/08. Past achievements of CSDP fuel major scepticism about the prospects of the EU becoming a powerful international security provider in world politics.*

Die Lücke zwischen den an die europäische Öffentlichkeit adressierten Werbeargumenten für eine „immer engere Union der Völker Europas“<sup>1</sup> und dem intergouvernementalen Durchwurstel-Pragmatismus ist in den letzten Jahren immer breiter geworden. Nun sind Pragmatismus in der Politik und *muddling-through*-Praktiken an sich keineswegs verwerflich, im Gegenteil. Stehen sie jedoch auf dem Sockel blasser, aber semantisch grellbunt bemalter „Visionen“, dann bleiben Enttäuschungen nicht aus und das Misstrauen der Menschen wächst. So geht es gegenwärtig dem „europäischen Projekt“. Manch ein erfahrener Beobachter

1 So wörtlich in der Präambel zum Vertrag über die Europäische Union (EU-Vertrag oder Vertrag von Maastricht) 1992.

der Europäischen Union stellt sich die längst nicht mehr nur rhetorisch gemeinte Frage: „Scheitert Europa?“<sup>2</sup>.

## I. Ausgangsüberlegungen

Auf manchen Politikfeldern wird die Union ja tatsächlich „immer enger“, zugleich leider auch unübersichtlicher. Für ihre Außen- und Sicherheitspolitik gilt das nur bezüglich der Unübersichtlichkeit. Seit es die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) gibt, also seit 1993, und die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP)<sup>3</sup>, also seit 1998/99, versucht die Europäische Union, auch auf diesem breiten und sich in den letzten Jahrzehnten permanent verändernden Politikfeld Handlungsfähigkeit nach außen zu demonstrieren. Zwei Aspekte fallen dabei besonders ins Auge:

- Die Union möchte zum Zweck der Reduktion von Bedrohungen, für Stabilisierungsmissionen und beim Krisenmanagement ihre sicherheitspolitischen Grundvorstellungen, Handlungsregeln und Einsatz-Instrumente mit Priorität zivil definieren (ohne militärische Mittel ganz zu vernachlässigen).
- Diese in gewissem Sinne als internationales Alleinstellungsmerkmal anzusehende Präferenz akzentuiert zugleich die Eigentümlichkeit des Verhältnisses zu den Vereinigten Staaten. Die transatlantischen Beziehungen zeichnen sich durch enge sicherheitspolitische Kooperation aus. Sie sind durch das andauernde militärstrategische Übergewicht der USA gekennzeichnet. Dieses Ungleichgewicht materiell (durch militärische Zusammenarbeit innerhalb der EU) und ideell (durch die Bevorzugung einer zivileren Sicherheitspolitik) zu verringern und mehr eigene Handlungsfähigkeit in der internationalen Politik zu erreichen, gehört zu den „strukturellen Zielen“ der Union.

Dabei stehen die Unterschiede zwischen den politisch-militärischen Kulturen<sup>4</sup> in den einzelnen EU-Mitgliedsstaaten der Ausbildung einer wirklich gemeinsamen GSVP im Wege. Deshalb ist die *erste These* dieser Zwischenbilanz: GSVP und Europäische Sicherheitsstrategie sind weniger ein Ausweis europäischer Handlungsfähigkeit in der internationalen Sicherheitslandschaft, vielmehr primär der Versuch, eine gemeinsame europäische politisch-strategische Kultur anzustreben.

2 *Fischer, J.*: Scheitert Europa?, Köln, 2014.

3 Ihr erster Name war Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP). Im Vertrag von Lissabon (2007, in Kraft seit Ende 2009) wurde daraus GSVP.

4 Dieser Ausdruck ist zwar etwas sperriger, dafür jedoch umfassender als der in der Literatur häufig verwendete Begriff der strategischen Kultur.

Die *zweite These* geht auf das Verhältnis zwischen transatlantischer und europäischer Sicherheitspolitik, zwischen NATO und GSVP ein: Solange dieses Verhältnis auf der militärischen Ebene eindeutig durch das amerikanische Übergewicht geprägt ist, bleibt die Handlungsfähigkeit der EU gehandicapt.

Die *dritte These* besagt, dass die anhaltenden Budgetschwierigkeiten der europäischen Staaten ihre GSVP nach einer Phase der Stagnation voranbringen könnten, wenn auch vermutlich nicht in dem Ausmaß, wie es sich z. B. die Befürworter einer „europäischen Armee“<sup>5</sup> erhoffen.

## 1. Zivil-militärisches Paradoxon

Wir erleben gegenwärtig in den westlichen Gesellschaften eine paradoxe Entwicklung des Verhältnisses zwischen den Sphären des Zivilen und des Militärischen:

- Auf der *einen Seite* steht die Beobachtung einer breiter werdenden Lücke zwischen ziviler Gesellschaft und Streitkräften. Das Ende der Massenarmeen und der sich logisch daraus ergebende Fortfall der Wehrpflicht, die optische Marginalisierung von Soldaten im gesellschaftlichen Alltagsleben, die schrittweise erfolgende Privatisierung vieler vormals von den Streitkräften vorgenommener Aufgaben, die Ausbildung von hoch-professionellen Spezialkräften als operativer Kern moderner Streitkräfte, der Wertewandel in den zivilen Gesellschaften in Richtung auf eine post-heroische Virtualisierung von organisierter Gewalt, das sind nur ein paar der wichtigsten Veränderungen in den westlichen Gesellschaften. Sie haben nicht das öffentliche Ansehen der Streitkräfte verringern können – das ist fast überall sehr hoch –, jedoch die zivil-militärische Kommunikation nicht unbeträchtlich erschwert. Dabei versteht es sich von selbst, dass das Ausmaß dieses *civil-military gap* in den einzelnen Gesellschaften entsprechend ihrer politisch-militärischen Kultur variiert.
- Auf der *anderen Seite* überlappen sich, ja fusionieren in den meisten gewaltsamen Konflikten und Kriegen der Gegenwart mehr und mehr die Sphären des Zivilen und des Militärischen. Humanitäre Interventionen, *Peacekeeping*, Krisenprävention und Stabilisierungsmissionen, alles Aufgaben für die Streitkräfte, können schon lange nicht mehr „rein militärisch“ gelöst werden. Gegen manche Bedrohungen, Gefahren und Risiken in modernen Gesellschaften können Streitkräfte nichts ausrichten. Dem entspricht der heute üblich gewordene erweiterte Sicherheitsbegriff, der ja nicht nur in anderen Politikfeldern (Energie, Umwelt

5 Vgl. die verschiedenen Plädoyers in dem Sammelband *Kaldrack, G./Pöttering, H.-G.* (Hg.): Eine einsatzfähige Armee für Europa, Baden-Baden, 2011.

usw.) aufgetaucht ist, sondern auch die in den oben aufgezählten Missionen operierenden Streitkräfte zu engster Kooperation mit zivilen Institutionen nötig.

Dieses zivil-militärische Paradoxon hat erhebliche Konsequenzen für die Planung und Durchführung von Militäreinsätzen im Kontext der oben angeführten Missionen. Die GSVP ist von ihrer strategisch-operativen Anlage her gar nicht schlecht für Missionen im zivil-militärischen Überschneidungsfeld gerüstet. Aber in den europäischen Gesellschaften scheinen das Verständnis für die Bedeutung militärischen Handelns und die Bereitschaft, sich darauf einzulassen, kleiner zu werden. Sie sind mehr und mehr, um einen Ausdruck aus der Makrosoziologie zu verwenden, zu *post-heroischen Gesellschaften* geworden.<sup>6</sup>

## 2. Politisch-militärische Kultur

In der Politikwissenschaft wird seit den 1950er Jahren mit dem das Konzept der *politischen Kultur* gearbeitet. Es bezieht sich auf Kollektive (Verbände, Unternehmen, vor allem auch staatlich verfasste Gesellschaften) und umfasst die dort herrschenden politischen Einstellungen, Wertvorstellungen, kollektiven Bewusstseinsinhalte wie Traditionen, Verhaltensnormen sowie den Grad ihrer Gültigkeit. Man kann also für alle Kollektive durch Beobachten und Erfragen die Gestalt ihrer politischen Kultur herausarbeiten.

Eine bestimmte politische Kultur ist sozusagen der Kitt, der Gruppen und Gesellschaften zusammenhält. Damit ist allerdings nicht eine Homogenisierung der Meinungen und Vorstellungen aller Individuen in einer Gruppe oder Gesellschaft gemeint. Die Vielfalt bleibt, jedoch eingebunden in einen allgemein akzeptierten Rahmen. Politische Kulturen können sich verändern, müssen es sogar, aber in der Regel tun sie es nicht von heute auf morgen, sondern langsam und unauffällig.

Die Einstellungen zur Gewalt und zu Polizei und Streitkräften als Durchsetzungsmittel staatlicher Ziele gehören ebenfalls zur politischen Kultur einer Gesellschaft. Wenn man den Blick auf dieses Feld konzentriert, erkennt man, wie nicht nur diese Einstellungen, sondern auch das Verhalten der Menschen, Zivilisten wie Soldaten, von Gesellschaft zu Gesellschaft variieren. Das bezieht sich zum Beispiel auf die „Kriegsbereitschaft“ einer Gesellschaft, aber auch auf strategisch-operative Präferenzen bei der Kriegsführung, auf die Wertschätzung soldatischer Werte wie Kampffähigkeit und Opfermut oder das Ansehen von

6 Vgl. Münkler, H.: Heroische und postheroische Gesellschaften, in: Merkur, 61/8-9 (2007), 742–752.

Kriegsveteranen. Diese militärische Kultur als Teil der politischen Kultur wird von vielen Faktoren beeinflusst, von der geographischen Lage eines Landes (Landmacht, Seemacht oder beides), von den historischen Erfahrungen mit Siegen oder Niederlagen, von Indoktrinationen und Informationslenkung seitens der staatlichen Eliten usw. Nicht unwichtig sind in diesem Zusammenhang auch das Binnenklima der Streitkräfte mit ihrer jeweiligen Organisationskultur sowie der Grad der Integration der Streitkräfte in die Gesellschaft.

## II. Vom aggregierten zum kollektiven Akteur?

Das Konzept des Akteurs umfasst Handlungseinheiten der verschiedensten Art, Individuen wie kleinere oder größere Kollektive. Gemeinsam ist ihnen die Fähigkeit zur Formulierung politischer Willensäußerungen im eigenen Interesse. Deren Durchsetzung hängt von vielen äußeren und inneren Faktoren ab; zu letzteren gehört auch die Straffheit der eigenen (individuellen oder kollektiven) Identität. Damit ist bei politischen Organisationen, Staaten und, *sit venia verbo*, internationalen Gemeinschaften die handlungsleitende Kraft rechtlicher (vertraglicher), ethischer und psychologischer Bestimmungen, Prinzipien und Bewusstseinsinhalte gemeint. Stärke oder Schwäche eines kollektiven Akteurs ergeben sich aus der Summe der ihm zur Verfügung stehenden Machtmittel, aus seiner Einbindung in Konstellationen, die seine Akteurs-Qualität beeinträchtigen oder fördern, und seiner inneren Kohärenz. Welches Minimum von all dem erforderlich, um ein Kollektiv als Akteur anzusehen, hängt vom Betrachter ab. Insofern ist es müßig, darüber zu streiten, ob die Europäische Union oder wenn ab wann sie ein Akteur in der internationalen Politik ist. *Jopp* und *Schlotter* etwa konstatieren, die EU sei von einem „aggregierten Akteur“ in den 1980er Jahren mittlerweile zu einem „weitgehend kollektiven Akteur“<sup>7</sup> aufgestiegen, ohne dass sie diese Begriffe genauer gegeneinander abgrenzen.

Aufschlussreicher ist es, über die Eigenheiten dieses Akteurs zu reflektieren und über seine Handlungsfähigkeit auf unterschiedlichen politischen Feldern. Dabei ist die Sicherheitspolitik<sup>8</sup> von besonderem Gewicht, gehören doch die Aufstellung von Organisationen physischer Gewalt und der legitime Zugriff auf sie im Falle

7 *Jopp, M./Schlotter, P.*: Kollektive Außenpolitik – Die Europäische Union als internationaler Akteur, in: Dies. (Hg.): Kollektive Außenpolitik, Baden-Baden, 2007, 381.

8 Sicherheitspolitik steht hier immer als abgekürzter Sammelbegriff für Verteidigungspolitik, Militär- und Rüstungspolitik, die traditionelle (enger definierte) und die aktuelle, auf einen erweiterten Sicherheitsbegriff zurückgehende Sicherheitspolitik.

des Schutzes gegen innere und äußere Feinde sowie zur Demonstration der eigenen Durchsetzungsfähigkeit gegen Interessen anderer Akteure zum Kern des Anspruchs von Staaten auf Souveränität. Auch wenn die Vorstellung von der Souveränität als einem der Grundmerkmale von Staaten löchriger geworden ist, besitzt sie in der Staatenwelt doch immer noch eine wichtige völkerrechtliche und symbolische Funktion, und in vielen Fällen geht sie auch darüber weit hinaus.

In den frühen 1950er Jahren sollte eine gemeinsame Verteidigungspolitik wegen der als akut eingeschätzten Bedrohung durch die Sowjetunion und ihre Verbündeten zu einem Stützpfeiler der Integration Westeuropas werden. Dieses Projekt schlug fehl. Stattdessen entwickelte sich eine im Nordatlantikpakt (NATO) effizient organisierte transatlantische Abschreckungs- und Verteidigungsallianz. Ein rein westeuropäisches sicherheitspolitisches Bündnis gab es zwar auch, die Westeuropäische Union (WEU). Sie verblieb aber ganz im Schatten der NATO.

Während des Ost-West-Konflikts war die NATO ganz offensichtlich der handlungsmächtigste sicherheitspolitische Akteur in und für Westeuropa – der *security provider*, auf den alles ankam. Durch sie wurde auch der militärische Einfluss der Vereinigten Staaten auf die Sicherheitspolitik der Staaten Westeuropas kanalisiert. Sicherheitspolitische Konflikte zwischen NATO-Staaten gab es allerdings auch, etwa während der Suez-Krise 1956 oder zwischen Griechenland und der Türkei im Falle Zyperns (seit den 1960er Jahren). Frankreich verließ 1966 wegen eigener nuklearstrategischer Ambitionen die militärische Integration der NATO, blieb aber NATO-Mitglied.

Mit dem Ende des Ost-West-Konflikts veränderte sich die Struktur des internationalen Systems einschließlich der globalen und europäischen Sicherheitslandschaft. In die Integration Europas wurden im folgenden Jahrzehnt auch etliche post-kommunistische Staaten einbezogen. Im Vertrag über die Europäische Union, in Kraft seit Ende 1993, wurde der Grundriss einer Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) skizziert, zunächst noch eher eine politische Luftnummer. In den folgenden beiden Jahrzehnten konkretisierte sich in der intergouvernemental angelegten GASP schrittweise die diplomatische Kooperation innerhalb der EU, ohne dass man heute schon sagen könnte, sie habe die außen- und sicherheitspolitischen Unterschiede zwischen den EU-Staaten mehr als nur ein Stück weit einzuebnen vermocht.

An dem Etikett GASP lässt die enge Verklammerung von Außen- und Sicherheitspolitik aufmerken. Damit wurde dem schon seinerzeit unübersehbaren Trend zur Erweiterung des Sicherheitsbegriffs über seine militärische Bedeutung

hinaus entsprochen. Die außen- und sicherheitspolitische Handlungsfähigkeit der Europäischen Union blieb, alles in allem, dennoch eher schwach. In der militärisch akzentuierten Sicherheitspolitik behielten sich die Staaten die Entscheidungen vor, zum Beispiel angesichts des Zerfalls Jugoslawiens. Ihre Zusammenarbeit in Bündnisorganisationen beruhte auf der verwirrenden Situation, dass es in Europa mit der transatlantischen NATO, der geographisch „von Wladiwostok bis Vancouver“ ausgedehnten Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE, 1995 in OSZE umbenannt) und der immer noch ganz handlungsschwachen WEU gleich drei internationale Organisationen gab, die sich, was ihre Aufgaben und ihre Mitgliedschaft betraf, zwar überlappten, aber keineswegs deckten. Immerhin beschloss der Europäische Ministerrat 1992, die WEU solle künftig humanitäre Aufgaben, Rettungseinsätze und friedenserhaltende Maßnahmen unter Einschluss von Kampfeinsätzen zur Friedenswiederherstellung übernehmen können. Das war als Signal sicherheitspolitischen Selbstbewusstseins gemeint. Dieser später noch erweiterte Katalog heißt Petersberg-Aufgaben. Sie wurden im Vertrag von Lissabon festgeschrieben und in die GSVP übernommen. Eine Zeitlang wurde darüber debattiert, welche von ihnen künftig das meiste Gewicht haben würde. Solange das aufgrund unterschiedlicher politischer Vorstellungen in Washington und den europäischen Hauptstädten nicht klar war, sollten sie als *interlocking institutions* wenigstens eng zusammenarbeiten. Kritiker sprachen spöttisch von *interblocking institutions*.

Im Jugoslawien-Konflikt der frühen 1990er Jahre blieb die gemeinsame sicherheitspolitische und militärische Handlungsfähigkeit der europäischen Regierungen weit hinter allen Erwartungen zurück. Die Bedeutung der OSZE sank dramatisch. Die WEU, weil sie nicht in der Lage war, die Petersberg-Aufgaben zu erfüllen, wurde schließlich etappenweise rückgebaut und 2010 ganz auf- und von der GSVP abgelöst. Als handlungsfähiges Militärbündnis blieb die NATO übrig, die sich auf Betreiben der Vereinigten Staaten neue strategische Ziele setzte und ihr Operationsgebiet weltweit ausdehnte, jedoch gerade auch von ihren neuen Mitglieder in Ostmitteleuropa und im Baltikum als territoriale Schutzmacht angesehen wird.

Für Europa waren die 1990er Jahre sicherheitspolitisch von den Konflikten und Folgeprobleme des Zerfalls von Jugoslawien bestimmt, die in ihren Auswirkungen deutlich machten, dass die Handlungsfähigkeit der Europäischen Union unterentwickelt war. Als erfolgreiche Ordnungsmacht in dieser Makroregion und ihrer Nachbarschaft konnte man sie wirklich nicht bezeichnen. Gleichzeitig verstärkten sich international die Erwartungen an die Europäische Union, als globa-

ler Ordnungsfaktor aufzutreten. Es wurde immer klarer, dass die EU nur dann in der obersten Liga der etablierten (USA) und sich neu etablierenden (BRICS-Staaten) Weltmächte mithalten können, wenn sie gemeinsam handelt und nicht die europäischen Staaten jeder für sich allein.

Diese Einsicht – Weltgeltung nur gemeinsam, weil die nationalen Akteure zu wenig ausrichten können – ist spätestens seit Mitte der 1990er Jahre so gut wie unbestritten: Nur als Europäische Union haben die Staaten Europas die Chance, ihre weltpolitischen Interessen außen- und sicherheitspolitisch durchzusetzen. Offen blieb, wie man diese Voraussetzung für erhöhte sicherheitspolitische Handlungsfähigkeit schafft. In einer solchen Situation ist es am leichtesten, erst einmal bestimmte Institutionen zu planen und zu gründen. Die sind dann auf dem Papier für die neuen Aufgaben zuständig, und damit verbindet sich die Hoffnung, dass sie diese Rolle bald auch in der Praxis ausfüllen können. Die Harmonisierung und Kompatibilisierung würde schon reichen, doch bilden die unterschiedlichen politisch-militärischen Kulturen in Europa eine schwierig zu erfüllende Voraussetzung, wenn man als europäischer Akteur sicherheitspolitische Handlungsfähigkeit demonstrieren können will.

### III. Institutionen und Aktionen

#### 1. Kraftloser Griff ans eigene Portepée

Sicherheitspolitische Handlungsfähigkeit wofür? Darüber herrscht weder unter den Experten in Wissenschaft und Politik, noch in der europäischen Öffentlichkeit<sup>9</sup> ein Konsens. In der gemessen an den Möglichkeiten ihrer Umsetzung geradezu avantgardistischen Europäischen Sicherheitsstrategie von 2003<sup>10</sup> werden als hauptsächliche globale Bedrohungen aufgezählt: Terrorismus, Verbreitung von Massenvernichtungswaffen, regionale Konflikte (anderswo), Scheitern von Staaten, organisierte Kriminalität. Bemerkenswert an dieser Aufzählung ist, dass hier die Mehrzahl der Bedrohungen von nicht-staatlichen Akteuren ausgeht. Als oberste strategische Ziele werden genannt: die Abwehr von Bedrohungen, die Stärkung der Sicherheit in der Nachbarschaft und eine Weltordnung auf der

9 Sachangemessener ist es vermutlich, hier nicht den Singular zu benutzen, sondern von europäischen Öffentlichkeiten zu sprechen, deren Wahrnehmungs- und Argumentationshorizont weiterhin (noch?) von nationalstaatlichen Perspektiven bestimmt wird.

10 Ein sicheres Europa in einer besseren Welt, verabschiedet vom Europäischen Rat am 12.12.2003, <http://consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIDE.pdf> (Zugriff am 30.10.2014).

Basis eines wirksamen Multilateralismus. Das sind ambitionierte Ziele, die 2003 keineswegs in Reichweite lagen. Heute tun sie es auch nicht.

Wie ein roter Faden zieht sich durch die sicherheitspolitischen Dokumente der Europäischen Union seit der britisch-französischen Erklärung über die europäische Verteidigung vom 4. Dezember 1998 von Saint-Malo und den Gründungsbeschlüssen für eine Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik des Europäischen Rates vom Juni 1999 in Köln der Ruf nach einer Stärkung der sicherheitspolitischen Handlungsfähigkeit der Europäischen Union. Immer begleitet von Kritik und Skepsis, weil der Griff ans eigene Portepée kraftlos blieb. In seiner Analyse der Europäischen Sicherheitsstrategie von 2003, inzwischen wurde sie ohne dramatische Akzentverschiebungen fortgeschrieben,<sup>11</sup> fragt deshalb *Jean-Yves Haine*: Kann die EU eigentlich überhaupt ein globaler Sicherheits-Akteur werden? Eine klare Antwort darauf gibt er nicht.<sup>12</sup>

In der Entwicklungsgeschichte der GSVP von 1998 bis heute<sup>13</sup> fällt auf, wie häufig und wie geradezu innig die Europa-Politiker und viele ihrer systematischen und sympathisierenden Beobachter an das Prinzip der *self-fulfilling prophecy* appelliert haben. Mit verständlichem, aber durch die vielen Wiederholungen etwas abgegriffenem Überschwang wurden und werden in solchen Appellen bestimmte normative Erwartungen ausgedrückt: Europa als Zivilmacht, als Friedensmacht, als *soft power*-Akteur. Zwischen solchen Vorstellungen von dem, wie sich die Europäische Union auf der internationalen Bühne verstehen und verhalten soll, gibt es kleinere Unterschiede. Aber gemeinsam ist ihnen, dass damit ein Selbstverständnis und Verhaltensweisen proklamiert werden, die sie von anderen weltpolitischen Akteuren unterscheiden sollen. Von nicht-westlichen Staaten sowieso, aber auch von den USA, und zwar besonders in der Sicherheitspolitik. In Politiker-Reden wird eine „wertgebundene“ Außen- und Sicherheitspolitik nicht selten als besonders menschenfreundlich charakterisiert.

11 Den vom Europäischen Rat im Dezember 2008 angenommenen „Report on the Implementation of the European Security Strategy“ muss man, wie auch anders, gegen den Strich lesen: [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressdata/EN/reports/104630.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/reports/104630.pdf) (Zugriff am 10.11.2014).

12 *Haine, J.-Y.*: The European Security Strategy: Can the EU Become a Global Security Actor?, in: Jäger, T./Höse, A./Oppermann, K. (Hg.): Die Sicherheitsstrategien Europas und der USA. Transatlantische Entwürfe für eine Weltordnungspolitik, Baden-Baden, 2005, 66–79.

13 Ein gut benutzbarer einführender Überblick stammt von *Diedrichs, U.*: Die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU, Wien, 2012. Zu verfassungs- und völkerrechtlichen Aspekten bis zur Mitte des vorigen Jahrzehnts vgl. *Graf von Kielmansegg, S.*: Die Verteidigungspolitik der Europäischen Union. Eine rechtliche Analyse, Stuttgart, 2005.

Da drängt sich der Verdacht auf, dass die aufs Zivile, Friedliche und Sanfte bezogene Rhetorik aus der Not eine sicherheitspolitische Tugend machen soll.

## 2. Organisationsgefüge

In seiner kompakten Darstellung der GSVP hat *Udo Diederichs* zu Recht darauf hingewiesen, dass sich ihre Entwicklung nicht als einlinige Ereigniskette abgespielt hat, vielmehr auf mindestens drei verschiedenen Bühnen: der Integrationsebene, der transatlantischen Ebene und schließlich der bi- und multinationalen Ebene intergouvernementaler Kontakte der EU-Staaten in wechselnder Zusammensetzung.<sup>14</sup> Nachdem durch die Erklärung von St. Malo 1998 die britische Zustimmung zu einer gemeinsamen europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik gesichert worden war, begann im Jahr drauf die Organisationsgeschichte der GSVP anlässlich der Treffen des Europäischen Rates in Köln (Juni 1999) und Helsinki (Dezember 1999) mit einigermaßen pompösen Zielverkündungen. In Köln wurde zunächst ganz allgemein beschlossen, die Union müsse die Fähigkeit zu autonomen sicherheitspolitischem Handeln anstreben, sich dabei auf glaubwürdige militärische Fähigkeiten abstützen und deren Einsatz beschließen können, um für internationale Krisensituationen gewappnet zu sein, „unbeschadet von Maßnahmen der NATO“. Ende 1999 beschlossen die europäischen Regierungschefs dann das *European Headline Goal*. Danach sollte die Union bis zum Jahr 2003 in der Lage sein, innerhalb von 60 Tagen bis zu 60.000 Soldaten, die sämtliche Petersberg-Aufgaben wahrnehmen können, für einen Einsatz von mindestens einem Jahr bereitzustellen. Die Entscheidungen über ihre jeweiligen nationalen Beiträge zu diesem ehrgeizigen Ziel verblieben bei den Staaten.

Viel mehr als eine Luftnummer war das nicht. Aber in der Politik fungieren Luftnummern ja manchmal als Kick-Start für eine organisatorische Aufbauphase<sup>15</sup>.

Diese setzte ein mit dem Beschluss des Europäischen Rates in Nizza Ende 2000, für die Aufgaben der WEU nunmehr eigene Institutionen innerhalb der GASP aufzubauen, letztlich also die WEU ganz in der Europäischen Union aufgehen zu lassen. Im Vertrag von Lissabon wurde dann das organisatorische Tableau von GASP und GSVP, beides in der obersten Verantwortung des Hohen Vertreters für Außenbeziehungen und Sicherheitspolitik (gleichzeitig Vizepräsident der Europäischen Kommission), erst einmal komplettiert. Dieses Tableau umfasst

14 *Diederichs, U.*, a.a.O., 30 .

15 Oder sie geraten ganz schnell in Vergessenheit.

auf der GASP-Seite noch den Europäischen Auswärtigen Dienst. Auf der GSVP-Seite finden sich das Politische und Sicherheitspolitische Komitee (PSK), ferner der Militärausschuss (EUMC), der Ausschuss für die zivilen Aspekte der Krisenbewältigung (CIVCOM) sowie die Europäische Verteidigungsagentur (EDA). Weitere Agenturen sind das Satellitenzentrum der Europäischen Union (EUSC) im spanischen Torrejón und das in Paris residierende Institut der Europäischen Union für Sicherheitsstudien (EUISS).

Im PSK sind die EU-Mitgliedstaaten durch Botschafter vertreten. Es erarbeitet gemeinsame politische Antworten auf Krisen in der internationalen Politik und übt die politische Kontrolle und strategische Ausrichtung von GSVP-Missionen aus. Es ist damit das entscheidende sicherheitspolitische Arbeitsgremium der Europäischen Union. Der EUMC wird mit militärischen Repräsentanten der EU-Staaten besetzt, die dort als Vertreter ihrer jeweiligen Generalstabschefs amtierenden (und übrigens in gleicher Funktion ihr Land im Hauptquartier der NATO vertreten). Er leitet alle militärischen Aktivitäten der Europäischen Union und berät das PSK in allen militärischen Fragen.

Außerdem wurde ein Militärstab (EUMS) eingerichtet und innerhalb des Generalsekretariats des Rates angesiedelt. Zuständig ist er für Frühwarnung, Lagebeurteilungen und strategische Planungen. Dies alles zusammen ist, wie üblich in der EU, nicht sehr übersichtlich<sup>16</sup>, zumal man sich nicht vorstellen darf, in all diesen Gremien könnte viel mehr als Entscheidungsvorbereitung betrieben werden.

### 3. Sicherheitspolitische Finanzinstrumente

Aber es wird noch unübersichtlicher, wenn man sich etwas weiter in den „Maschinenraum“ von GASP und GSVP hineinwagt. Die Europäische Union, heißt es im EUISS Jahrbuch für Europäische Sicherheit, „nutzt themenspezifische sicherheitspolitische Instrumente, um ihren außenpolitischen Einfluss in der Welt geltend zu machen“.<sup>17</sup> Die Ausgabenplanung für solche Instrumente wird im mehrjährigen Finanzrahmen (Siebenjahres-Perioden) festgelegt. Die folgende Liste gibt einen annähernden Eindruck von der Vielfalt außen- und sicherheitspolitisch motivierter Aktionen der EU:

16 Eine Informationsplattform zur Europäischen Union im Internet, die leider in Kürze aufgegeben wird, nennt ihre gut aufbereiteten Institutionen-Übersichten halb ironisch, halb resigniert „Das Dschungelbuch“: <http://www.europa-digital.de/dschungelbuch> (Zugriff am 05.11.2014).

17 EUISS Yearbook of European Security 2014, gekürzte Ausgabe deutsch, Paris, 2013, 7.

- Europäisches Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstrument (ENPI);
- Europäisches Nachbarschaftsinstrument (ENI);
- Instrument für Stabilität (IfS);
- Finanzierungsinstrument für die Entwicklungszusammenarbeit (DCI);
- Europäisches Instrument für Demokratie und Menschenrechte (EIDHR);
- Finanzierungsinstrument für industrialisierte Länder (ICI);
- Partnerschaftsinstrument (PI);
- Instrument für Humanitäre Hilfe (kein Akronym gefunden);
- Instrument für Zusammenarbeit im Bereich der nuklearen Sicherheit (INSC);
- Instrument für Heranführungshilfe (IPA);
- Makrofinanzhilfe (MFA).

Was mit diesen verschiedenen „Instrumenten“ im einzelnen erreicht werden soll und wie und wo sie eingesetzt werden, auf welche Rechtsgrundlage sie sich stützen und welche Beträge für sie zur Verfügung gestellt wurden, das geht aus dem schon zitierten EUISS-Jahrbuch hervor.

Wichtiger als diese institutionelle Auffächerung europäischer Außen- und Sicherheitspolitik sind erstens das Profil, das sich daraus ergibt, und zweitens die sozusagen bürokratische Bestätigung der Einsicht, dass moderne Sicherheitspolitik heute sehr vielgestaltig geworden ist und weit mehr als nur militärische Aspekte umfasst.

Ihr Profil ist nicht nur, aber in vergleichsweise starkem Maße von Wert-Interessen beeinflusst, zu denen Demokratie-Förderung und Stärkung der Menschenrechte gehören.<sup>18</sup> Solche Interessen, die mit anderen freilich konkurrieren, stehen nicht neben der Sicherheitspolitik, sondern sind in sie integriert. Eine derartige zivile Sicherheitspolitik steht nicht neben ihrer herkömmlichen, militärische Instrumente einsetzenden Version, sondern verbindet sich mit dieser zu einem umfassenden Ansatz der Krisenbewältigung in ihren verschiedenen Stadien von der Prävention bis zur Konfliktnachsorge. Seit ein paar Jahren wird probeweise dafür die Bezeichnung *comprehensive approach* verwendet, der

18 Vgl. *Lerch, M.*: Menschenrechte und europäische Außenpolitik, Wiesbaden, 2004.

allerdings nicht selten mit allerlei Nebenbedeutungen befrachtet wird.<sup>19</sup>

#### 4. Militärisches Instrumentarium

Auf eigene Streitkräfte kann die Europäische Union nicht zurückgreifen; die GSVP blieb bislang eine strikt intergouvernementale Vereinbarung. Anders ausgedrückt: Die militärische Handlungsfähigkeit GSVP beruht auf den für militärische Maßnahmen zuständigen Gremien (Militärausschuss und Militärstab) und auf den zunächst einmal nur aus den virtuellen, im Einzelfall dann eingelösten (oder eben nicht eingelösten) Zusagen und Versprechungen der Mitgliedstaaten. Diese wurden erstmals im *Headline Goal* von Helsinki (1999 mit einem Realisierungshorizont bis 2003) formuliert. Am Ende dieses Zeitraums wurde zwar vom Europäischen Rat eine fulminante Europäische Sicherheitsstrategie<sup>20</sup> vorgelegt, aber die „harten Ziele“ des *Headline Goal* wurden nicht erreicht. Deshalb beschloss der Europäische Rat Mitte 2004 das *Headline Goal* 2010. Neben einigen anderen Punkten, die der Verbesserung der militärischen Kooperation von Streitkräften aus den Mitgliedsstaaten dienen sollen, geht es in diesem Dokument in der Hauptsache um die zwischen ihnen abgestimmte Planung und Aufstellung von europäischen Kampftruppen. Sie heißen *EU-Battlegroups*.

Damit werden rasch und flexibel einsetzbare Kampftruppen (Stärke: etwa 1.500 bis 2.500 Soldaten) bezeichnet, die der Europäischen Union für aktive Krisenstabilisierung von ihren Mitgliedstaaten zur Verfügung gestellt werden. Die veranschlagte Einsatzperiode einer *Battlegroup* kann bis zu vier Monaten dauern – innerhalb von zehn bis 15 Tagen sollen sie an bis zu 6.000 km entfernten Orten einsatzbereit sein. Seit etwa 2007 sind immer zwei solcher Kampfverbände für jeweils sechs Monate einsatzbereit. Hilfreich ist dabei, dass die EU im Falle eines Falles auf Ressourcen der NATO zurückgreifen kann, etwa auf Transportkapazitäten, aber auch auf Planungskapazitäten und deren Kommandostruktur (Berlin Plus-Abkommen von 2003).

Von der Einführung von *EU-Battlegroups* sollten zugleich Anreize zu vermehrter militärischer Kooperation der nationalen Streitkräfte ausgehen. Über ihre Teilnahme an einer derartigen Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit (SSZ) entscheiden die Staaten in eigener Verantwortung.

19 Wendling, C.: *The Comprehensive Approach to Civil-Military Crisis Management*, Paris, 2010, 27, [http://www.securitymanagementinitiative.org/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_details&gid=407&lang=en&Itemid=28](http://www.securitymanagementinitiative.org/index.php?option=com_docman&task=doc_details&gid=407&lang=en&Itemid=28) (Zugriff am 12.10.2014).

20 <http://consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIDE.pdf> (Zugriff am 03.11.2014).

Aber: Bis heute sind EU-*Battlegroups* noch nicht zum Einsatz gekommen. In einem solide recherchierten Artikel nennt sie der österreichische *Standard* deshalb „Europas arbeitslose Streitkraft“,<sup>21</sup> und in einem früheren Artikel wird ein namentlich nicht genannter hoher europäischer Militär mit dem politisch nicht korrekten Ausspruch zitiert, die *Battlegroups* seien „lückenhaft wie das Gebiss einer alten Indianerin“. <sup>22</sup> Unter dem Gesichtspunkt militärischer Professionalität wird man dem, was mit dieser Äußerung gemeint ist, zustimmen müssen. Eine Zwischenbilanz aus der Berliner Stiftung Wissenschaft und Politik weist diesbezüglich etwa auf die schlechte Abstimmung nationaler und europäischer Planungs- und Führungsprozesse hin, auf die zu langsame Modernisierung der Ausrüstung und mangelhafte Transportkapazitäten.<sup>23</sup> Zugleich wollen die beiden Autoren dieser Studie jedoch auch positive politische Effekte ausmachen, die sich etwa an dem (leicht) gestiegenen politischen Willen einiger EU-Staaten zu vermehrter militärischer Kooperation ablesen lassen.

Genau umgekehrt ist die Einschätzung von *Anna Barcikowska*: Militärisch seien die *Battlegroups* „ready-to-go“, aber politisch noch lange nicht. In der Hauptsache liege das an den unterschiedlichen nationalen Entscheidungsprozessen für einen Einsatz der *Battlegroups* und der Kostenbeteiligung daran, die in ihrer Summe eine sachlich notwendige rasche Entscheidung unmöglich machen.<sup>24</sup>

## 5. Missionen

Weil Sicherheitspolitik in der gegenwärtigen Weltlage, will sie erfolgreich sein, ressortübergreifend breit und vor allem auch fast immer mit einem Mix aus zivilen und militärischen Instrumenten betrieben werden muss, ist die Europäische Union mit ihrer GSVP eigentlich gar nicht so schlecht aufgestellt. Zumindest programmatisch verfolgt sie einen gemischten zivil-militärischen Ansatz bei Krisenprävention, Krisenbearbeitung und Krisennachsorge. Schon dass diese drei Krisenstadien in einem einzigen Konzept zusammengebunden werden, ist sinnvoll.

Für die globale Sicherheitspolitik der EU lassen sich sieben Typen von Missio-

21 <http://derstandard.at/1360161455171/EU-Battlegroups-Europas-arbeitslose-Streitkraft> (Zugriff am 06.11.2014).

22 <http://derstandard.at/1323223048132/EU-Battlegroups-Wie-das-Gebiss-einer-alten-Indianerin> (Zugriff am 06.11.2014).

23 Major, C./Mölling C.: *EU-Battlegroups*, Berlin, 2010, 6.

24 *Barcikowska, A.*: *EU Battlegroups – ready to go?*, Paris, 2010, [http://www.iss.europa.eu/uploads/media/Brief\\_40\\_EU\\_Battlegroups.pdf](http://www.iss.europa.eu/uploads/media/Brief_40_EU_Battlegroups.pdf) (Zugriff am 06.11.2014).

nen und Einsätzen unterscheiden:

- Beobachtermissionen;
- Grenzüberwachungsmissionen;
- Rechtsstaatsmissionen;
- Polizeimissionen;
- Missionen zur Reform des Sicherheitssystems anderer Länder;
- Ausbildungsmissionen für Streitkräfte anderer Länder;
- Militäreinsätze.

Es versteht sich, dass das Personal, das in solchen Missionen eingesetzt wird, aus verschiedenen Berufsgruppen kommt. Die Zahl der beteiligten Zivilisten und Soldaten kann erheblich variieren. Im Rahmen der Grenzüberwachungsmission in Palästina (EUBAM Rafah, seit 2005) sind inzwischen weniger als 20 zivile EU-Grenzkontrolleure eingesetzt. Die personalintensivsten Missionen waren bzw. sind der Militäreinsatz in Bosnien-Herzegowina (EUFOR Althea, seit 2004) mit einem anfänglichen Personalumfang von über 6.000 Soldaten (heute ist nur noch ein Zehntel davon im Einsatz), der Militäreinsatz am Horn von Afrika gegen Piraten (EUNAVFOR Atalanta, seit 2008), an dem ca. 1.200 Marinesoldaten beteiligt sind, und die zivile Mission im Kosovo (EULEX Kosovo, seit 2008) mit einem Personalaufwand von etwas unter 2.000 Richtern, Polizisten, Gefängnis- und Zollbeamten.

Auf den leicht zugänglichen Websites der europäischen Regierungen und der Brüsseler Institutionen zu GASP und GSVP finden sich zahlreiche Informationen („*fact sheets*“) zu den einzelnen zivilen, militärischen und gemischt zivil-militärischen Missionen. Das ist (im Prinzip nützlicher) Aktions-Positivismus und soll hier nicht kritisiert, aber auch nicht weiter aufgegriffen werden.

Die Zahl der militärischen, aber auch der zivilen GSVP-Missionen hat in den letzten Jahren abgenommen. Zwischen 2003 und 2008 wurden 18 zivile, sechs militärische und eine zivil-militärische Mission begonnen, zwischen 2009 und 2013 nur noch vier zivile und zwei militärische. Dem liegt sicher kein Mangel an Gelegenheiten zugrunde, eher schon kann man diese Abnahme als einen Ausdruck der Unzufriedenheit mit den Ergebnissen der Missionen interpretieren. Eine andere Erklärung liefert *Daniel Göler* mit seiner These, die EU habe das Konzept ihrer Krisenintervention verändert und strebe nicht länger die Rolle eines internationalen *security provider* an. Stattdessen sehe sie sich nunmehr als

*security consultant*.<sup>25</sup> Klingt gut, ist aber nur halb überzeugend, vor allem auch, weil es eine kohärente politisch-militärische (oder: strategische) Kultur der EU unterstellt, die man sich allenfalls als ein unvollständiges Mosaik vorstellen kann. Im Blick auf dieselben Vorgänge erkennt *Nicolai von Ondarza* nur „Zeichen der Stagnation und sogar Erosion“.<sup>26</sup>

Wenn man die verschiedenen abgeschlossenen und laufenden Missionen analysiert, kommt man ziemlich schnell zu dem Ergebnis, dass deren politische Bedeutung doch sehr, sagen wir, eingeschränkt ist. Dieses Urteil ist zunächst einmal nicht vorwurfsvoll gemeint, und es ist auch unabhängig davon, wie man ihren Einzelerfolg abschätzt. Letzteres ist sowieso ungemein schwer, weil man ja immer zwischen kurz-, mittel- und langfristigen Auswirkungen unterscheiden muss, so dass sich, was für einen Moment als *mission accomplished* erscheint, wenig später als kolossaler Misserfolg entpuppen kann.<sup>27</sup> Wichtig für die internationale Ordnung war und ist sicherlich die Marine-Mission Atalanta gegen die Piraterie am Horn von Afrika, aber sie bleibt eine Ausnahme. Die anderen Missionen haben lokale Bedeutung und stabilisieren (vielleicht) bei kleinen Krisenherden. Freilich soll man das nicht unterschätzen – solche Missionen können Eskalationen eindämmen, möglicherweise wirken sie präventiv, obwohl das Konzept der Krisenprävention, seit mehreren Jahren ein Lieblingskind des Auswärtigen Amtes in Berlin, kaum operationalisierbar ist. Man kann die EU dafür loben, dass sie so relativ unspektakuläre, aber in den jeweiligen lokalen Horizonten nützliche Missionen übernimmt.

In ihrer Summe tragen sie jedoch so gut wie gar nicht dazu bei, der EU ein klar identifizierbares weltpolitisches Profil zu geben. Und da sie zudem bei komplexeren Missionen auf NATO-Hilfe angewiesen bleibt, lassen sich die GSVP-Missionen nicht als Beleg einer sicherheitspolitischen Handlungsfähigkeit der EU anführen.

Außerdem waren die Streitkräfte verschiedener EU-Staaten in den letzten beiden

25 *Göler, D.*: Zwischen *security provider* und *security consultant*. Veränderungen im Leitbild der strategischen Kultur der Europäischen Union, in: *Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik*, 7/3 (2014), 323–342.

26 *von Ondarza, N.*: Die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik der Europäischen Union nach dem Verteidigungsgipfel von Dezember 2013. Von der Stagnation zum (ambitionslosen) Pragmatismus, in: *Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik*, 7/3 (2014), 311–321, hier 312.

27 Das ist eine Anspielung auf den berühmten Auftritt des US-Präsidenten George W. Bush am 01.05.2003 auf dem Flugzeugträger USS Abraham Lincoln und seine dort gehaltene Rede über den gewonnenen Krieg gegen Saddam Hussein.

Jahrzehnten erheblich intensiver an anderen als EU-Missionen beteiligt. Von besonderem Gewicht sind hier die amerikanisch geführte und von einer „Koalition der Willigen“<sup>28</sup> mitgetragene Anti-Terror Mission *Operation Enduring Freedom* (OEF), der Golfkrieg der USA gegen das Regime Saddam Husseins seit 2003 und vor allem die NATO-Mission in Afghanistan (ISAF) von Ende 2001 bis 2014.

#### IV. Probleme heute und morgen

Die strukturellen und die laufenden Probleme der GSVP sind in den letzten zwölf Jahren nicht nur nicht geringer geworden, sondern haben sich im Verlauf des Prozesses der Ausbildung als sicherheitspolitischer Akteur wider Erwarten vertieft und erst einmal auf Dauer gestellt. Wie kann sich also die sicherheitspolitische Handlungsfähigkeit der Europäischen Union in der internationalen Politik entwickeln?

##### 1. Keine gemeinsame politisch-militärische Kultur

Blickt man auf die europäische Geschichte der letzten drei-, vierhundert Jahre zurück, fallen die unterschiedlichen Erfahrungen, die Europas Nationen mit organisierter Gewalt und Krieg gemacht haben, deutlich ins Auge. Nehmen wir nur die drei größten europäischen Länder:

- Für *Deutschland* mit seiner Mittellage etwa besaß der Krieg nach den kollektiven traumatischen Erfahrungen zwischen 1618 und 1648 ein negatives Vorzeichen, das durch die Kriegsform der Kabinettskriege in den nächsten 150 Jahren aber wieder neutralisiert wurde. Die Befreiungskriege gegen *Napoleon* zu Beginn des 19. Jahrhunderts und insbesondere die Einigungskriege *Bismarcks* verschoben die Einstellungen der (meisten) Deutschen zu Gewalt und Krieg ins Positive. Dies änderte sich wieder durch die beiden Weltkriege, 1918 nur kurzfristig. Die nationalsozialistische „Wehrhaftmachung“ des deutschen Volkes stieß auf wenig Widerstand, aber sie führte auch nicht zu großer Kriegsbegeisterung. Und seit 1945 zeichnet sich die politisch-militärische Kultur der Deutschen durch ein grundsätzliches Misstrauen gegen Gewalt als politisches Mittel aus, eine nicht die Streitkräfte und Soldaten selbst, wohl

28 Dieser Ausdruck weckt eigentlich gleichermaßen semantisches und konzeptionelles Misstrauen! Die EU-Staaten zerfielen 2002/2003 in zwei Lager, eines, das mit dem US-Präsidenten mitzog (vor allem Großbritannien, aber auch u.a. Spanien, Italien, die Niederlande, Dänemark oder Polen) und eines, das sich dezidiert gegen diesen Krieg stellte (vor allem Frankreich und Deutschland). Das war ein fatales Indiz für die sicherheitspolitische Handlungsunfähigkeit der Europäischen Union.

aber ihre militärischen Missionen mit Distanz bis Ablehnung betrachtende Einstellung.<sup>29</sup>

- In *Frankreich* und *Großbritannien* verläuft die Kriegserfahrungs-Kurve ganz anders. Beide waren schon Großmächte mit beträchtlichen überseeischen Kolonien, bevor es Deutschland als geeinigten Staat überhaupt gab. Großbritannien stieg zur imperialen Weltmacht auf, eine Entwicklung, die nicht nur, aber an entscheidenden historischen Punkten auch durch militärische Siege vorangebracht wurde. Am Ende der beiden Weltkriege in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts waren Frankreich und Großbritannien zwar ökonomisch ausgepowert, aber doch Siegermächte. Sie konnten sich beträchtlichen politischen Einfluss auf die jeweiligen Nachkriegsordnungen, nach 1945 auf die neue Weltordnung, sichern. Ausdruck dafür ist der Status als Atommacht. Unabhängig davon waren die folgenden Jahrzehnte allerdings durch einen schleichenden Bedeutungsverlust gekennzeichnet, durch militärische Niederlagen in den Entkolonialisierungs-Kämpfen und durch volkswirtschaftliche Probleme. Diese Erfahrungen haben in beiden Ländern keineswegs zu einer Revision der politisch-militärischen Kultur in dem Sinne geführt, dass sich auch hier, ähnlich wie in Deutschland, ein gewalt- und militärdistanziertes Meinungsklima durchgesetzt hätte. Das ist ganz und gar nicht der Fall.

Das sind nur drei Beispiele für die Unterschiedlichkeit der politisch-militärischen Kulturen in den europäischen Nationen. Um diese Unterschiedlichkeit einzubenen, sind gemeinsame Erfahrungen der Europäer in den verschiedenen GSVP-Missionen hilfreich. Sie könnten sogar für den Prozess der wechselseitigen Annäherung der nationalen politisch-militärischen Kulturen wichtiger sein als deren unmittelbarer Ertrag vor Ort.

In Sachen äußerer Sicherheit und vor allem ihrer militärischen Anteile bestehen alle EU-Mitgliedstaaten allerdings trotz der vielen europäischen Institutionen strikt auf ihrer Souveränität. Ihre politisch-militärischen Kulturen schienen sich nach 1998 rascher aufeinander zu bewegen. Auch die Europäische Sicherheitsstrategie 2003 schien das zu befördern. Zwar entstand in den Folgejahren das zumindest auf dem Papier mit hoher Priorität als Programm angenommene Konzept einer zivile und militärische Elemente amalgamierenden Sicherheitspolitik, das aber nicht auf eine feste materielle Basis gestellt wurde. „Devising

29 Hier muss betont werden, dass solche allgemeinen Beschreibungen über durchaus vorhandene Unterschiede in den individuellen Einstellungen hinweggeht. Selbstverständlich gibt es heute auch viele Menschen in Deutschland, die erheblich militär-affinere Vorstellungen hegen. Aber mehrheitlich sieht es anders aus.

a ‚grand strategy‘ without being a great power is superfluous“, hat dazu *Ion Berindan* bemerkt.<sup>30</sup> Alle Mühen der letzten Jahre, wie diplomatisch geschickt sie auch angelegt gewesen sein mögen, die Transformation der nationalen europäischen Streitkräfte so zu befördern, dass sich ihre politisch-militärischen Unterschiede abschleifen, haben (noch?) nicht wirklich gefruchtet. *Hans-Georg Ehrhart* kommt nach seiner Untersuchung der GSVP-Missionen der letzten Jahre zu dem Schluss, „Anspruch“ und Wirklichkeit klaffen noch weit auseinander“.<sup>31</sup>

Wie groß die Unterschiede zwischen den nationalen politisch-militärischen Kulturen und den strategischen Grundvorstellungen sind, heben *Olivier de France* und *Nick Witney* in ihrer Analyse der verschiedenen Verteidigungs-Weißbücher aus den EU-Staaten<sup>32</sup> hervor. Lediglich Großbritannien und Frankreich verfügen über eine kohärente Gesamtstrategie, nur Schweden, Finnland und Tschechien können sich für die Kategorie „immerhin strategisch, wenn auch nicht ausgereift“ qualifizieren. Die Niederlande, Slowenien, Spanien, Deutschland und Ungarn stellen ihre Weißbücher zwar in einen globalen sicherheitspolitischen Horizont. Jedoch gibt es keinen überzeugenden Zusammenhang zwischen diesem und den eigenen Rüstungsanstrengungen. Die meisten EU-Staaten verstehen sich entweder als sicherheitspolitische Lokalisten, als enthaltungsfreudige Neutrale oder verbleiben in sicherheitspolitischen Rahmenvorstellungen, die schon längst keinen Bezug zur Aktualität mehr haben. 2003 konnte man in der EU noch die Absicht ausmachen, zu einer Vereinheitlichung der sicherheitspolitischen Ambitionen zu kommen. Dieser Anspruch sei verloren gegangen. „Europe’s failure to develop a shared strategic culture has [...] undermined its ambition to be a more credible and effective actor, and therefore one that carries greater political weight, on the international scene.“<sup>33</sup>

Andere Beobachter stellen immerhin eine gewisse Annäherung der europäischen politisch-militärischen Kulturen fest, eine Konvergenz des Selbstverständnisses

30 *Berindan, I.*: Not another ‘grand strategy’: What prospects for the future European security strategy?, in: *European Security*, 22/3 (2013), 395–412, hier 397.

31 *Ehrhart, H.-G.*: Die Sicherheits- und Verteidigungspolitik der Europäischen Union im Praxistest, in: *Integration*, 36/2 (2013), 91–106, hier 103.

32 Das jüngste Veröffentlichungsdatum ist dabei 2013 (Frankreich), wohingegen Italien sein letztes Weißbuch 2005 veröffentlichte und Griechenland seit dem Ende der 1990er Jahre kein neues Weißbuch publiziert hat.

33 *de France, O./Witney, N.*: Europe’s Strategic Cacophony. Policy Brief. European Council on Foreign Relations, London, 2013, 2.

der Streitkräfte in multilateralen Einsätzen zur Krisenstabilisierung,<sup>34</sup> die sich aus der Praxiserfahrung in den verschiedenen Missionen ergibt. Es bleibt aber Skepsis: Bisher gibt es solche Konvergenzen viel zu wenig und wenn, dann nur in Ansätzen.

## 2. Asymmetrische transatlantische Arbeitsteilung

Die NATO ist zwar, was man seit vielen Jahren im Anschluss an *Karl W. Deutsch* eine Sicherheitsgemeinschaft nennt. Gemeint ist damit ein Bündnis mit einem beträchtlichen Fonds an gemeinsamen Sicherheitsinteressen seiner Mitglieder sowie fest eingespielten organisatorischen Regeln und Verfahrensweisen. Nicht weniger, aber auch nicht mehr – also nicht etwa ein Gebilde, das die Interessen der Mitgliedstaaten auf eine informelle supranationale Ebene hebt. Während des Ost-West-Konflikts war der Nutzen der NATO als Schutz gegen virtuelle und aktuelle Bedrohungen seitens der Sowjetunion und ihrer Verbündeten für Westeuropa unverzichtbar. Die USA verfolgten mit der NATO überdies das Interesse, in Europa präsent zu bleiben. Dieses Interesse besteht auch heute noch. Die NATO als Schutz vor der Sowjetunion war nach 1990 lange nicht mehr wirklich gefragt. In jüngster Zeit hat sie wegen der Unberechenbarkeit von Russland (Krim-Annektion und Ukraine-Konflikt) insbesondere in den ostmitteleuropäischen Staaten wieder größere Bedeutung für die europäische Sicherheit. In der Hauptsache hat sich die NATO jedoch zu einem global einsetzbaren militärstrategischen Ordnungsinstrument entwickelt. Den Schutz der internationalen Ordnung als einer im Wesentlichen auf westlichen Grundvorstellungen beruhenden Ordnung haben sich die USA und die europäischen Staaten gleichermaßen zur Aufgabe gemacht. Allerdings gibt es transatlantische Interessendivergenzen (nicht nur) in der Sicherheitspolitik, hinsichtlich der Vorgehensweise ebenso wie hinsichtlich der regionalen und globalen Prioritäten. Und unübersehbar ist auch die Differenz der für die Streitkräfte eingesetzten Ressourcen.

Diese transatlantischen Asymmetrien haben eigentümliche politische Ambivalenzen bewirkt. London ist traditionsgemäß an einer sicherheitspolitischen und strategischen *special relationship* mit den USA interessiert. Die mittelosteuropäischen NATO-Mitglieder setzen aus anderen Gründen auf eine enge Kooperation mit den USA. Washington ermutigt zwar die Versuche der EU, zu einer besseren sicherheitspolitischen Zusammenarbeit zu kommen, aber nur, wenn das nicht auf

34 *Vennesson, P.* et al.: Is There a European Way of War?, in: Mérand, F./Foucault, M./Irodelle, B. (Hg.): *European Security since the Fall of the Berlin Wall*, Toronto, 2011, 312–235, hier 227ff.

Kosten der NATO geht. Es dürfe nicht zu einer europäischen Abkoppelung von der NATO kommen, nicht zur Duplizierung von Kommandostrukturen und nicht zur Diskriminierung von NATO-Mitgliedstaaten, die nicht der EU angehören. Diese Feststellung der damaligen amerikanischen Außenministerin *Albright* aus dem Jahr 1998 gilt bis heute.<sup>35</sup>

Die europäische Antwort darauf war eine Mischung aus eifriger Zustimmung, Bequemlichkeit (weil man bei der GSVP auf die Fähigkeiten der NATO zurückgreifen kann) und dem Versuch, der GSVP durch die Betonung ihrer zivilen Aspekte eine besondere Rolle auch außerhalb des NATO-Kontexts zu ermöglichen.

Weit gediehen ist man damit nicht. *Ronja Kempin* und *Jocelyn Mawdsley* vertreten sogar die These, die Europäische Union habe ihre GSVP so angelegt, dass sie in erster Linie die Vorherrschaft Amerikas als globaler Akteur abstützt, unbeschadet möglicher eigener Interessen.<sup>36</sup> Das ist zwar auf den ersten Blick eine sehr steile These, welche die Autorinnen übrigens mittels eines von *Gramsci* inspirierten Ansatzes zu erhärten versuchen. Aber ihre Schlussfolgerungen sind nicht einfach vom Tisch zu wischen. Wenn die Europäische Union mit ihren auf absehbare Zeit vergleichsweise niedrigen nationalen Rüstungshaushalten und einer Bevölkerung, die sich kaum für Erhöhungen des Rüstungsetats erwärmen lässt, ihre eigene Sicherheits- und Verteidigungspolitik weiterhin in so starkem Ausmaß von Washingtons abhängig sein lässt, dann bleibt es ungemein schwierig, eine effektive und attraktive „europäischen Alternative“ zum amerikanischen *way of doing security policy* zu entwickeln. *Jonas* und *von Oндarza* machen in ihrer Studie über Chancen und Hindernisse für eine europäische Streitkräfteintegration „die Divergenzen über die außenpolitische Orientierung zwischen transatlantischem und europäischem Fokus als eine der zentralen Konfliktlinien“ aus, die ein einheitliches sicherheitspolitisches Agieren der Europäer behindert.<sup>37</sup>

Nun wäre ein Plädoyer gegen die NATO an dieser Stelle lächerlich; die Pflege der transatlantischen Beziehungen ist für Europa nicht nur auf ökonomischer, sondern eben auch auf sicherheitspolitischer Ebene von sehr hohem Interesse.

35 Vgl. *Chang, F.*: Autonomie und Allianz. EU statt NATO für die Europäische Sicherheit?, Baden-Baden, 2009, 183ff.

36 *Kempin, R./Mawdsley, J.*: The Common Security and Defence Policy as an act of American hegemony, in: *European Security*, 22/1 (2013), 55–73.

37 *Jonas, A./von Oндarza, N.*: Chancen und Hindernisse für die europäische Streitkräfteintegration, Wiesbaden, 2010, 171.

Aber die amerikanische 3D-Doktrin von 1998 (*no decoupling, no duplication, no discrimination*) darf von der EU nicht als Angebot aufgefasst werden, nach eigenen sicherheitspolitischen Beschlüssen über die Beteiligung an Krisenstabilisierungen die praktischen Fragen bei deren Durchführung auf die NATO abzuschieben. Auch die bisherigen Ideen über eine Arbeitsteilung zwischen der NATO und der GSVP sind unzureichend. So kann es nicht wirklich darum gehen, die GSVP auf den Handlungsraum Europa plus Nachbarregionen zu begrenzen. Das passt nicht zu dem globalen Charakter vieler Bedrohungen und dem *spill over*-Potential zahlreicher Krisen außerhalb dieses Handlungsraums. Über methodisch-professionelle Arbeitsteilungen muss viel mehr nachgedacht werden.

### 3. Spardiktat als Chance?

Eine Folge der Finanz- und Schuldenkrise seit 2007/2008 betrifft die nationalen Rüstungsetats in der Europäischen Union – die sind ausgedünnt worden und werden auch in absehbarer Zukunft nicht wieder merklich wachsen. Das hat, wie man derzeit gerade in Deutschland erfährt, zu mehr oder weniger dramatischen Ausfällen bei der Bewaffnung und Ausrüstung geführt. Bei der Bundeswehr, so ist überraschend (warum eigentlich?) offenbar geworden, ist inzwischen der Erhalt militärischer Kernfähigkeiten gefährdet.<sup>38</sup> Über andere europäische Streitkräfte gibt es nicht ganz so, aber auch ziemlich dramatische Meldungen. Die Langzeit-Mission ISAF und im Fall Großbritanniens die Beteiligung am amerikanischen Irak-Krieg waren sehr teuer, materiell sowieso, aber auch ideell in Bezug auf das Verhältnis zwischen politischer und militärischer Führung und der Öffentlichkeit.

Umfragen darüber, ob der Staat mehr Geld für Rüstung und Streitkräfte ausgeben soll, stoßen in den europäischen Gesellschaften mehrheitlich auf negative Einstellungen. Für das politische Establishment gilt dies als „harter Hinweis“, der die eigene Haltung in den Wahlkämpfen beeinflusst. Haben also *Kempin* und *Madsley* Recht, und eine „europäische Alternative“ in Sachen Sicherheit und Verteidigung hat deshalb so gut wie keine Chance? Die Optimisten unter den Experten verweisen auf Konzepte wie das *pooling and sharing* von Rüstung und militärischen Fähigkeiten, die Über-Optimisten gar darauf, dass es gerade wegen

38 *Hickmann, C.*: Bundeswehr bangt um ihre Kampfkraft, in: Süddeutsche Zeitung, 03.11.2014, <http://www.sueddeutsche.de/politik/finanznot-bundeswehr-bangt-um-ihre-kampfkraft-1.2200856> (Zugriff am 03.11.2014).

dieser Konstellation logischerweise zur Ausbildung einer „Europa-Armee“ kommen werde. Leider ist es mit der Umsetzung von *pooling and sharing* bislang noch nicht weit her, und eine weitgehend integrierte Europa-Armee ist besonders für die Staaten undenkbar, die auf nationale Entscheidungsbefugnis in der Sicherheitspolitik großen Wert legen.

Groß ist die Chance auf Integrations-Fortschritte in der Sicherheitspolitik also nicht. Vor allem auch deshalb nicht, weil es derzeit auch auf anderen Politikfeldern mit der europäischen Integration knirscht und von vielen Europäern die Vorstellung einer „immer engeren Union“ gar als belastend empfunden wird.

Und dennoch gibt es eine, wenn auch nur kleine Chance, dass Europa langsam zu einem nicht nur rhetorischen Akteur in der internationalen Sicherheitspolitik wird. Der Druck auf die nationalen Rüstungshaushalte und die Unwirtschaftlichkeit nur national geförderter Rüstungsindustrie(n) ist inzwischen so angewachsen, dass es mit einem gemütlichen Tempo bei den Planungen zu einem *pooling and sharing* kaum bleiben kann. Die nationalen europäischen Streitkräfte können den Anforderungen bald nicht mehr voll entsprechen, die an sie in den unterschiedlichen Einsätzen gestellt werden. Die Aktions- und Kampffähigkeiten in voller Breite zu erhalten, wird immer schwieriger und geht auf Kosten der Tiefe. Aus diesem Grunde wurde ja das *pooling and sharing* attraktiv. Dieses Konzept, dessen Umsetzung die Überwindung beträchtlicher militär-professioneller Schwierigkeiten voraussetzt, aber vor allem auch die Mobilisierung politischen Gestaltungswillens, muss dynamisiert werden. Der Erfolg der GSVP steht und fällt mit einer vertieften Kooperation europäischer nationaler Streitkräfte. Kommt es nicht dazu, müsste Europa das Ziel globaler sicherheitspolitischer Handlungsfähigkeit aufgeben.