

Perspektiven für die europäische Verteidigung 2020

Herausgegeben von
Álvaro de Vasconcelos

Mit einem Vorwort von
Catherine Ashton

Perspektiven für die europäische Verteidigung 2020

Herausgegeben von
Álvaro de Vasconcelos

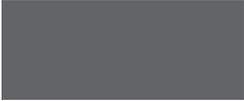
Mit einem Vorwort von
Catherine Ashton

Im Januar 2002 hat sich das **Institut für Sicherheitsstudien (EUISS)** in Paris als unabhängige Agentur der Europäischen Union konstituiert. Auf der Grundlage der Gemeinsamen Aktion des Rates vom 20. Juli 2001, geändert durch die Gemeinsame Aktion vom 21. Dezember 2006, ist das EUISS nunmehr Teil der neuen EU-Strukturen, die der Weiterentwicklung der GASP und der GSVP dienen. Die vorrangige Mission des Instituts besteht darin, Analysen und Empfehlungen zu erstellen, die für die Formulierung der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik nützlich und relevant sind. Dabei fungiert das Institut als Schnittstelle zwischen europäischen Experten und Entscheidungsträgern.

Institut für Sicherheitsstudien
Europäische Union
Paris

© EU Institut für Sicherheitsstudien, 2011. Alle Rechte vorbehalten. Jeglicher Nachdruck und jegliche Wiedergabe, auch von Auszügen, sind nur mit ausdrücklicher Erlaubnis des Instituts gestattet.

Druck: Corlet Imprimeur, Condé-sur-Noireau (Frankreich)
Graphik: Metropolis (Lissabon)



Perspektiven für die europäische Verteidigung 2020

Claude-France Arnould, Juha Auvinen, Henri Bentégeat,
Nicole Gnesotto, Jolyon Howorth, F. Stephen Larrabee, Tomas Ries,
Jacek Saryusz-Wolski, Stefano Silvestri, Alexander Stubb,
Nuno Severiano Teixeira, Álvaro de Vasconcelos, Alexander Weis
und Richard Wright

Mit einem Vorwort von Catherine Ashton

Herausgegeben von Álvaro de Vasconcelos



Institut für Sicherheitsstudien

Europäische Union

43 avenue du Président Wilson

75775 Paris cedex 16

tel.: +33 (0)1 56 89 19 30

fax: +33 (0)1 56 89 19 31

e-mail: info@iss.europa.eu

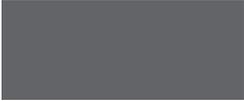
www.iss.europa.eu

Direktor : Álvaro de Vasconcelos

ISBN 978-92-9198-186-1

QN-80-10-181-DE-C

doi:10.2815/23969



**"... denn wer alles richtig bedenkt,
erhält größere Macht über seine Gegner,
als wer in wildem Tatendrang blindlings drauflosstürmt."**

Thukydides: *Der Peloponnesische Krieg*



Dank

Ich möchte zunächst den Autoren danken, die einen Beitrag zu diesem Buch geleistet haben, sowie Catherine Ashton, die das Vorwort geschrieben hat. Mein Dank gilt ebenfalls Maria do Rosário de Moraes Vaz für ihre Kommentare zu den ersten Fassungen meiner Kapitel sowie Giovanni Grevi, Daniel Keohane und Burkhard Schmitt. Ich bin überdies Nicole Gnesotto zu Dank verpflichtet für ihre Bemerkungen zum Fragebogen. Schließlich möchte ich Gearóid Cronin und Catherine Glière für ihre Arbeit an der englischen und der französischen Fassung dieses Werks danken sowie Hanno Ranck und Metropolis (Lissabon) für das graphische Konzept. Ich übernehme die uneingeschränkte Verantwortung für die Schlussfolgerungen und die Empfehlungen, die aus den Beiträgen der Autoren abgeleitet werden.

Álvaro de Vasconcelos

Paris, Juni 2011

Inhaltsverzeichnis

Vorwort

Catherine Ashton	7
------------------	---

Anmerkungen zur deutschen Übersetzung

Álvaro de Vasconcelos	11
-----------------------	----

Einleitung – 2020 : Verteidigung jenseits des transatlantischen Modells

Álvaro de Vasconcelos	13
-----------------------	----

Teil I – Aus der Perspektive von Experten

Nicole Gnesotto <i>Von der Notwendigkeit eines “strategischen Europas”</i>	29
--	----

Jolyon Howorth <i>Umsetzung einer Gesamtstrategie</i>	41
---	----

F. Stephen Larrabee <i>Die Vereinigten Staaten und die Entwicklung der GSVP</i>	55
---	----

Tomas Ries <i>Die EU und das globalisierte Sicherheitsumfeld</i>	67
--	----

Stefano Silvestri <i>Die schrittweise Entwicklung einer europäischen Verteidigungsidentität</i>	85
---	----

Teil II – Aus der Perspektive von Praktikern

Claude-France Arnould <i>Ein hehrer Anspruch</i>	99
--	----

Henri Bentégeat <i>Ziele der europäischen Verteidigung</i>	111
--	-----

Alexander Weis <i>Verbesserung der Fähigkeiten mit Blick auf den künftigen Bedarf der GSVP</i>	123
--	-----

Richard Wright und Juha Auvinen <i>Ziele der zivilen Krisenbewältigung</i>	135
--	-----

Teil III – Aus der Perspektive verantwortlicher Politiker

Alexander Stubb <i>Auf der Suche nach “smart power”</i>	151
---	-----

Nuno Severiano Teixeira <i>Die europäische Verteidigung: eine Herausforderung für die Zukunft</i>	165
---	-----

Jacek Saryusz-Wolski <i>Sicherheit und Verteidigung im erweiterten Europa</i>	175
---	-----

Schlussfolgerungen – Zehn Prioritäten für die kommenden zehn Jahre

Álvaro de Vasconcelos	185
-----------------------	-----

Anhänge

<i>Die Autoren</i>	197
--------------------	-----

<i>Fragenkatalog: Welche Ambitionen für die europäische Verteidigung 2020?</i>	201
--	-----

<i>Konsolidierte Fassungen des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union</i>	203
--	-----

<i>Abkürzungen</i>	217
--------------------	-----



Vorwort

Der Vertrag von Lissabon wird der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) – zuvor “Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP)” – neue Impulse verleihen. Diese Politik, die auf der Tagung des Europäischen Rates in Köln aus der Taufe gehoben wurde, nachdem Frankreich und Großbritannien auf dem Gipfel von Saint-Malo den Anstoß hierzu gegeben hatten, hat sich Schritt für Schritt zu einem Instrument entwickelt, mit dem die Europäische Union auf der Weltbühne agiert.

Mit der zuletzt eingeleiteten Mission EUTM Somalia sind es nunmehr 24 Einsätze auf drei verschiedenen Kontinenten, die die EU seit 2003 für sich verbuchen kann. Vom Horn von Afrika bis nach Afghanistan wie auch im Nahen Osten – die EU hat gezeigt, dass ihr Engagement auf dem Gebiet der Konfliktverhütung und Krisenbewältigung glaubwürdig ist und dass sie über die erforderliche Fähigkeit zur Kräfteprojektion verfügt. Derzeit führt sie 13 – überwiegend zivile – Einsätze gleichzeitig durch, darunter beispielsweise Missionen zur Ausbildung von Sicherheitskräften und von Richtern und Staatsanwälten in den westlichen Balkanstaaten, in Irak und in Afrika. Die EU hat in der Tat ein spezifisches globales Konzept entwickelt, das sowohl die zivile als auch die militärische Dimension einschließt, und sie stützt sich dabei auf eine breite Palette von Instrumenten.

In meiner heutigen Funktion als Hohe Vertreterin der Union für Außen- und Sicherheitspolitik und Vizepräsidentin der Europäischen Kommission möchte ich in erster Linie dafür sorgen, dass die Union in ihrem auswärtigen Handeln geschlossen, kohärent und wirksam auftritt. Aufgabe des Europäischen Auswärtigen Dienstes (EAD) ist es, den umfassenden Ansatz in der Krisenbewältigung zu fördern und neue Synergien zu entwickeln. Er ist bestrebt, auf zentrale Herausforderungen eine Antwort zu finden; hierzu gehören das Spannungsfeld zwischen Sicherheit und Entwicklung, die Krisenreaktionsfähigkeit, der Übergangsprozess vom unmittelbaren Ausstieg aus einem Kriseneinsatz zum Wiederaufbau und zur langfristigen Unterstützung sowie das Zusammenwirken von interner und externer Sicherheitsdimension. Außerdem sieht der Vertrag von Lissabon neue Rahmen für eine Verstärkung der GSVP vor, namentlich die Ständige Strukturierte Zusammenarbeit sowie die Klauseln über die Solidarität und den gegenseitigen Beistand im Falle eines terroristischen Anschlags, einer Katastrophe oder eines bewaffneten Angriffs; hierzu laufen die Beratungen mit den Mitgliedstaaten.

Die Stärkung der Fähigkeiten zählt ohne Zweifel zu den größten Herausforderungen, die im nächsten Jahrzehnt auf uns zukommen werden. Die Union muss ihre zivilen und militärischen Ziele (Planziele 2010) verwirklichen, um über Instrumente zu verfügen, mit denen sie ihre Vorhaben durchführen kann, ob es nun um die rasche Mobilisierung von personellen, finanziellen und materiellen Mitteln, um Ausbildung, Interoperabilität oder aber Planung geht. In der gegenwärtigen Wirtschafts- und Finanzkrise ist es mehr denn je notwendig und legitim, dass wir auf europäischer Ebene enger zusammenarbeiten, etwa über die Europäische Verteidigungsagentur. Aufgrund ihres spezifischen Ansatzes muss die Union ihr größtes Augenmerk auf die Entwicklung der zivilen Krisenbewältigungsfähigkeiten richten. Überdies erfolgt die Stärkung der Fähigkeiten sowohl mit Hilfe der Gemeinschaftsinstrumente, wie etwa dem Stabilitätsinstrument und dem Europäischen Entwicklungsfonds, als auch mit Hilfe der GSVP-Instrumente. Diese Instrumente ergänzen einander, müssen aber auch aufeinander abgestimmt werden, wie sich beispielsweise bei ihrem kombinierten Einsatz für die Reform des Sicherheitssektors in Afrika (Somalia, Tschad, DR Kongo) sehr deutlich gezeigt hat.

In ihrem Streben nach einer Weltordnung, die auf einem wirksamen Multilateralismus und der Achtung des Völkerrechts basiert, muss die Europäische Union ihre strategischen Partnerschaften ausbauen. Die Beziehungen der Union zu ihren Partnern – d.h. zu Nachbarländern, Verbündeten oder aufstrebenden Staaten – und zu den internationalen oder regionalen Organisationen sind mittlerweile von ausschlaggebender Bedeutung. Die Verantwortung für Frieden und Sicherheit in der Welt tragen in erster Linie die Vereinten Nationen; die EU hat sich im Bereich der Krisenbewältigung für den Weg einer engen bilateralen Zusammenarbeit entschieden, wobei sie jedoch die Rolle der Vereinten Nationen als Dreh- und Angelpunkt des internationalen Systems unterstützt. Die NATO nimmt in der Sicherheitsarchitektur des europäischen Kontinents einen festen Platz ein, und die transatlantische Zusammenarbeit ist immer enger geworden. Was die Einsatzgebiete (westliche Balkanstaaten, Afghanistan, Seeräuberei) wie auch die Stärkung der Fähigkeiten betrifft, so haben EU und NATO die gleichen strategischen Interessen. Beide streben eine Vertiefung dieser Zusammenarbeit an, wobei sie einander ergänzen und die Entscheidungsautonomie der jeweils anderen Seite achten wollen. Die Zusammenarbeit mit den regionalen Organisationen, insbesondere der Afrikanischen Union, hat für die Union ebenfalls Vorrang.

Mit Hilfe dieser strategischen Partnerschaften muss es gelingen, einen Kooperationsrahmen zu entwickeln, der optimale Ergebnisse im Bereich der GSVP er-

möglichst. So wird die erste EU-geführte Marineoperation zur Bekämpfung der Seeräuberei vor der Küste Somalias, EUNAVFOR, ihre Ziele nur dann vollständig erfüllen können, wenn wir mit all unseren Partnern, die in diesem Einsatzgebiet präsent sind – Vereinigte Staaten, NATO, Russland, China, Indien – eng zusammenarbeiten.

In den vergangenen zehn Jahren ist es uns gelungen, den Grundstein für eine glaubwürdige Sicherheits- und Verteidigungspolitik zu legen. In den kommenden Jahren müssen die Instrumente gestärkt werden, die der Union zur Verfügung stehen, um den Werten, die für ihre eigene Entstehung maßgebend waren – Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Menschenrechte, Achtung der Menschenwürde, Grundsätze der Gleichheit und der Solidarität sowie Achtung der Grundsätze der Charta der Vereinten Nationen und des Völkerrechts – weltweit Geltung zu verschaffen.

Da noch viel zu tun bleibt, müssen für diese Aufgabe sämtliche Akteure und Beteiligten mobilisiert werden. In diesem Sinne ist die vorliegende Veröffentlichung ein wichtiger Beitrag zur Debatte über die Zukunft der GSVP im Rahmen der Umsetzung des Vertrags von Lissabon. Deshalb danke ich dem Institut der Europäischen Union für Sicherheitsstudien für diese Initiative sowie allen Autoren für ihren Beitrag zu dieser Zukunftsstudie im Zeithorizont 2020.

Catherine Ashton
Hohe Vertreterin der Union
für Außen- und Sicherheitspolitik
Vizepräsidentin der Europäischen Kommission

Brüssel, den 26. April 2011



Anmerkungen zur deutschen Übersetzung

Álvaro de Vasconcelos

Anlässlich des zehnjährigen Jubiläums der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik, GSVP (zuvor ESVP) im Jahr 2009 bat das EUISS eine Reihe Experten, Europas sicherheits- und verteidigungspolitische Zielsetzungen für das nächste Jahrzehnt auf der Grundlage eines Fragenkatalogs zu definieren.

Es liegt in der Natur der Sache, dass die Befragung von Experten sehr unterschiedliche Sichtweisen und Empfehlungen hervorbringt. Diese spiegeln selbstverständlich ausschließlich die Meinungen der Autoren wider.

Die geäußerten Ansichten stoßen dementsprechend nicht immer auf Konsens. Dieses ist insbesondere bezüglich der in einem Artikel diskutierten Rolle der GSVP als Politik zur Lösung gesellschaftlicher Probleme der Fall. Auf die Problematik, die europäische Verteidigungspolitik bis zum Jahr 2020 stärker in diese Richtung zu entwickeln wurde bereits in der Einleitung der ersten Ausgabe hingewiesen.

Der Reiz einer solchen Befragung kann aber gerade auch darin liegen, dass die oft sehr unterschiedlichen Sichtweisen ausgewiesener Verteidigungsexperten aufeinandertreffen und dadurch zur Debatte anregen.

Allen Kapiteln gemeinsam ist dennoch die Vision einer europäischen Verteidigungspolitik für das Jahr 2020, die in erster Linie dem Frieden und der Verhinderung von Verbrechen gegen die Menschlichkeit dient. Schließlich wurde die ESVP aus der Erkenntnis heraus geboren, dass Europa die tragischen Ereignisse in Bosnien in den 1990er Jahren nicht verhindern konnte.

Dieses Buch wurde erstmals 2009 veröffentlicht. Mit Blick auf das Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon wurde eine zweite Ausgabe, ebenfalls in englischer Sprache, veröffentlicht. Eine dritte, stellenweise aktualisierte Ausgabe wurde im Jahr 2010 auf Französisch herausgegeben. Die Mehrheit der beteiligten Autoren hielt – von geringfügigen Veränderungen abgesehen – eine Überarbeitung ihrer Beiträge für die deutsche

Ausgabe zu diesem Zeitpunkt nicht für notwendig. Die deutsche Übersetzung entstand auf Anfrage des Auswärtigen Amtes und mit der außerordentlich wertvollen Unterstützung des Übersetzungsdienstes des Ministerrates der Europäischen Union.

Obwohl seit der ersten Ausgabe zwei Jahre vergangen sind, haben die darin enthaltenen Empfehlungen bis heute nichts von ihrer Gültigkeit verloren. Allerdings werden die Eurokrise sowie die angespannte Lage der Staatshaushalte die Realisierung der Ziele erschweren und verzögern. Eine der grundlegenden Botschaften, die aus diesem Buch hervorgehen, ist, dass das politische Defizit der zivil-militärischen Missionen der Europäischen Union überwunden werden muss. Was um jeden Preis verhindert werden muss, ist eine Entwicklung von "Missionen ohne Politik" zu einer von Budgetrestriktionen bestimmten "Politik ohne Missionen".

Wie die Autoren zum Ausdruck bringen, muss eine europäische Verteidigungspolitik für das Jahr 2020 nicht notwendigerweise zu höhere Ausgaben führen. Eine optimierte Rationalisierung und Zusammenlegung von Ressourcen kann sogar zu Einsparungen beitragen.

Wir hoffen, dass diese deutsche Ausgabe zu einer Wiederbelebung der notwendigen Debatte um die GASP und die GSVP unter Berücksichtigung der Zielsetzungen des Vertrags von Lissabon beitragen wird.

Einleitung – 2020 : Verteidigung jenseits des transatlantischen Modells

Álvaro de Vasconcelos

Im Januar 2003 wurde in Bosnien und Herzegowina die erste Polizeimission im Rahmen der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) durchgeführt. Die allererste GSVP-Militärmission, diesmal in Afrika, sollte wenig später folgen, denn bereits im Juni desselben Jahres wurden rund 1 500 – überwiegend französische – Soldaten unter Führung von General Bruno Neveux in Rekordzeit in die Demokratische Republik Kongo verlegt, um der Belagerung der Stadt Bunia ein Ende zu setzen. So nahm die Politik, der sich der Europäische Rat vor nun über zehn Jahren auf seiner Tagung am 4. und 5. Juni 1999 in Köln verschrieben hatte, konkrete Gestalt an. Als sie die GSVP aus der Taufe hoben, wollten die europäischen Staats- und Regierungschefs eine Botschaft vermitteln, nämlich ihr Bekenntnis zu einem "Nie wieder", und sie wollten einen Wendepunkt herbeiführen, nachdem sie in den Jahren zuvor auf dramatische Weise versagt hatten und nicht einmal im Stande gewesen waren, die schlimmsten Auswüchse des wiedererwachten extremen Nationalismus zu unterbinden und insbesondere dem Völkermord von Srebrenica 1995 Einhalt zu gebieten.

Das "Trauma" von Bosnien und die bitteren Erfahrungen, die sie dort machen mussten, haben Frankreich und Großbritannien bewogen, ihre Kräfte zu bündeln und Ende 1998 die Erklärung von Saint-Malo zu unterzeichnen. Sie beschlossen, ihre Meinungsverschiedenheiten hintanzustellen und eine europäische Verteidigung in Gang zu setzen in dem Bestreben, der EU die erforderliche "Autonomie" und "Glaubwürdigkeit" zu verleihen und die militärische Zusammenarbeit in Europa zu verstärken. Dass es damals überhaupt zu einer GSVP kam, zeigt, dass die Europäer endlich bereit waren, das Tabu zu brechen, das seit dem Scheitern der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft im Jahr 1954 auf der Verteidigung gelastet hatte.

In diesem Buch wollen wir der Frage nachgehen, welche Ziele Europa im Bereich der Sicherheit und Verteidigung in den nächsten zehn Jahren anstreben könnte – oder ge-

nauer ausgedrückt, wir wollen versuchen zu beschreiben, wie diese Ziele aussehen und wie sie in konkrete Politik und Strategien umgesetzt werden sollten. Allerdings können wir zum Zeitpunkt der Drucklegung noch nicht voll abschätzen, welche Auswirkungen die Weltwirtschaftskrise auf die verteidigungspolitischen Entscheidungen und die Verteidigungshaushalte haben wird und, was noch wichtiger ist, wir wissen nicht, in welcher Weise sich die Machtverteilung auf globaler aber auch auf europäischer Ebene in der Folge verändern wird. Auch können wir nicht vorhersagen, ob Paris und London jemals gemeinsam zu der Eingebung und Übereinstimmung finden werden, deren es bedarf, um den Geist von Saint-Malo wieder aufleben zu lassen. Auch ist noch nicht abzusehen, ob das "Experiment Obama" in den Vereinigten Staaten zum Erfolg führen oder scheitern wird; hiervon hängt es ab, welche Rolle die EU künftig auf der Weltbühne spielen wird. Wird sich das multilaterale Konzept politisch verwirklichen lassen, wird es ausreichen, um "die Multipolarität zu multilateralisieren" und auf diese Weise eines Tages zu einer Welt der Normen und Regeln zu gelangen, also die Rahmenbedingungen zu schaffen, welche die beste – vielleicht sogar die einzige – Gewähr dafür bieten, dass das europäische "Modell" den Erwartungen uneingeschränkt gerecht werden kann? Oder bewegen wir uns im Rückwärtsgang und fallen – unseren gemeinsamen Anstrengungen zum Trotz – wieder zurück in eine "multipolare" Welt, die von den Spannungen und Gefahren, die der Wettbewerb zwischen Großmächten mit sich bringt, beherrscht wird?

Natürlich werden sich diese Fragen erst in der Zukunft endgültig beantworten lassen, auch wenn die Weichen bereits jetzt gestellt werden. Es handelt sich dabei aber noch um relativ einfache Fragen, von denen wir schon wissen, dass wir sie stellen und auf die eine oder andere Weise beantworten müssen, wenn wir die Probleme, die auf den folgenden Seiten erörtert werden, in Angriff nehmen wollen. Es gibt indes auch komplexere Fragen, denen vollkommen unbekannte Faktoren zugrunde liegen, die ganz und gar unvorhersehbaren Entwicklungen, die vielleicht noch eintreten und sich noch einschneidender auf das internationale System und somit die Union und ihre Zukunft auswirken. Wir wissen nicht genau, was sie auslösen könnte, denn die komplexen Zusammenhänge, die für die internationalen Beziehungen derzeit kennzeichnend sind, oder vielmehr die Faktoren, die für sie ausschlaggebend sind, lassen sich nur schwer erfassen, und es gibt viele Unwägbarkeiten.

Wie werden sie sich auf die Großmachtsträume, die auch einige Mitgliedstaaten der EU noch immer hegen, auswirken? Solche Bestrebungen stehen nicht nur im Widerspruch zum eigentlichen Kern des Bekenntnisses zum Ideal der Union, sondern sind auch völlig unrealistisch, denn in einer Welt von Großmächten würden die mächtigsten Staaten

Europas ohne die Unterstützung der Union allenfalls eine Nebenrolle erhalten.¹ Dieser Tatsache war sich Nicolas Sarkozy während der französischen EU-Ratspräsidentschaft sehr wohl bewusst; Frankreich verdankte nämlich die herausragende Stellung, die es damals auf der Weltbühne – insbesondere während des Kriegs in Georgien – innehatte, seiner Fähigkeit, die weiche Macht (soft power) der Union zu mobilisieren, wobei es die Wirtschaftsbeziehungen nutzte, um Druck auf Russland auszuüben, und auf dem Höhepunkt der Krise eine GSVP-Beobachtungsmission nach Georgien entsandte.

Ein hehrer Anspruch

Wir können die Zukunft nicht vorhersagen und wir wollen es auch gar nicht. Wer sich anschickt, die Zukunft zu deuten, nimmt vor allem und fast ausnahmslos die Projektion eigener Wünsche vor. Wir hingegen wollen – gestützt auf unsere gegenwärtigen Erkenntnisse – beschreiben, welche Ansprüche wir vernünftigerweise an eine echte europäische Zusammenarbeit im Bereich der Verteidigung – die im Vertrag von Lissabon nunmehr als GSVP (Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik) bezeichnet wird – stellen sollten. Claude-France Arnould zitiert Montesquieu: "*Une noble ambition est un sentiment utile à la société lorsqu'il se dirige bien.*" (Ein hehrer Anspruch ist eine Gesinnung, die der Gesellschaft nützt, sofern sie in die richtige Richtung zielt.) Im Falle der EU ist ein "hehrer Anspruch" der Grundgedanke des europäischen Einigungsprozesses. Nachdem sie ihren Traum von einer politischen Union und einer europäischen Verteidigung 1954 aufgeben mussten, verlegten sich Jean Monnet und Robert Schuman zwar auf eine Politik der kleinen Schritte, doch mit dem gleichen gewaltigen Anspruch wie zuvor: Sie wollten Europa den Frieden bringen und mit der damals gängigen Vorstellung brechen, dass "der Krieg" eine natürliche und legitime "Fortsetzung der Politik mit anderen Mitteln" sei. In der Tat war Anspruch, ein weit reichender "hehrer Anspruch", von Beginn an wesentlicher Bestandteil und zugleich Antriebskraft des europäischen Projekts.

Die Europäische Union ist nicht der Vergangenheit verhaftet, sie ist vielmehr ein Bauwerk "gegen die Vergangenheit", der Zukunft zugewandt und ständig im Werden begriffen. Daher lässt sich ihr endgültiges Ziel, ihre "Finalität", eben weil sie ihrem Wesen nach nicht vollendet ist, nicht bestimmen. Um darlegen zu können, welchen Anspruch die Europäer im Bereich der Sicherheit und Verteidigung haben sollten, haben wir herausragende Experten und Praktiker auf dem Gebiet der GSVP – die zum Teil beim Rat, bei der Kommission und beim Parlament tätig sind – sowie eine Reihe Akademiker und Politiker gebeten, sich einem Bündel von zehn konkreten Fragen zu widmen. Zu den Themen gehören unter anderem die Art der GSVP-Missionen und deren geografische Reichweite, die

1. Siehe Álvaro de Vasconcelos, "L'Union européenne parmi les grandes puissances", *Commentaire*, n° 104, hiver 2008-2009.

innereuropäische Solidarität und die Beziehungen zur NATO, die Ziele und Fähigkeiten der GSVP, die Schaffung eines europäischen Verteidigungsmarktes, die Legitimation der GSVP, die Frage der Werte und der Autonomie sowie Kohärenz und Flexibilität.

Wie weit wir mit unseren Überlegungen gehen können, wird uns von den Grenzen der Europäischen Union selbst und ihrer internationalen Identität vorgegeben. Wir müssen nicht nur wissen, was die EU ist, wohin sie geht und was aus ihr werden könnte, sondern wir müssen uns auch darüber im Klaren sein, was sie nicht ist. Deshalb sollten wir vor der Lektüre der einzelnen Kapitel dieses Buches und der Schlüsse, die aus den darin enthaltenen unterschiedlichen Sichtweisen zu ziehen sind, kurz darüber nachdenken, in welche – hoffentlich positive – Richtung sich die Macht Europa in den kommenden Jahren wahrscheinlich entwickeln wird und welche Herausforderungen die neue multipolare Ordnung an sie stellen wird.

Keine normative Macht ohne "reale Macht"

Die internationale Identität der Europäischen Union wird ein Spiegelbild ihrer inneren Identität sein, nicht mehr und nicht weniger. Die Schwerpunkte ihrer Strategie werden sowohl ihre Vision einer Weltordnung als auch ihre außenpolitischen Ziele und natürlich die GSVP maßgeblich bestimmen. Die gegenwärtige und künftige Fähigkeit der EU zur Kräfteprojektion lässt sich nicht so analysieren oder konzipieren und konkretisieren, als wäre die Europäische Union genau wie die Vereinigten Staaten – oder auch China. Nach Auffassung von Jolyon Howorth besteht die Besonderheit der Union in einem "normen-gestützten, wirksamen Multilateralismus und in der Förderung einer Welt, in der Menschenrechte, menschliche Sicherheit, internationale Institutionen und Völkerrecht an die Stelle des Rechts des Stärkeren treten. Die Union hat bereits empirisch bewiesen, dass sie in der Lage ist, *internationale Beziehungen auf andere Weise zu pflegen.*" Dies hat einige dazu veranlasst, die Europäische Union als "internationales Gemeingut"² zu bezeichnen. Es erklärt auch, warum unsere unmittelbaren und weiter entfernten Nachbarn ungeachtet der "Obama-Revolution" nach wie vor große Hoffnungen in die Union setzen. Nachdem der Vertrag von Lissabon nun in Kraft getreten ist, werden diese Hoffnungen in den nächsten Jahren noch weiter zunehmen.

Die Union muss einen klaren gemeinsamen Standpunkt zur derzeitigen Weltordnung und zu den daraus erwachsenden Sicherheits Herausforderungen einnehmen. Die Europäische Sicherheitsstrategie von 2003 und der Bericht über ihre Umsetzung von 2008 sind hierfür eine gute Basis, denn in beiden Dokumenten wird ein wirksamer Multila-

2. Celso Lafer, "The European Union – an international public good", *Issues*, EUISS Newsletter, n° 24, November 2007.

teralismus als Richtschnur für das auswärtige Handeln der Union bezeichnet. Doch gilt es nun, ein umfassenderes strategisches Konzept festzulegen, das alle Dimensionen des auswärtigen Handelns der Union einschließt und Sicherheitsfragen wie auch andere Fragen der Weltordnungspolitik in ausgewogener Weise berücksichtigt. Die Welt von heute zeichnet sich unter anderem dadurch aus, dass ein militärischer Konflikt zwischen den Hauptprotagonisten auf der Weltbühne eher unwahrscheinlich ist. Damit besteht die ideale Gelegenheit, für eine internationale Agenda zu werben, die nicht von Sicherheitsbelangen beherrscht wird, sondern bei der es um die menschliche Entwicklung, insbesondere um den Schutz des Individuums vor jedweder Form von Gewalt geht. Dieses Klima macht es der Union leicht, ihre Überzeugungskraft einzusetzen.

Um diese *"soft power"* weiter zu erhalten und ihre Anziehungskraft zu schützen, die sich sonst unweigerlich abnutzen würde, muss sich die Union in ihren Worten und Taten davor hüten, in eine reine Sicherheitspolitik abzudriften. Mit Blick auf 2020 werden einige allerdings versucht sein, Tomas Ries beizupflichten, der argumentiert, dass sich die Probleme nicht mehr allein auf das relativ klar begrenzte Gebiet der Sicherheit des Staates beschränken, sondern mittlerweile eher wirtschaftliche, soziale und ökologische Bereiche betreffen; damit würde der Spielraum für einen gerechtfertigten und legitimen Rückgriff auf die militärischen Instrumente der Union über Gebühr erweitert. Erinnern wir uns noch einmal daran, dass die Besonderheit der Europäischen Union überwiegend darin besteht, dass sie dauerhaft auf Instrumente der *"soft power"* setzt, d.h. auf Überzeugungskraft und nicht auf Gewalt. Würde Europa von dieser Regel abweichen, vor allem wenn es sich mit Herausforderungen konfrontiert sieht, die weder militärischer noch sicherheitspolitischer, sondern vielmehr gesellschaftlicher Natur sind, ob es sich nun um soziale, wirtschaftliche, energie- oder umweltpolitische Probleme handelt, so würde es seine besondere Stellung und seine normative Macht sofort einbüßen. Mit militärischem Druck auf Probleme zu reagieren, die sich mit *"soft power"* regeln lassen – was im Großen und Ganzen einer *"unverhältnismäßigen Reaktion"* gleichkommt – wäre nicht nur eine Missachtung der Lehren, die aus den europäischen Erfahrungen zu ziehen sind, sondern würde ganz sicher auch dazu führen, dass sich unsere Partner von uns abwenden und das Ziel einer *"global governance"* in unerreichbare Ferne rückt.

Auch wenn die EU keine internationale Politik betreiben will, die vor allem auf Sicherheit ausgerichtet ist, hängt ihre normative Macht – oder anders ausgedrückt, die Verwirklichung ihres *"hehren Anspruchs"* – dennoch ganz entscheidend davon ab, dass sie den Status eines internationalen Akteurs genießt, dem – so unkonventionell er auch sein mag – die gesamte Palette von Handlungsmöglichkeiten einschließlich einer bedeutenden militärischen Stärke zur Verfügung steht. Dass es gilt, Anziehungskraft und militärische Stärke in ausgewogener Weise miteinander zu verbinden, zählte zu den wichtigen Er-

gebnissen der Debatten, die anlässlich des Konvents über die Zukunft Europas stattgefunden haben. Dabei wurde die Union als ein Gefüge definiert, das auf der Ausgewogenheit zwischen Vielfalt und Einheit beruht und sich auf den Grundsatz der Subsidiarität stützt, wonach die Union nur dann tätig wird, wenn sich die angestrebten Ziele besser auf Gemeinschaftsebene erreichen lassen. Die Europäische Union ist eine Gemeinschaft von Staaten, die sich zusammengeschlossen haben, um ihre Zukunft gemeinsam zu gestalten und ihre Geschicke zu teilen. Sie beruht auf einer engen Verbindung zwischen einzelnen Staaten, die ihre Gemeinsamkeiten und gegenseitige Abhängigkeit in einem Maße entwickelt haben, dass eine Trennung oder ein Konflikt undenkbar geworden sind. Nichts, was in der vergangenen und in der gegenwärtigen Debatte über die Zukunft Europas geäußert wurde, deutet darauf hin, dass die Union in den nächsten zehn Jahren eine Art Superstaat oder Supermacht mit einer Armee nach dem Vorbild der Vereinigten Staaten von Amerika werden könnte. Andererseits deutet auch nichts darauf hin, dass sie sich damit begnügen will, lediglich ein streng regulierter, riesiger Markt (der gleichwohl vergleichsweise an Bedeutung verliert) zu sein. Das Vorhaben, Europa einzig und allein auf die Rolle eines "Handelsriesen" (wenn es diese überhaupt je gespielt hat) zu reduzieren, wurde durch die nach Ende des Kalten Krieges einsetzende Debatte, den Balkankrieg und die Entwicklung hin zu einer politischen Union von Nationalstaaten hinweggefegt. Aber es gibt noch einen anderen Grund, warum Europa einen anderen Anspruch hat als die meisten, wenn nicht gar alle derzeitigen Großmächte, nämlich der Sinn und Zweck des europäischen Projekts selbst, der darin besteht, einen Raum zu schaffen, in dem Frieden und Demokratie herrschen. Nachdem die Niederlage des radikalen Nationalismus, der zu der Brutalität und den Schrecken des Zweiten Weltkriegs geführt hatte, dem Nationalismus jedwede Legitimation entzogen hat, wie es Raymond Aron vor vielen Jahren einmal ausdrückte, bedeutet sich zum europäischen Ideal bekennen, auf Machtpolitik zu verzichten. Wer dieser Politik abschwören will, muss es freilich für immer tun. Natürlich hat dies erhebliche Konsequenzen für das Projekt einer europäischen Verteidigung. So ist es höchst unwahrscheinlich, dass eine europäische Armee aufgebaut wird, um die europäischen Interessen "mit anderen Mitteln" zu verteidigen.

Die Europäische Union wird auch in Zukunft eine zivile Macht bleiben, die aber – hoffentlich – über angemessene militärische Fähigkeiten verfügen wird. Man braucht kein Prophet zu sein, um vorauszusagen, dass die GSVP sich nicht zu einer Art neuer NATO entwickeln wird, zu einem militärischen Bündnis, das auf kollektiver Verteidigung basiert, wenigstens nicht, solange die Vereinigten Staaten die Verteidigung der europäischen Staaten als ihre Aufgabe ansehen. Nichts deutet darauf hin, dass die Amerikaner uns ihre Unterstützung in den kommenden zehn Jahren entziehen werden. Wohl findet sich im Unionsvertrag eine sehr starke Solidaritätsbekundung, die sich eindeutig auf

die Verteidigung bezieht, nämlich Artikel 42 Absatz 7, in dem es heißt: "Im Falle eines bewaffneten Angriffs auf das Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats schulden die anderen Mitgliedstaaten ihm alle in ihrer Macht stehende Hilfe und Unterstützung". In gewisser Weise wird hier noch einmal ein Grundprinzip der europäischen Integration nachhaltig bekräftigt, denn es ist undenkbar, dass in dem unwahrscheinlichen Fall eines bewaffneten Angriffs auf einen Mitgliedstaat der EU die anderen untätig bleiben und ihrer Solidaritätspflicht nicht nachkommen. Das bedeutet jedoch nicht, dass sich die GSVP zu einem militärischen Bündnis wandeln wird, denn aus dem genannten Artikel lässt sich keineswegs herauslesen, dass die Unterstützung einzig und allein in militärischen Mitteln bestehen muss; überdies würde es in einem so wenig wahrscheinlichen Fall nicht der GSVP bedürfen, um eine militärische Unterstützung in die Tat umzusetzen. Unbeschadet der gemeinsamen oder verbundenen militärischen Fähigkeiten ist die Zugehörigkeit zur Europäischen Union in gewisser Weise ein stärkerer "existenzieller" Abschreckungsfaktor, als ihn die GSVP je bieten könnte.

Tatsächlich ist die Europäische Union im Begriff, die GSVP zu einem Sicherheitsinstrument zu formen, das für ihre Außenpolitik unabdingbar ist, nämlich zu einem Instrument, das dazu dient, ihren Normen weltweit zum Durchbruch zu verhelfen, und das somit eine wichtige Ergänzung ihrer Fähigkeit, Frieden, Demokratie und – wohlgemerkt – Entwicklung zu fördern, darstellt. In den kommenden Jahren wird das Aufgabengebiet der GSVP-Missionen auch auf Entwaffnung und Stabilisierung nach einem Konflikt ausgedehnt werden.

Die EU kann den Umstand, dass sie in der Lage ist, bei der Krisenbewältigung eine wichtige Rolle zu spielen, nutzen, um viele ihrer wichtigsten Ziele zu erreichen. Auch wenn im Bereich der Außenpolitik zweifellos nach wie vor ein Defizit besteht – die GSVP ist ein Instrument, das den umfassenderen strategischen Zielen der Union dient. Es ist kaum wahrscheinlich, dass sich diese Ziele in den nächsten Jahren einschneidend ändern werden; sie lassen sich im Großen und Ganzen wie folgt beschreiben:

Erstens gilt es, die europäische Integration als solche zu konsolidieren, bei gleichzeitiger Erweiterung und Vertiefung der Union, d.h. im gegenwärtigen Stadium – gemäß den Beschlüssen des Europäischen Rates – die Union auf die Balkanstaaten und die Türkei auszudehnen. Ohne die GSVP-Stabilisierungs- und Rechtsstaatlichkeitsmissionen wäre es nicht möglich gewesen, die Balkanländer auf den Weg nach Europa zu führen und die demokratische Entwicklung in diesen Ländern zu konsolidieren; mit Sicherheit gilt dies heute noch für Bosnien und das Kosovo. Die Türkei sollte fest in die GSVP und in die europäischen Agenturen, beispielsweise die Europäische Verteidigungsagentur, eingebunden werden.

Zweitens geht es darum, in den Nachbarländern Frieden zu schaffen und die demokratischen Reformen zu unterstützen, was natürlich ebenfalls für den Nahen Osten gilt; hierzu muss die Union in der Lage sein, zu verhindern, dass sich Krisen zu humanitären Katastrophen auswachsen. In Afrika engagiert sie sich bereits stark im Rahmen von Friedensmissionen der Vereinten Nationen und in Zusammenarbeit mit der Afrikanischen Union. Afrika wird sicher auch in den kommenden Jahren an erster Stelle stehen, was den Beitrag der EU zum Frieden in der Welt betrifft.

Doch werden die Ziele der Union weiterhin im Wesentlichen auf einzelne Regionen und insbesondere auf Afrika (das als "erweiterte südliche Nachbarschaft" betrachtet wird) beschränkt bleiben? Oder ist die EU im Begriff, sich zu einem globalen (und damit sicherheitspolitischen) Akteur auf der Weltbühne zu entwickeln, der in der Lage ist, überall dort einzugreifen, wo der Frieden in der Welt – der immer enger mit dem Frieden im eigenen Land verquickt ist – bedroht ist? Diese Frage lässt sich noch nicht eindeutig beantworten. Einige werden den Standpunkt vertreten, dass der Hauptbeitrag der Union zum Weltfrieden in der Integration des europäischen Kontinents besteht und dass es bereits ein großartiger Erfolg ist, wenn es ihr gelingt, innerhalb der nächsten zehn Jahre durch Einbeziehung aller Seiten ihren Nachbarregionen Frieden und Demokratie zu bringen. Andere wiederum sind, wie General Henri Bentégeat, der Auffassung, dass die Herausforderungen, vor denen die Union steht, unweigerlich eine globale Dimension haben und es daher undenkbar ist, dass die Union ihr diplomatisches Handeln, das sie sich gerade Schritt für Schritt neu schafft, indem sie zu unzähligen Fragen mit einer Stimme spricht und in mehr als 130 Ländern der Welt im Namen von 27 Mitgliedstaaten auftritt, auf rein regionale Ziele beschränkt.

Aber vielleicht gibt es noch einen wichtigeren Grund, warum die Union unbedingt eine Rolle auf der Weltbühne spielen muss, nämlich ihre Verbindungen zum großen euro-mediterranen Raum in ihrer unmittelbaren Nachbarschaft und allgemeiner formuliert, was bei den Bemühungen um eine Weltordnungspolitik auf dem Spiele steht. Ich möchte hier nur darauf hinweisen, dass die Länder des Nahen Ostens zu den Nachbarn der Union zählen, dass die Türkei Beitrittskandidat und dass Zypern bereits EU-Mitglied ist. Bedarf es also noch eines Beweises dafür, dass die Herausforderungen, vor denen die Union steht, wirklich globaler Natur sind und einen Einfluss auf die Weltordnung haben? Die Union ist auf das uneingeschränkte Engagement der Vereinigten Staaten und der anderen Großmächte angewiesen, um ihre internationalen Aufgaben zufriedenstellend bewältigen zu können. Will sie zudem Einfluss auf die Weltordnung nehmen, muss sie sich um engere Verbindungen zu anderen globalen Akteuren bemühen. Hierzu muss sie auf der Weltbühne eine Rolle übernehmen, die die Aufgabe eines Sicherheitsgaranten unweigerlich mit einschließt. Dies ist eine entscheidende Voraussetzung für eine Beziehung

"auf Augenhöhe" zu den Vereinigten Staaten, die von Europa insbesondere erwarten, dass es eine wichtige Rolle beim Wiederaufbau Afghanistans spielt; nicht weniger entscheidend ist dies beim Aufbau strategischer Partnerschaften mit den derzeitigen Weltmächten und solchen, die es werden möchten. Wenn die Union auf dem Gebiet der internationalen Sicherheit zu sehr auf ein regionales Konzept setzt, dürfte sie andere kaum davon überzeugen können, dass diese ihrer internationalen Verantwortung, die ihnen aufgrund ihrer Weltmachtstellung zufällt, gerecht werden müssen. Mit anderen Worten: Wenn der EU wirklich am Status einer Weltmacht gelegen ist, so braucht sie unbedingt eine entsprechende globale Sicherheitsdimension.

Höchstwahrscheinlich wird die Europäische Union ihrer Sicherheitsdoktrin treu bleiben, die nach gängiger Auffassung die "menschliche Sicherheit" in den Mittelpunkt stellt, da sie auf dem Schutz der Zivilbevölkerung und dem Grundsatz der Schutzverantwortung basiert. Wie alle Mitglieder der Völkergemeinschaft, die sich, um mit Präsident Obama zu sprechen, immer bewusst sein sollten, dass sie Teil ein und derselben Menschheit sind, muss die Union stets bereit sein, alles zu tun, um Verbrechen gegen die Menschlichkeit zu verhindern und mit Waffengewalt gegen massive Gräueltaten vorzugehen. Wie weiter unten im Beitrag von Richard Wright und Juha Auvinen hervorgehoben wird, ergibt sich daraus unter anderem, dass GSVP-Operationen in Regionen durchgeführt werden, in denen es zu massiven Gräueltaten kommen könnte; interessant ist in diesem Zusammenhang, dass in der Gemeinsamen Aktion des Rates über EULEX KOSOVO erstmals direkt auf die Schutzverantwortung Bezug genommen wird.

Infolgedessen ist die GSVP nicht allein auf friedenssichernde, sondern in zunehmendem Maße auch auf friedenschaffende Einsätze ausgerichtet. Wenn wir Szenarien und Pläne für die Zukunft entwerfen, sollten wir bedenken, dass sich aus dieser Definition der GSVP nicht schließen lässt, dass die Gefahren abnehmen oder dass nur kleinere Konflikte zu lösen sein werden. Sie enthält auch keinerlei Hinweise auf die Anzahl der Einsatzkräfte, die nötig sein könnten, oder auf den Umfang und die Dauer der militärischen Operationen, die wir in Zukunft vielleicht noch durchführen müssen: Bosnien, Ruanda, Darfur, Kongo oder Afghanistan – alle diese Länder erfüllen die Kriterien, die es rechtfertigen, ein auf die menschliche Sicherheit ausgerichtetes Konzept umzusetzen und die Schutzverantwortung wahrzunehmen. Das Bosnien der 1990er Jahre hat beispielhaft vor Augen geführt, welche Herausforderungen die Union bewältigen muss, wenn sie ihrer Schutzverantwortung im Rahmen ihrer internationalen Verpflichtungen uneingeschränkt – wenn auch spät – wahrnimmt. Für die Erhaltung ebenso wie für die Wiederherstellung des Friedens bedarf es im Übrigen einer starken zivilen Komponente. Dieser Aspekt der GSVP hat in Verlauf der letzten zehn Jahre sehr an Bedeutung gewonnen.

Multilateralisierung der Multipolarität

Die heutige Welt ist unbestreitbar "multipolar", wenngleich in einer bisher einmaligen Weise. Alle haben angesichts ihrer sehr großen Abhängigkeit voneinander ein Interesse an einer glaubwürdigen multilateralen Ordnung, die auf Regeln fußt; gleichzeitig führt diese gegenseitige Abhängigkeit jedoch auch zu Spannungen, ja sogar Konflikten: Die Beziehungen zwischen Russland und der Union im Energiebereich sind hierfür ein gutes Beispiel. Globale Machtspiele, bei denen die EU schnell bedeutungslos würde, lassen sich nur verhindern, indem eine Ordnung mit allgemein anerkannten Regeln und Normen eingeführt wird, auf deren Grundlage gemeinsame Anstrengungen unternommen und die mit der Lösung weltweiter und regionaler Probleme verbundenen Lasten verteilt werden können. Dieser Prozess kann als "Multilateralisierung der Multipolarität" bezeichnet werden, d.h. die Einbindung der globalen und der großen regionalen Akteure in strategische Kooperationsrahmen, damit ein gemeinsames Handeln möglich wird.³ Die Union hat keine andere Wahl, wenn sie ihren Anspruch, in der internationalen Politik eine wichtige Rolle zu spielen und für Frieden und Sicherheit zu sorgen, erfüllen will. Das Bündnis mit den Vereinigten Staaten ist zwar unabdingbar, reicht aber nicht aus, um unsere dringendsten Probleme zu bewältigen. Wenn es einen Gedanken gibt, der sich wie ein roter Faden durch alle Beiträge des vorliegenden Bandes zieht, dann der, dass sich die Welt erheblich verändert hat und sich in den nächsten zehn Jahren noch mehr verändern wird. Infolgedessen ist der "Westen" auf den "Rest" der Welt angewiesen; dies war abzusehen und einer der Beweggründe für die Europäische Sicherheitsstrategie von 2003. Die NATO ist künftig nicht mehr die einzige, ja noch nicht einmal die wichtigste Option, wenn es um die Bewältigung internationaler Sicherheitsprobleme geht. So können manchmal die Vereinigten Staaten der Hauptpartner der Union sein, in anderen Fällen jedoch Indien oder China, die Afrikanische Union oder Lateinamerika oder sogar eine große von den Vereinten Nationen legitimierte Koalition von Staaten. In den kommenden Jahren wird die Union lernen müssen, GSVP-Missionen in Zusammenarbeit mit anderen internationalen Akteuren durchzuführen. Sie tut dies bereits in gewissem Grade mit Russland, Kanada, den Vereinigten Staaten, Norwegen und der Türkei. In jedem Fall wird die Union nur dann die mit der Multipolarität einhergehenden außerordentlichen Veränderungen meistern können, wenn sie in allen internationalen Einrichtungen geschlossen auftritt.

Seit Anbruch der "Ära Obama" in den Vereinigten Staaten herrscht ein günstiges Klima für die Verwirklichung des europäischen Projekts eines wirksamen Multilateralismus. In dieser Hinsicht werden die ersten vier Jahre des nächsten Jahrzehnts entscheidend dafür sein, wie die Weltordnung im Jahre 2020 aussehen wird. Vorrangig gilt es zweifellos, mit

3. Siehe Álvaro de Vasconcelos, "Multilateralising multipolarity", in Giovanni Grevi et Álvaro de Vasconcelos (dir.), "Partnerships for Effective Multilateralism", *Cahier de Chaillot* no 109, IESUE, Paris, Mai 2008.

den Vereinigten Staaten zu einer Einigung darüber zu gelangen, wie mit der gegenwärtigen Multipolarität umzugehen ist, um ein neues "Konzert der Großmächte" abzuwenden und mögliche Machtspiele im Keim zu ersticken. Das bedeutet wohlgerne, dass die NATO niemals ein Bündnis des Westens gegen den Rest der Welt werden oder als solches begriffen werden darf. Es ist ganz und gar widersinnig, von China und Russland zu verlangen, dass sie ihre internationale Verantwortung wahrnehmen, und gleichzeitig eine "weltweite NATO" vorzuschlagen, die verdächtig nach einem Militärbündnis der Demokratien gegen die autoritären Regime aussieht. Im Zuge der Überprüfung des strategischen Konzepts der NATO im Jahr 2010 bot sich die Gelegenheit, die Rolle dieser Organisation zu definieren sowie die zivile und militärische Rolle der GSVP genau zu bilanzieren. Die Vereinigten Staaten bewegen sich auf ein strategisches Konzept zu, das insofern dem der Europäischen Union sehr viel näher kommt, als Präventivkriege ausgeschlossen sein werden und der Einsatz militärischer Gewalt mehr und mehr als allerletzter Ausweg betrachtet wird. Dies wird unweigerlich bedeutende Auswirkungen auf die NATO-Strategie haben.

Europa muss sich auf einen gemeinsamen Standpunkt zum strategischen Konzept der NATO verständigen. Die vollständige Integration Frankreichs in die militärische Kommandostruktur der Organisation sollte nicht bedeuten, dass die GSVP gegenstandslos wird, sondern dass sich nunmehr leichter ein Konsens darüber finden lässt, wie sich NATO und GSVP ergänzen können und wie die Arbeitsteilung zwischen beiden aussehen soll. Die technischen Beziehungen zwischen GSVP und NATO müssten verbessert werden, doch ist zu bedenken, dass die Vereinigten Staaten, mit denen uns eine bilaterale Agenda verbindet, die sehr viel mehr als nur NATO-Fragen, und sogar mehr als nur Sicherheitsfragen umfasst, auch in Zukunft der wichtigste strategische Partner der Union sein werden. Die NATO sollte ein militärisches Bündnis bleiben und nicht eine Organisation mit einer starken zivilen Komponente für die Krisenbewältigung werden. Die EU mit ihrer einzigartigen zivilen Komponente muss mit den Vereinigten Staaten eine strategische Partnerschaft eingehen, die weit über die NATO hinausgeht. Diese Partnerschaft wird, was ihren Inhalt und das Ausmaß der Zusammenarbeit anbelangt, zwangsläufig stark auf die Krisenbewältigung ausgerichtet sein, da die Vereinigten Staaten mittlerweile wieder auf "*soft power*" setzen; die EU wäre in der Tat schlecht beraten, wenn sie glaubte, sie könne auf diesem Gebiet weiterhin das Monopol für sich beanspruchen. Erheblich erleichtert wird die Verbesserung der Sicherheitsbeziehungen zwischen der EU und den Vereinigten Staaten durch den Umstand, dass die Vereinigten Staaten mittlerweile eingesehen haben, dass eine starke und funktionierende GSVP in ihrem eigenen Interesse ist und dass die Union in ihrem Handeln immer mehr an Eigenständigkeit gegenüber der NATO gewinnen wird. Hierzu muss die EU – wie fast alle Autoren dieses Buches hervorheben – eine vollwertige Kommandostruktur für die Planung und Durch-

führung von Militäreinsätzen einrichten. Alles deutet darauf hin, dass die Vereinigten Staaten inzwischen verstanden haben, was Stephen Larrabee wie folgt ausdrückt: "Die Rückkehr Frankreichs in die Militärstruktur der NATO dürfte (...) den Argwohn und das Misstrauen auf beiden Seiten verringern und die Einrichtung einer Planungskapazität der EU konfliktfreier und leichter durchführbar machen." Dies bedeutet jedoch keineswegs, dass die Zusammenarbeit zwischen NATO und GSVP darunter leiden muss.

In zehn Jahren werden wir wissen, ob es Europa, aber auch den Vereinigten Staaten gelungen ist, sich vom alten transatlantischen Modell zu lösen und eine globale strategische Partnerschaft einzugehen, die einem wirksamen Multilateralismus förderlich ist, oder ob die alten Gewohnheiten gesiegt haben, Gewohnheiten, die – wie Nicole Gnesotto unterstreicht – dazu geführt haben, dass die Beziehungen zwischen Union und NATO zu einer "wesentlichen Ursache für die Stagnation der GSVP und letztlich zu einem Alibi für den kollektiven Lähmungszustand sowohl aufseiten der Union als aufseiten der NATO" geworden sind.

Keine Glaubwürdigkeit ohne Legitimität und Wirksamkeit

Die wichtigste Schlussfolgerung aus den folgenden Kapiteln ist die, dass die EU in erster Linie drei grundlegende Defizite beseitigen muss (und überdies aufpassen muss, dass nicht noch ein viertes hinzukommt), wenn sie ihrem "hehren Anspruch" zum Wohle ihrer eigenen Mitgliedstaaten und der Völkergemeinschaft gerecht werden will.

1) Defizit im Bereich der GASP. Die GSVP offenbart die Stärken der EU-Außenpolitik, aber paradoxerweise auch ihre Schwächen. Es hat sich nämlich herausgestellt, dass es der Europäischen Union leichter fällt, Truppen und Polizeikräfte zu entsenden, als sich auf einen gemeinsamen Standpunkt zu verständigen und danach zu handeln, wie das Beispiel Kosovo zeigt. Nicole Gnesotto hebt hervor, dass "die augenfällige Diskrepanz zwischen Fortschritt im Bereich der GSVP und Stillstand im Bereich der Außenpolitik" ein großes Handikap darstellt. "Die Fortschritte auf dem Gebiet der Verteidigung waren sehr viel schneller und deutlicher sichtbar als die Fortschritte in der Außenpolitik." Dies hat sich beispielsweise beim Eingreifen der EU im Kosovo deutlich erwiesen.

2) Defizit an Kohärenz und gemeinsamem Wissen. Die Hauptstärke der Union besteht darin, dass sie in der Lage ist, ein breites Spektrum von Instrumenten miteinander zu kombinieren, doch mangelt es, was die Umsetzung betrifft, an Abstimmung zwischen den verschiedenen EU-Organen oder zuweilen auch zwischen den Strategien der Union und denen der Mitgliedstaaten.

Nuno Severiano Teixeira unterstreicht, dass es an "gemeinsamem Wissen" über Sicherheitsfragen und an "integrierten Strategien, die als Richtschnur für das auswärtige Handeln der Europäischen Union dienen könnten," fehle. Dieses Problem kann auf zwei Ebenen angegangen werden: Erstens durch Förderung von gemeinsamem und integriertem Wissen über Sicherheit und durch gemeinsame Bearbeitung von Fragen der Analyse und der Zukunftsforschung, und zweitens durch Einrichtung fachübergreifender Teams, um Kompetenzen insbesondere auf den Gebieten Verteidigung, auswärtige Angelegenheiten, Entwicklung sowie Justiz und Inneres zu bündeln.

3) Defizit an gemeinsamen Fähigkeiten. Der Mangel an gemeinsamen Fähigkeiten, der im direkten Widerspruch zu den erklärten Zielen der GSVP steht, beeinträchtigt die Glaubwürdigkeit der Union wie auch die Effizienz der GSVP. So ist das vom Europäischen Rat im Dezember 1999 in Helsinki beschlossene Planziel, wonach die EU bis zum Jahr 2003 in der Lage sein sollte, innerhalb von 60 Tagen eine Truppe von 60 000 Mann zu verlegen, nie vollständig erreicht wurden, und erst 2008 hat der französische Vorsitz erneut darauf hingewiesen, dass eine solche Streitmacht notwendig ist. Wie Alexander Weis bemerkt, sind die von Beginn an zu verzeichnenden Ausrüstungsmängel in einigen Bereichen nach wie vor besorgniserregend. So sind beispielsweise in den Bestandsverzeichnissen 1 700 Hubschrauber aufgeführt, doch "viele davon stehen nicht für Krisenbewältigungseinsätze zur Verfügung", entweder weil es an geschultem Personal fehlt oder weil sie die technischen Anforderungen nicht erfüllen. Dies zeigt, dass Europa für seine Verteidigung nicht unbedingt mehr auszugeben braucht, sondern seine Mittel besser und abgestimmter einsetzen muss.

Legitimität ist ein Kernaspekt der GSVP. Sie ist im Bereich der Verteidigung von zentraler Bedeutung. Gegenwärtig stellt sie noch kein Problem für die GSVP dar, doch könnte sich das in Zukunft ändern. Gegenwärtig stößt die GSVP auf breite Zustimmung, namentlich bei den nationalen Parlamenten und bei 76 % der europäischen Bevölkerung, wobei die Befürworter in allen 27 Mitgliedstaaten in der Mehrheit sind⁴; sie kann sich außerdem auf eine solide multilaterale Legitimität stützen, die auch auf einer zunehmend engeren Zusammenarbeit mit den Vereinten Nationen beruht. Die künftigen Entwicklungen könnten die Legitimitätsgleichung ins Wanken bringen. Zu den interessantesten Veränderungen im Bereich der GSVP, die im Vertrag von Lissabon vorgezeichnet sind, zählt nämlich die Ständige Strukturierte Zusammenarbeit zwischen einer begrenzten Anzahl von Mitgliedstaaten, die in der Lage und willens sind, sich daran zu beteiligen. Nach Einschätzung von Stefano Silvestri "wird sich damit zwar am zwischenstaatlichen Charakter der Beschlussfassung nichts ändern, doch wird die GSVP zu einem integralen Bestandteil der

4. Siehe Standard Eurobarometer, "Die Europäische Union heute und morgen", Befragung: März-Mai 2008, Veröffentlichung: November 2008, http://europa.eu.int/comm/public_opinion/index_de.htm.

politischen und institutionellen Landschaft der EU", wohingegen das derzeitige Modell die Einbeziehung und die Beteiligung aller Mitgliedstaaten vorsieht, was eine wesentliche Voraussetzung für die Wahrung der europäischen Legitimität ist (ein Aspekt, der insbesondere in den ehemaligen afrikanischen Kolonien von Bedeutung ist). Die unter irischer Befehlsgewalt durchgeführte Mission in Tschad ist ein gutes Beispiel dafür, wie immens wichtig die Einbeziehung aller ist, um das zu erreichen, was Joseph Nye als "*smart power*"⁵ bezeichnet, nämlich ein ausgewogenes Verhältnis zwischen "*soft*" und "*hard power*" der EU. Das europäische Projekt ist ein Balanceakt zwischen Legitimität und Effizienz, zuweilen zum Nachteil letzterer – zumindest hat es den Anschein; es ist nur schwer vorstellbar, dass dies bei der Entwicklung einer europäischen Verteidigungspolitik anders sein wird.

In den kommenden Jahren wird vom Europäischen Parlament erwartet, dass es eine wichtigere Rolle spielt und sich dabei mit den nationalen Parlamenten abstimmt, wobei es auf eine gute Zusammenarbeit zwischen beiden Seiten ankommen wird. Um mit Jacek Saryusz-Wolski zu sprechen, "erhöht es die Legitimation der Petersberg-Aufgaben auf europäischer wie auf nationaler Ebene, wenn das Parlament mehr Befugnisse im Bereich der GSVP erhält". Doch wird dies nicht ausreichen; wir müssen versuchen, die Verteidigungsausschüsse der nationalen Parlamente zu einem stärkeren europäischen Engagement zu bewegen, denn sie spielen eine wichtige Rolle, wenn es darum geht, die Verteidigungspolitik ihres Landes festzulegen und die GSVP-Missionen auf nationaler Ebene zu legitimieren – ein wichtiger Aspekt in Anbetracht des zwischenstaatlichen Charakters der europäischen Verteidigung.

Nach dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon erscheint die Zukunft insofern rosiger, als ein günstigeres und ausgewogeneres institutionelles Gefüge geschaffen werden muss. Vieles wird jedoch auch weiterhin davon abhängen, ob die Union, ihre vielfältigen Mechanismen und vor allem ihre Hauptstädte fähig sind zu einem abgestimmten Vorgehen, das im Einklang steht mit den grundlegenden Prinzipien und universellen Werten, welche die Europäische Union verpflichten, in den internationalen Beziehungen *anders* zu handeln und andere – am besten alle anderen – davon zu überzeugen, dies auch zu tun. Idealerweise sollte die GSVP im Jahr 2020 weniger benötigt werden müssen als heute. Dies wäre der beste Beweis für ihren Erfolg.

5. Joseph Nye, "Smart power : In Search of the Balance between Hard and Soft Power" (Buchbesprechung), in *Democracy: A Journal of Ideas*, no. 2, automne 2006.



Teil I

Aus der Perspektive von Experten



Von der Notwendigkeit eines “strategischen Europas”

Nicole Gnesotto

Die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) ist vor zehn Jahren auf den Weg gebracht worden. Zieht man über diesen Zeitraum Bilanz, so erhält man ein sehr kontrastreiches Bild. Der Erfolg dieser neuen Politik der Europäischen Union ist unbestreitbar, allerdings sind Defizite und Fehlschläge ebenfalls sichtbar. Im Jahr 2003 hat die Europäische Union ihre erste Operation in Bosnien und Herzegowina eingeleitet, und hat seitdem 22 militärische und/oder zivile Auslandseinsätze auf vier von fünf Kontinenten durchgeführt. Dabei kamen insgesamt 10.000 europäische Soldaten und 4.000 europäische Polizisten zum Einsatz. Gleichzeitig wird die Union weiterhin als ein nur marginal in Erscheinung tretender, wenig bekannter Sicherheitsakteur wahrgenommen, der bei der Bewältigung der großen globalen strategischen Herausforderungen unsichtbar bleibt. Zwar geben die erzielten Fortschritte zweifellos Anlass zu Zufriedenheit, allerdings ist angesichts der real erbrachten Leistungen Frustration nicht minder ausgeprägt. Auf welche Leistungen kann die Union als wichtiger internationaler Sicherheitsakteur aufbauen, und welche Ziele soll sie dabei verfolgen?

Eine kurze Bilanz der ersten Dekade der GSVP

Um die Ambitionen für die Zukunft der GSVP festzulegen ist es notwendig über die Stärken und Schwächen dieser Politik in den vergangenen zehn Jahren Bilanz zu ziehen. Der Mehrwert der GSVP liegt in erster Linie in der politischen Legitimität der europäischen Einsätze. Wird die Union in der Welt tätig, so ist dieses Tätigwerden von einem Konsens getragen. Die Handlungen der Union werden somit indirekt von beinahe einer halben Milliarde Menschen mitgetragen. Kein Mitgliedstaat allein kann eine solche Legitimität für sich in Anspruch nehmen. Da die Union stets unter der Schirmherrschaft der Vereinten Nationen tätig wird, finden die Kriseneinsätze der Union bei der lokalen Bevölkerung auch höhere Akzeptanz als Einsätze in einem anderen Rahmen (einzelne Nationen, Ad-hoc-Koalitionen oder das Atlantische Bündnis). Im Nahen Osten und bei der Stabilisierung von Krisen in Afrika ist dieser Mehrwert beachtlich. Hinzu kommt, dass kein anderer Politikbereich der Union durch die europäische Öffentlichkeit so stark und so kontinuierlich unterstützt wird. Im Durchschnitt sind 70 % der europäischen

Bürgerinnen und Bürger dafür, dass die Union auf der internationalen Bühne eine wichtigere Rolle spielt, und dies auch in Ländern wie Großbritannien oder Polen, deren Regierungen gegenüber der GSVP die größten Vorbehalte haben.

Der zweite Vorteil besteht im umfassenden Charakter der Kompetenzen der Union, denn sie ist weitaus mehr als nur ein einfacher Zusammenschluss von Staaten mit militärischen Mitteln. Bei allen EU-geführten Einsätzen ist nämlich gewährleistet, dass parallel zur rein militärischen Phase auch das gesamte Spektrum der nicht-militärischen Mittel zur Krisenbewältigung – Wiederaufbauhilfe, humanitäre Hilfe, Entwicklungshilfe, rechtliche Beratung bei der Reform der örtlichen Verwaltung – mobilisiert werden kann. Die Union ist im übrigen auf dem Gebiet der Entwicklungshilfe der weltweit größte Geldgeber. Keine andere Organisation, angefangen bei der NATO, ist in der Lage, eine solche Bandbreite von einander ergänzenden Mitteln einzusetzen. Keiner der Mitgliedstaaten kann in einem rein nationalen Rahmen auch nur annähernd so umfangreiche Finanzmittel bereitstellen wie die Union. Die Komplexität der Krisen der Gegenwart, die Tatsache, dass Konflikte nur bedingt mit militärischen Mitteln lösbar sind, und die Bedeutung der Phasen der Stabilisierung und des Wiederaufbaus von Gebieten oder ganzen Ländern: all das hat dazu geführt, dass die Europäische Union ein maßgeblicher Akteur geworden ist, der mehr und mehr gefragt ist, wenn es um die Wahrung der internationalen Stabilität geht.

Andererseits ruft das "Europa der Verteidigung" gewisse Frustrationen hervor, die sich daraus nähren, dass diese Politik auch drei klar erkennbare Nachteile hat. Da ist zunächst einmal eine immer unhaltbarer werdende Diskrepanz zwischen der zunehmenden Nachfrage von außen und den unverändert bleibenden, ja sogar rückläufigen Mitteln, die der Union von den Mitgliedstaaten zur Verfügung gestellt werden. Obwohl die Vereinten Nationen, die Afrikanische Union, die OSZE und die NATO immer öfter an die Fähigkeiten der Union zur Krisenbewältigung appellieren, ist es in den zehn Jahren des Bestehens der GSVP nicht gelungen, einen ständigen Pool militärischer oder ziviler Kräfte einzurichten, der eines solchen Namens würdig wäre. Das im Jahr 2001 propagierte Ziel, eine Truppe mit einer Stärke von 60.000 Mann aufzustellen, war derart in Vergessenheit geraten, dass die französische EU-Präsidentschaft es 2008 als eine ihrer großen Neuerungen aus der Versenkung hervorholen konnte. Bisweilen wird in Mitgliedstaaten monatelang darüber verhandelt, ob ein oder zwei Polizisten zu einer Mission der GSVP entsandt werden können. Es sind aber nicht allein die fehlenden Mittel; hinzu kommt, dass die Mitgliedstaaten nicht in der Lage sind, sich auf ein Mindestmaß an ständigen Strukturen zu einigen: in vielerlei Hinsicht bleibt die GSVP eine virtuelle Politik. Es gibt nur sehr wenige ständige, sichtbare Strukturen, die sich an einem Gebäude oder einer dauerhaft bestehenden Institution festmachen lassen: es gibt noch immer keine europäische

Kommandostruktur, keine gemeinsamen Feldmanöver und keine ständigen Truppen; das Europäische Sicherheits- und Verteidigungskolleg wandert von einer Stadt zur anderen, ohne über eigene Haushaltsmittel oder einen eigenen Rechtsstatus zu verfügen.

Der zweite Nachteil ist die augenfällige Diskrepanz zwischen den Fortschritten in der GSVP und dem Status Quo in der gemeinsamen Außenpolitik. Und dies ist ein sehr großer Nachteil. Im Bereich der Verteidigung konnten schnellere und besser wahrnehmbare Fortschritte erzielt werden als auf dem Gebiet der Außenpolitik. Die GSVP hat sogar eine gewisse Autonomie erlangt, so als ginge es darum, unabhängig von der gemeinsamen Politik der Union eine Art europäischer Mini-NATO aufzubauen. Daher resultiert zuweilen der Eindruck, dass die GSVP ins Leere läuft: welchen Sinn hat es, Kräfte außerhalb der EU einzusetzen, wenn sich dies für die Union nicht dadurch auszahlt, dass sie einen größeren politischen Einfluss auf die Lösung von Krisen nehmen kann? Verfolgt die Union eine gemeinsame Außenpolitik in Afghanistan? Haben die Missionen in Rafah und in Palästina in irgendeiner Weise dazu geführt, dass die Union Einfluss auf den Friedensprozess nehmen kann? Mit Ausnahme des Georgien-Konflikts im Jahr 2008 (und das war eine rühmliche Ausnahme) wurde die GSVP allzu oft nicht als ein Instrument im Dienste eines von den Europäern gemeinsam verfolgten politischen Ziels, sondern als Ersatz für die Politik selbst eingesetzt.

Und drittens ist da noch das erdrückende Gefühl des Auf-der-Stelle-Tretens und des Déjà-Vu. Großbritannien, das vor zehn Jahren in Saint-Malo für einen Durchbruch gesorgt hat, ist inzwischen zum obersten Verfechter des europäischen Status Quo in der GSVP geworden, indem es eine Erhöhung des Haushalts der Europäischen Verteidigungsagentur ebenso ablehnt wie die Schaffung einer europäischen Kommandostruktur für die Durchführung von Operationen, und überdies auch mit nichts einverstanden ist, was die GSVP aus ihrer virtuellen Welt befreien könnte. Mit bemerkenswerter Konsistenz pflegt Großbritannien seinen beinahe schon ideologischen Widerstand gegen jede quantitative oder qualitative Weiterentwicklung der GSVP, die auch nur den geringsten Schatten auf die NATO werfen könnte, oder die bei der Europäischen Union auch nur den Hauch eines Gedankens an strategische Autonomie aufkommen lassen könnte. Da spielt es keine Rolle ob sich die Welt von einem Tag auf den nächsten ändert, Amerika sich für diese oder jene strategische Richtung entscheidet, oder ob die Globalisierung noch so grundlegende Veränderungen im europäischen Sicherheitsumfeld bewirkt – es sind und bleiben immer dieselben politischen, oder ideologischen, Zwänge die einer Weiterentwicklung der GSVP im Wege stehen. Auf diese Weise sind die Beziehungen der EU zur NATO zu einem wesentlichen Faktor für die Stagnation der GSVP geworden, und letztendlich zum Alibi für eine kollektive Lähmung bei der Union wie auch bei der NATO.

Warum eine neue Zielsetzung?

Diese Lähmung ist sicherlich ein recht bequemer Zustand, und zweifelsohne wird eine Neubelebung des "Europas der Verteidigung" nicht unbedingt allen Mitgliedstaaten notwendig erscheinen. Welche Gründe also sollten, abgesehen von persönlichen Überzeugungen, dafür ins Feld geführt werden, dass eine neue Phase eingeleitet werden muss in der sich die EU deutlich zum strategischen Handeln entschließt? Gibt es im internationalen Kontext – oder innerhalb der Union selbst – Tendenzen, die für diese neue Zielsetzung sprechen würden?

Auf den ersten Blick muss diese Frage eher verneint werden. Von den Argumenten, die zugunsten des Status Quo oder sogar einer schrittweisen Auflösung der GSVP angeführt werden, sollen zwei redlicherweise weiter ausgeführt werden. Das erste ist ein gewichtiges, und hängt mit dem Richtungswechsel zusammen, den die Obama Regierung in der Außen- und Verteidigungspolitik der Vereinigten Staaten herbeigeführt hat. Nach einem Jahrzehnt des Rückfalls in eine Politik des Unilateralismus und Militarismus, das von einem autoritären Stil im Umgang mit den Bündnispartnern geprägt war und, was Ansehen und Realität der amerikanischen Macht in der Welt betrifft, in eine katastrophale Bilanz mündete, ist Barack Obama zweifelsohne ein Lichtblick für die ganze Welt. Wäre es nicht angesichts der transatlantischen Aussöhnung und der Annäherung der strategischen Perspektiven der Vereinigten Staaten und Europas, die von der Rückkehr Frankreichs in die integrierte Militärstruktur der NATO gekrönt wurden, sinnvoller, künftig auf die Effizienz und die Vitalität des Atlantischen Bündnisses zu setzen?

Warum in der Union duplizieren, was in der NATO bereits besteht und funktioniert? Wenn unsere Sicherheit unteilbar ist, und wenn Frankreich in dem Kreis, den der französische Präsident inzwischen als "die westliche Familie" bezeichnet, mit den Vereinigten Staaten wieder auf einer Wellenlänge liegt, warum dann der Union weiterhin die Mittel für ein autonomes strategisches Handeln an die Hand geben? Viele werden sagen, dass sie dafür die Mittel nicht haben und vor allem auch nicht die Notwendigkeit sehen. Die Rückkehr Frankreichs in die Strukturen der NATO ist also kein gutes Vorzeichen für die Beibehaltung eines ehrgeizigen europäischen Verteidigungsziels. Es ist im übrigen auch schlecht vorstellbar, wie ein der NATO wieder näher gerücktes Frankreich Großbritannien zu einer europäischen Politik bewegen könnte. In Bezug auf alle nicht-militärischen Aspekte der internationalen Sicherheitspolitik wäre es sicherlich möglich, eine bilaterale Partnerschaft zwischen den Vereinigten Staaten und der Union aufzubauen. In Fragen der Verteidigung und der militärischen Intervention als solche könnte die Versuchung groß sein, alles der NATO zu überlassen. Diese Versuchung kann sogar umso größer werden, je schwieriger es für die Europäische Union wird, angesichts der Sympathien für die

neue amerikanische Führung an ihren eigenen strategischen Ambitionen festzuhalten. Europäische Verteidigung könnte sicher Fortschritte machen, allerdings im atlantischen Rahmen als europäischer Pfeiler der NATO und nicht unbedingt als ein Instrument für eine politische Stärkung der Union selbst.

Das zweite Argument zugunsten des Status Quo steht im Zusammenhang mit der Wirtschaftskrise und Rezession, die die gesamte Welt, unabhängig vom wirtschaftlichen Entwicklungsstand, stark erschüttert hat. In einer Zeit in der das Fundament auf das sich die Europäische Union gründet – der gemeinsame Wohlstand – wegzubrechen droht, muss das vordringliche Ziel die Wiederherstellung des inneren Zusammenhalts und der internen Zuständigkeiten der Union sein, und nicht die Stärkung ihres auswärtigen Handelns oder der Aufbau einer europäischen strategischen Macht. Natürlich können wir der unsicheren Lage in anderen Ländern, und sei es nur in der unmittelbaren Nachbarschaft der Union, nicht mit völliger Gleichgültigkeit begegnen. Es wird immer ein Mindestmaß an externem Engagement und Krisenstabilisierung im näheren Umfeld notwendig sein, und die GSVP wird deshalb weiterhin ihre Vorzüge haben. Eine neue Phase der GSVP einzuleiten, ist jedoch nicht zwingend erforderlich. Die Überwindung der inneren Krise muss Vorrang vor der Bewältigung externer Krisen haben und es wäre aus ökonomischer Sicht sinnvoll, die Verantwortung für das Management der internationalen Sicherheit verstärkt an die NATO zu delegieren. Die Öffentlichkeit hätte kein Verständnis dafür, wenn die Union ihre Mittel für eine – fortan als Luxus angesehene – Sicherung externer Macht verschwenden würde. Paradoxe Weise könnte also das Ausmaß der Wirtschaftskrise zusammen mit der offensichtlichen Aussöhnung des Atlantischen Bündnisses dafür sorgen, dass die Aufgabenteilung aus den Zeiten des Kalten Krieges wiederhergestellt würde: die Union kümmert sich um den Wohlstand, die NATO um die Sicherheit.

Dieser zweifache Trend ist unleugbar vorhanden und muss bei allen Überlegungen zur Zukunft der GSVP im Auge behalten werden. Die GSVP ist nämlich eine Politik, die weder irreversibel noch automatisch für eine große Zukunft prädestiniert erscheint. Trotz der düsteren Vorzeichen gibt es aber auch Signale, die dafür sprechen, dass sich ein neues ehrgeiziges strategisches Ziel der Union herausbildet. Das erste Signal geht von der veränderten Sicherheitslage in einer globalisierten Welt aus: die nicht-militärischen Aspekte von Krisen haben – unabhängig davon, welchen Verlauf eine Krise nimmt und in welcher Art und Weise sie befriedet wird – in den letzten zwanzig Jahren beträchtlich an Bedeutung gewonnen. Wer würde heute noch glauben, dass sich der Libanon-Konflikt oder die Iran-Frage auf militärischem Wege lösen lassen? Wie könnte man in Abrede stellen, dass im Falle Afghanistans Strategien, die nur auf einer Einschätzung der militärischen Kräfteverhältnisse basieren, unzureichend sind? Die Globalisierung der Be-

drohungen (Klimawandel, Gesundheitsrisiken, Kriminalität, Terroristennetzwerke usw.) hat die Unzulänglichkeit und nur bedingte Wirkung militärischer Mittel in der Krisenbewältigung verstärkt zu Tage treten lassen, was die strategische Fortschrittlichkeit des europäischen Rahmens ganz klar ins Blickfeld rückt. Die Union und ihre verschiedenen Organe verfügen über sämtliche Mittel, die für eine ganzheitliche Krisenbewältigung erforderlich sind und den Erfordernissen des Wiederaufbaus im Anschluss an einen Konflikt gerecht werden – die GSVP ist nur eines der Glieder dieser Kette von Mitteln. Die NATO bietet zwar hinsichtlich der militärischen Aspekte der Sicherheit einen unvergleichlichen Mehrwert, verfügt aber weder über ein Budget für Wiederaufbau, noch über zivile Mittel, noch über handelspolitische oder rechtliche Kompetenzen gegenüber Drittländern. Über diese Komponenten, die für den Erfolg einer Operation unerlässlich sind, verfügt aber die Union. Ob die Europäer es nun wollen oder nicht, sie werden im Krisenmanagement mehr und mehr gefragt sein. Ob sie im Rahmen des Atlantischen Bündnisses, im Rahmen einer Partnerschaft der EU mit den Vereinigten Staaten oder im Rahmen ihrer eigenen Außenpolitik tätig werden, wird Gegenstand einer großen politischen Debatte sein. In jedem Fall aber wird Europa ein wirklich professionelles zivil-militärisches Instrumentarium benötigen. Dies umso mehr, als in der Entwicklung des internationalen Umfelds nichts darauf hindeutet, dass sich die Sicherheitslage um die Union herum in den kommenden zehn Jahren entspannen wird.

Das zweite Signal, das den strategischen Ambitionen der Union neuen Auftrieb gibt, geht von Amerika aus. Welche auch immer die Verdienste Barack Obamas sein mögen, die strategische Krise, in der die Vereinigten Staaten gegenwärtig stecken, ist tief greifend und zweifellos von langer Dauer. Aus zahlreichen Gründen, angefangen bei ihrer hohen Verschuldung, die die Verteidigungshaushalte belasten wird, bis hin zu ihren Prioritäten in Irak und in Afghanistan, durch die der Großteil der Truppen und der Mittel gebunden werden, werden die Vereinigten Staaten nicht mehr in der Lage sein, sich sämtlicher regionaler Krisen anzunehmen, ebenso wenig wie sie in der Lage sein werden, dem internationalen System ganz allein konsensuelle Dynamik zu verleihen. Durch diesen relativen Machtverlust der Amerikaner werden die Europäer mehr und mehr in Zugzwang geraten. Sie müssen das Krisenmanagement übernehmen, wenn sich die Vereinigten Staaten nicht engagieren können oder wollen; sie müssen externe Interventionen der Vereinigten Staaten unterstützen oder ergänzen; sie müssen ganze Bereiche des zivil-militärischen Managements dieser oder jener Krisenregion übernehmen. Das Atlantische Bündnis hat seinerseits in Afghanistan seine absolute Priorität gefunden und ist damit möglicherweise an die Grenzen dessen gestoßen, was es als eine Organisation, die seit dem Kalten Krieg kaum umgestaltet wurde, zu leisten vermag. Dadurch, dass die NATO Afghanistan Priorität eingeräumt hat, gibt es wenig Spielraum und Mittel für anderweitige Interventionen.

Damit sie ihre Einsätze erfolgreich durchführen kann, braucht die NATO im übrigen mehr und mehr die umfassende Leistungsfähigkeit der Union. Wie lange noch werden sich die Europäer einer verstärkten Verantwortung im externen Krisenmanagement entziehen können?

Drei Voraussetzungen für eine Stärkung des strategischen Handelns der Union

Ausgehend von den oben beschriebenen Entwicklungen könnte es theoretisch zwei verschiedene Zukunftsszenarien für die GSVP geben. Im ungünstigsten Fall würde die militärische Komponente der GSVP schrittweise zu Gunsten der NATO aufgegeben; die NATO wäre dann die einzige Instanz für militärische Interventionen, hätte aber die Möglichkeit, innerhalb ihrer Strukturen eine europäische Säule der Verteidigung aufzubauen. In der Union würde sich die GSVP nur noch im zivilen Bereich weiter entwickeln. Gelegentlich würde sie dann im Rahmen einer Partnerschaft zwischen der EU und NATO ergänzend zu den Militäreinsätzen der NATO zum Tragen kommen. Im günstigsten Fall würde die Union ihre militärischen und zivilen Mittel zur Krisenbewältigung im Sinne ihrer eigenen außenpolitischen Ziele weiter ausbauen. Bei Bedarf könnte es in der einen oder anderen Krise eine technische Zusammenarbeit mit der NATO geben. Eine umfassende politische und strategische Partnerschaft bliebe jedoch den Vereinigten Staaten und der Union vorbehalten.

Der zweiten Hypothese wird hier natürlich der Vorzug gegeben. Dieses Szenario ist zweifellos mit größten Herausforderungen verbunden, und damit am wenigsten wahrscheinlich aber durchaus nicht unrealistisch, wenn die Europäer das vor 60 Jahren begonnene europäische Unterfangen mit einem Minimum an Ehrgeiz fortführen.

Drei Bedingungen müssen erfüllt sein, damit Europa seine Position als Sicherheitsakteur stärken kann:

- Die GSVP muss wieder ihren eigentlichen Platz finden – den eines Instruments im Dienste der internationalen Rolle der Union. Die GSVP ist keine separate vierte Säule. Ebenso wenig ist sie ein neutrales militärisches Instrument oder etwa eine Art Werkzeugkasten, aus dem sich sowohl die Union als auch die NATO bedienen können. Sie ist auch nicht das einzige Kriterium, an dem die politische Rolle der Union im Weltgeschehen gemessen wird: Als globaler Sicherheitsakteur nimmt die Union natürlich Aufgaben wahr, die weit über die der GSVP hinausgehen. Darum ist es die politische Rolle der Union auf der internationalen Bühne, die weiterhin Ziel und Priorität bleiben muss. Die GSVP ist nur einer der möglichen Wege, und mit Sicherheit

weder der erste, noch der einzige. Im übrigen verhelfen die Entwicklungen im Bereich der internationalen Sicherheit den nicht-militärischen Krisenbewältigungsmitteln zu wachsender Bedeutung, und die Union ist die einzige Organisation, die über das gesamte Spektrum der erforderlichen Mittel – nämlich wirtschaftliche, juristische, humanitäre, finanzielle, zivile und militärische Mittel – verfügt. Dies lässt die Fortschrittlichkeit ihres strategischen Ansatzes und damit den Mehrwert, den sie als globale Sicherheitsinstitution schafft, nur noch deutlicher hervortreten.

- Die Rolle und die Ziele der Union im internationalen System, wie es sich im Zeichen der Globalisierung darstellt, müssen festgelegt werden. Wenn die Verteidigung ein Baustein der Außenpolitik sein soll, dann muss geklärt sein, welches die Ziele und kollektiven Ambitionen dieser Außenpolitik sind. Wenn man von der Stabilisierung von Krisensituationen und den Erweiterungs- und Stabilisierungsprozessen in ihrer unmittelbaren Nachbarschaft absieht, welches sind dann die Bestrebungen der Union im Hinblick auf eine internationale Ordnung? Welches Sicherheitssystem entspricht den Werten und Interessen der Europäer am ehesten? Muss vor allem danach gestrebt werden, die Interessen und die Führungsrolle der demokratischen westlichen Welt zu verteidigen und zu konsolidieren? Müssen die strategischen Interessen Europas sich an denen der USA ausrichten, ohne auf einen besonderen europäischen Charakter zu basieren? Oder sollte man im Gegenteil akzeptieren, dass sich das Blatt der Geschichte gewendet und die Macht des Westens sich relativiert hat, und eine Weltordnung anstreben, in der die verschiedenen Machtpole (Europa eingeschlossen) in ein System gemeinsamer Regeln und Institutionen integriert sind? Mit anderen Worten: soll die europäische Außenpolitik darauf abzielen, die geschwächte westliche Vormachtstellung zu festigen und den europäischen Machtpol aufzuwerten, oder sollte im Gegenteil wirtschaftliche und politische Macht mit anderen geteilt werden? Solange sich die Union nicht über ihre globalen strategischen Ziele im Klaren ist, solange sie keine Prioritäten setzt und stattdessen aufs Geratewohl auf die von Außen an sie herangetragenen Wünsche reagiert, solange bestehen beste Aussichten, dass die GSVP eine Ansammlung militärischer Operationen und ziviler Missionen bleibt und keinen wirklichen Einfluss auf die Entwicklung von Krisensituationen nehmen kann.
- Drittens müssen die Grundzüge einer neuen Partnerschaft zwischen den Vereinigten Staaten und der Europäischen Union festgelegt werden. Denn weder die GSVP noch die NATO sind autonome politische Akteure. Die GSVP muss in erster Linie das zivil-militärische Instrument der Außenpolitik der Union sein, während die NATO das Instrument der militärischen Solidarität zwischen den Vereinigten Staaten und Europa bleiben muss. Deshalb muss unterschieden werden zwischen einer – in bestimm-

mten Krisen notwendigen, aber stets zweckgebundenen und zeitlich begrenzten – taktischen und technischen Partnerschaft zwischen NATO und EU einerseits, und einer strategischen Partnerschaft zwischen den Vereinigten Staaten und der Union andererseits, die eher auf eine dauerhafte politische Grundlage gestellt ist und sich einer ganzen Reihe von Fragen von beiderseitigem Interesse widmet, zu denen auch die militärischen Operationen zählen, die ein Eingreifen der NATO erforderlich machen. Mit anderen Worten, erfordert eine Krise ein militärisches Eingreifen und beschließen die Vereinigten Staaten, sich an dieser Operation zu beteiligen, so ist die NATO die hierfür legitimierte Organisation. Die Mittel der Union können im Rahmen einer punktuellen Partnerschaft zwischen der NATO und der Union und auf der Grundlage einer gemeinsamen Strategie der EU und der Vereinigten Staaten eingesetzt werden um die betreffende Operation der NATO zu ergänzen. In allen anderen Fällen, in denen die militärische Komponente von untergeordneter Bedeutung ist oder nicht aktiviert wird (wie beispielsweise Terrorismus, Iran und dem Nahost Friedensprozess), sowie bei Krisen, die ein militärisches Engagement erforderlich machen würden, bei denen die Vereinigten Staaten aber beschließen, nicht einzugreifen (in erster Linie bei Krisen auf dem afrikanischen Kontinent), kommt der NATO keine Rolle zu. In solchen Fällen würde die Verantwortung entweder bei einer zwischen den Vereinigten Staaten und der Union zu vereinbarenden strategischen Partnerschaft liegen, oder aber allein bei der Union, die im Rahmen ihrer Sicherheitspolitik tätig würde.

Richtige Ansätze und überflüssige Debatten

Auf der Grundlage dieser politischen Vorbedingungen könnte das weitere Vorgehen wie folgt aussehen:

Uneingeschränkt auf die Kohärenz des außenpolitischen Handelns der Union setzen. Durch das Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon ist ein bedeutendes Hindernis aus dem Weg geräumt worden. Mit Blick auf das Jahr 2020 erscheint es nur logisch, die Ämter des Präsidenten der Kommission und des Präsidenten des Europäischen Rates miteinander zu verschmelzen, damit eine effiziente und kohärente integrierte Außen- und Sicherheitspolitik sichergestellt werden kann.

Den Übergang vom Virtuellen zum Dauerhaften, von der Zusammenarbeit zur Integration bewerkstelligen. Fehlende Kontinuität ist zweifellos nicht das beste Rezept, um die Effizienz und Professionalität der Union in Sicherheitsfragen zu gewährleisten. Die GSVP muss sich zwanzig Jahre, nachdem sie auf den Weg gebracht wurde, auf ständige Strukturen stützen können. Hierzu gehört Folgendes: ein formeller Rat der Verteidigungsminister unter dem Vorsitz des Hohen Vertreters zusammenkommen; ein Europäisches Verteidi-

gungskolleg, das über ein eigenes Gebäude verfügt und mit einem eigenen Haushalt ausgestattet ist und dessen Aufgabe es ist, das gesamte Personal in einer gemeinsamen strategischen Kultur der Union zu schulen; eine eigene europäische Kommandostruktur für die Planung und Durchführung der militärischen Operationen der Union und daneben eine zivile Führungsstruktur und eine integrierte zivil-militärische Führungsfähigkeit; und gemeinsame Feldmanöver der europäischen Einsatzkräfte. Außerdem sollten einige stehende Einheiten eingerichtet werden, eine Art europäischer Mini-Streitmacht, die für Kriseneinsätze bereit steht: ein oder zwei Gefechtsverbände, das Eurokorps, eine zivile Einsatzgruppe für natürliche Krisensituationen und Katastrophen, ein europäisches Korps für humanitäre Einsätze, ein Pool von zivilen GSVP-Mitarbeitern sowie europäische Lagerbestände, insbesondere medizinische Einrichtungen. Ob die Union zu einem schnellen Eingreifen in der Lage ist, wird letztlich auch davon abhängen, ob für GSVP-Einsätze ein entsprechend ausgestattetes europäisches Budget bereitgestellt wird, über das der Hohe Vertreter verfügen kann.

Die Mittel für eine gewisse strategische Autonomie beschaffen. Will die Union in der Lage sein, Krisen zu verhüten, will sie bei einem Einsatz etwas bewirken können und will sie ihrem amerikanischen Partner gegenüber glaubwürdig sein, so muss sie über die Mittel verfügen, die ihr erlauben, ihre eigene Bedrohungsanalyse vorzunehmen. Die GSVP muss deshalb mit weltraumgestützten Fähigkeiten zur militärischen Aufklärung ausgestattet werden, und die Mittel zur vorausschauenden Lagebeurteilung und zur strategischen Analyse müssen verstärkt werden (ein Lagezentrum, ein Direktorat für vorausschauende Lagebeurteilung, die mit einem Budget, das mit dem einer amerikanischen Einrichtung vergleichbar wäre, ausgestattet sein sollte, rationellere Bearbeitung der von den diplomatischen Vertretungen der EU in der Welt übermittelten Informationen: in dieser Hinsicht ist die Einrichtung eines gemeinsamen europäischen diplomatischen Dienstes eine absolute Notwendigkeit).

Europa in der Rolle als Schutzmacht legitimieren. In allen Ländern der Union wächst in großen Teilen der Bevölkerung die Besorgnis über die Herausforderungen im Bereich der inneren Sicherheit, insbesondere der Umweltschutz und der Kampf gegen Terrorismus und organisierte Kriminalität. Ein effizientes Handeln der Union in Fragen der inneren Sicherheit wird jedoch durch die gegenseitige Abschottung der institutionellen Säulen der EU und starke politische Zwänge beeinträchtigt. Den Erwartungen der europäischen Bürgerinnen und Bürger nicht gerecht werden zu können, z. B. im Falle einer Naturkatastrophe in Baku Hilfe leisten zu können, bei einer Katastrophe in Den Haag oder Rom aber nicht helfen zu dürfen, ist absurd: Im Falle von Terroranschlägen oder Naturkatastrophen müssen die zivilen und militärischen Mittel der GSVP auch im Hoheitsgebiet der Union eingesetzt werden können. Nach Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon

muss im Falle eines Terroranschlags oder im Falle einer Naturkatastrophe unverzüglich die Solidaritätsklausel angewandt werden.

Überflüssige Debatten vermeiden. Mit Blick auf die nächsten zehn Jahre erscheinen zwei Entwicklungen als politisch unmöglich und können folglich ausgeschlossen werden. Die erste betrifft die kollektive Verteidigung des Hoheitsgebiets der Union. Die Zuständigkeit hierfür kann nicht der GSVP übertragen werden, weil die kollektive Verteidigung nach Ansicht der großen Mehrheit der Europäer die primäre Aufgabe der NATO ist und auch bleiben muss. Solange also die Vereinigten Staaten bereit sind, die Rolle der existenziellen Schutzmacht für die Länder Europas zu übernehmen, bedarf es keiner Debatte über eine Eigenverantwortlichkeit der Union für ihre Verteidigung. Es ist wenig wahrscheinlich, dass die Vereinigten Staaten dieses Grundprinzip der NATO bis zum Jahr 2020 aufkündigen werden. Sollte dies dennoch der Fall sein oder sollten politische Veränderungen in Amerika – insbesondere in Bezug auf die NATO – Anlass zu Zweifeln geben und eine Beeinträchtigung der Sicherheit Europas befürchten lassen, so bliebe der Union keine andere Wahl als die Verantwortung für ihre Verteidigung voll und ganz selbst zu übernehmen.

Die zweite unwahrscheinliche Entwicklung steht mit der Flexibilität in der GSVP im Zusammenhang. Es mag zwar sinnvoll sein, in einer immer weniger homogenen Union Koalitionen unter den Staaten zu bilden, die mehr als andere dazu bereit sind, eine einvernehmlich beschlossene Mission oder Operation durchzuführen oder Initiativen zur Verbesserung der Bewaffnung und der militärischen Fähigkeiten zu ergreifen. Die Stärke der Union liegt jedoch genau darin, dass sie ihre Beschlüsse gemeinschaftlich fasst und eingegangene Verpflichtungen solidarisch von allen getragen werden: dieser Grundsatz der kollektiven Verantwortung ist für die Nutzung der gemeinschaftlichen Mittel unerlässlich, auf ihm beruht der Mehrwert, den die Union im Krisenmanagement bietet. Diesen Grundsatz um einer europäischen Minimal-Verteidigung willen, die *per definitionem* nicht von einem Konsens getragen wäre, über Bord zu werfen, wäre gleichbedeutend damit, sich jeder realen Machtstellung zu berauben.

Fazit

Angesichts der seit einem Jahrhundert festzustellenden stetigen Beschleunigung der historischen Zeit liegt das Jahr 2020 für unser Vorstellungsvermögen noch recht weit entfernt. In den ersten zehn Jahren des 21. Jahrhunderts waren Ereignisse und Entwicklungen zu verzeichnen, die die Welt maßgeblich verändert haben (die Anschläge vom 11. September, der törichte Unilateralismus Amerikas, die Exzesse des Finanzkapitalismus, der außerordentliche Machtzuwachs der asiatischen Länder, die massive Erweiterung der Europäischen Union einhergehend mit einer schleichenden Krise innerhalb der

europäischen Institutionen, das Wiedererwachen des russischen Nationalismus etc.). Es ist nicht davon auszugehen, dass das vor uns liegende Jahrzehnt weniger revolutionäre Entwicklungen und strategische Überraschungen bereit hält. Den internationalen Entwicklungen gegenüber wachsam bleiben ist zweifelsohne ein Muss für jeden politischen Akteur. Sich dafür zu entscheiden, eine aktive Rolle zu spielen und die Veränderungen im Zuge der Globalisierung eher mitgestalten denn über sich ergehen lassen zu wollen, ist eine ganz andere Sache. Wenn sich die Europäische Union dieser Herausforderung nicht stellt, wenn sie nicht gewillt ist, mit Hilfe ihrer Instrumente, einschließlich einer effizienten GSVP, kollektiven Einfluss auf das Weltgeschehen zu nehmen, so wird sich unvermeidlich die Frage nach Sinn und Zweck der Europäischen Union stellen.

Umsetzung einer Gesamtstrategie

Jolyon Howorth

Seit dem Ende des Kalten Krieges haben Wissenschaftler und politische Analysten unablässig über die Frage diskutiert, welche Art neuer Weltordnung sich herausbilden wird. Die These einer *unipolaren* Weltordnung, nach der die Vereinigten Staaten weiter unangefochten über das Weltgeschehen herrschen (und auch in absehbarer Zeit herrschen werden), ist von Stephen Brooks und William Wohlforth¹, beides Politikwissenschaftler am amerikanischen Dartmouth College, sehr überzeugend vertreten worden. Die Zeitschrift *World Politics* enthielt in ihrer Ausgabe vom Januar 2009 eine lebhafte Debatte über die Merkmale und Auswirkungen der Unipolarität. Dabei gelangte man unter anderem zu dem Ergebnis, dass die fortbestehende einzige Weltmacht – "Unipol" – (die Vereinigten Staaten) keineswegs als *Status-Quo*-Macht gelten könne (was die dominierenden Mächte in den meisten Weltsystemen in der Regel waren), sondern eher als eine *revisionistische* Macht in Erscheinung treten dürfte. Die Amtszeit von George W. Bush hat einen Vorgesmack darauf gegeben. Folgt man jenen, die der Auffassung sind, dass das System die Politik bestimmt, so hat sich der Revisionismus noch lange nicht überlebt – wer immer Präsident der Vereinigten Staaten sein mag. Die These einer *bipolaren* Weltordnung ist von dem international renommierten Ökonomen C. Fred Bergsten dargelegt worden; er vertrat 2008 die Ansicht, dass die Vereinigten Staaten China echte Priorität einräumen sollten, indem sie das Land bei der Steuerung der Weltwirtschaft zu ihrem wichtigsten Partner machen, auch wenn dies bedeutete, Europa aus dieser Stellung zu verdrängen². Die These einer nichtpolaren Welt schließlich ist von Richard Haass, dem Präsidenten des amerikanischen Council on Foreign Relations, vertreten worden; er geht davon aus, dass es in dem Maße zu einem wachsenden Chaos in den internationalen Beziehungen kommen wird, wie an die Stelle der Vormachtstellung der Vereinigten Staaten ein ungeordnetes Bündel an Einflüssen tritt, die von den unterschiedlichsten Akteuren ausgeübt werden zu denen Staaten ebenso gehören können wie regionale Machtstrukturen, NROs, multinationale Unternehmen, Institutionen, Milizen, Einzelpersonen, Großstädte, Medien oder kriminelle Banden, um nur einige zu nennen. Haass zufolge

1. Brooks, Stephen G. und William C. Wohlforth, *World out of Balance: International Relations and the Challenge of American Primacy*, Princeton University Press, Princeton, NJ, 2008.

2. Bergsten, C. Fred, "A Partnership of Equals. How Washington Should Respond to China's Economic Challenge," in *Foreign Affairs*, Ausgabe Juli/August 2008. Zur Widerlegung der G2-Thesen: vgl. Economy, Elizabeth C. und Adam Segal: "The G-2 Mirage", in *Foreign Affairs*, Ausgabe Mai/Juni 2009.

hätte eine solche Weltordnung überwiegend negative Folgen für die Vereinigten Staaten sowie für einen Großteil der restlichen Welt³. So weit ergibt sich aus europäischer Sicht ein recht düsteres Bild.

Wendet man sich nun denjenigen zu, die in der Multipolarität das System der Zukunft sehen, so erhellt sich das Bild kaum. Die Anhänger des Neorealismus haben stets die These vertreten, dass eine nicht ausgewogene Multipolarität das gefährlichste internationale System darstelle und die größte Gefahr von Kriegen in sich berge⁴. In seinem Buch *The Return of History and the End of Dreams* stellt Robert Kagan die Behauptung auf, dass die Welt wieder normal geworden sei, da die traditionellen Ambitionen der Nationalstaaten wieder unvermittelt zu Tage träten und sich sieben Großmächte, die miteinander um Status und Einfluss rängen, herausgebildet hätten, zu deren Rivalitäten neue Formen des "alten Wettstreits zwischen Liberalismus und Autokratie" und der "noch ältere Kampf" zwischen radikalem Islam und modernem Säkularismus hinzuträten, alles Faktoren, die auf ein anbrechendes "Zeitalter der Divergenzen" hindeuteten⁵. Eine andere Sichtweise auf die multipolare Welt liefert eine alle fünf Jahre vom amerikanischen National Intelligence Council⁶ durchgeführte Umfrage: Demnach ist davon auszugehen, dass die Welt durch tiefgehende Brüche und Erschütterungen und unvorhergesehene Entwicklungen gekennzeichnet sein wird. Veranschaulichend werden vier mögliche Szenarien umrissen: i) eine "Welt ohne den Westen", in der die aufsteigenden Mächte den Westen überflügeln und die Führungsrolle in der Welt übernehmen; ii) ein "Streit zwischen den BRIC-Ländern" um lebenswichtige Rohstoffe und Ressourcen, der einen neuen Weltkrieg auslöst, in dem China und Indien einander als Gegner gegenüberstehen; iii) eine "Oktober-Überraschung", d.h. ein unvorhersehbares Ereignis mit weitreichenden Folgen, bei dem die Welt einen hohen Preis dafür zahlen muss, dass sie nicht mit der gebotenen Eile auf den Klimawandel reagiert hat, und schließlich iv) ein Szenario, wonach "die politische Entscheidungsfindung nicht immer nur auf lokaler Ebene erfolgt" und die Regierungen bei der Festlegung der internationalen Agenda von globalen Netzwerken in den Hintergrund gedrängt werden. All dies ist außerordentlich beunruhigend für die Europäer, die bereits im Jahr 2006 vom Institut der Europäischen Union für Sicherheitsstudien davor gewarnt wurden, dass die Welt im Jahr 2025 kleiner, instabiler und gefährlicher sein würde als heute und dass die gegenwärtigen Stärken und Vorzüge der EU in dieser künftigen Welt erheblich an Bedeutung verloren haben würden.⁷

3. Haass, Richard N., "The Age of Non-Polarity: What Will Follow US Dominance?" in *Foreign Affairs*, Ausgabe Mai/Juni 2008.

4. Waltz, Kenneth N., *Theory of International Politics*, Reading, MA, Addison-Wesley, 1979, S. 161-163.

5. Kagan, Robert, *The Return of History and the End of Dreams*, New York, Knopf, 2008, S. 3-4.

6. National Intelligence Council, *Global Trends 2025: A Transformed World*, Washington DC, November 2008.

7. Gnesotto, Nicole und Giovanni Grevi, *The New Global Puzzle: What World for the EU in 2025?*, Paris, EUISS, 2006.

Der einzige Hoffnungsschimmer im Rahmen der hier referierten Überlegungen zur Weltordnung des 21. Jahrhunderts geht von der Analyse Giovanni Grevis aus, der den Begriff der "Interpolarität" – eine Synthese aus Multipolarität und Interdependenz – geprägt hat. Grevi behauptet, dass sämtliche etablierten und aufstrebenden Mächte (ganz zu schweigen vom Rest der Welt) in den kommenden Jahrzehnten aufgrund der Miteinanderverflochtenheit aller wichtigen Politikfelder (Wirtschaft, Energie, Sicherheit und Umwelt) starken Zwängen unterliegen würden und dass "die existenzielle wechselseitige Abhängigkeit" all dieser Bereiche unweigerlich für eine Zusammenarbeit spräche. Multipolarität und Multilateralismus müssten miteinander verknüpft werden, um so Nutzen aus der Herstellung positiver Verbindungen zwischen den betreffenden Bereichen ziehen und die Entwicklung einer harmonischeren Weltordnung besser voranbringen zu können.⁸

Welche Zukunft haben die transatlantischen Beziehungen, die im 20. Jahrhundert der Rettungsring für ein Europa in Not waren? Muss man, wie zahlreiche Journalisten es getan haben, dem Umstand Bedeutung beimessen, dass die Antrittsreise Präsident Obamas zunächst nach Europa führte? Wie *wichtig* ist Europa für Amerika? Wie positioniert sich der alte Kontinent zu Beginn der zweiten Dekade dieses (bislang) an Turbulenzen reichen Jahrhunderts im Verhältnis zu seinem Hauptverbündeten⁹? Das Rad der Geschichte lässt sich nicht zurückdrehen. Den Beziehungen, die zwischen beiden während des Kalten Krieges geherrscht haben, entbehrte es an Normalität, ebenso wie den Jahren der Clinton-Regierung (in denen die EU sich bemühte, zu einem internationalen Akteur zu werden) und auch den Jahren der Bush-Regierung (in denen die Europäer es geschehen ließen, dass das Prinzip "Teile und herrsche" zu ihren Lasten ging). Unter Barack Obama mögen die Vereinigten Staaten und die EU zwar nun flammende Erklärungen über gemeinsame Werte abgeben und bekräftigen, gemeinsam zur Lösung der meisten globalen Probleme beitragen zu können, doch ist letzteres, wie Barack Obama am 3. April 2009 in Straßburg deutlich gemacht hat, nur dann möglich, wenn sich die Union als ernst zu nehmender *strategischer* Partner für die Vereinigten Staaten erweist.¹⁰ Letztere unterhalten in der Tat weltweit zahlreiche strategische Partnerschaften, und die Möglichkeit eines Kondomini-

8. Grevi, Giovanni, "The interpolar world: A new scenario", *Occasional Paper* Nr. 79, Paris, EUISS, Juni 2009.

9. Zu näheren Informationen zum gegenwärtigen Stand der Politik der Vereinigten Staaten gegenüber Europa siehe die Erklärung von Philip H. Gordon vom 16. Juni 2009, abrufbar unter <http://www.state.gov/p/eur/rls/rm/2009/124870.htm>.

10. "So I've come to Europe this week to renew our partnership, one in which America listens and learns from our friends and allies, but where our friends and allies bear their share of the burden. Together, we must forge common solutions to our common problems. So let me say this as clearly as I can: America is changing, but it cannot be America alone that changes." (Text abrufbar unter: <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/remarks-president-obama-strasbourg-town-hall>)

"Ich bin daher diese Woche nach Europa gekommen, um unsere Partnerschaft zu erneuern, eine Partnerschaft, in der die Vereinigten Staaten unseren Freunden und Verbündeten zuhören und von ihnen lernen, aber in der unsere Freunde und Verbündeten ihren Teil der Last tragen. Gemeinsam müssen wir gemeinsame Lösungen für unsere gemeinsamen Probleme finden. Ich möchte es so klar wie möglich sagen: Die Vereinigten Staaten verändern sich. Aber es kann nicht sein, dass sich nur die Vereinigten Staaten verändern." (Text abrufbar unter <http://amerikadienst.usembassy.de/us-botschaft-cgi/ad-detailad.cgi?lfdnr=2332>)

ums zwischen den Vereinigten Staaten und China erscheint nicht völlig unrealistisch. Es ist keineswegs sicher, dass die Beziehungen zur Europäischen Union aus Sicht Präsident Obamas die erste Priorität der Vereinigten Staaten darstellen. Fest steht hingegen, dass er eine Europäische Union wünscht, die – gemeinschaftlich – einen wirklich zweckdienlichen Beitrag leisten kann, wobei es sich nicht unbedingt um einen Beitrag im Rahmen der NATO handeln muss. Vielmehr dürfte ein solcher Beitrag eher im Rahmen der GSVP zu leisten sein. NATO und GSVP verdanken ihr Entstehen völlig unterschiedlichen Ausgangsbedingungen und haben sich auch auf völlig unterschiedliche Weise entwickelt, wobei jeweils sehr unterschiedliche historische Gegebenheiten maßgebend waren. Ihre jeweilige Geschichte, die Politiker und Analysten häufig miteinander vermengen in dem Bestreben, die GSVP der NATO unterzuordnen, ist jedoch ebenso verschiedenartig wie einzigartig. Im Jahr 2009 lässt sich schon recht deutlich erkennen, zu welcher Art Akteur die GSVP sich wahrscheinlich entwickeln wird (siehe weiter unten).

Wie hingegen die Zukunft der NATO nach Afghanistan genau aussehen wird, lässt sich schwerer voraussagen. Jedenfalls werden die Mitgliedstaaten der Europäischen Union gemeinschaftlich ihre Standpunkte zur zukünftigen Gestalt der NATO zunehmend aufeinander abstimmen müssen. Da die NATO sich bemüht, ein neues "strategisches Konzept" festzulegen, könnte sich der Beitrag Europas zu der Debatte als entscheidend erweisen. Zur Koordinierung dieses Beitrags sollte die Schaffung einer "EU-Gruppe" innerhalb der NATO angestrebt werden.

GASP und GSVP: Werte, Legitimität und Einfluss

Einige behaupten überdies, dass die "normative Macht" oder die "zivile Macht" der Union in der Welt die beste Garantie für ihren globalen Einfluss darstellt und zugleich die wahre Basis ihrer internationalen Legitimität bildet.¹¹ Diese Auffassung wird von anderen internationalen Akteuren nicht geteilt. Vor dem geschichtlichen Hintergrund des europäischen Kolonialismus und Imperialismus nehmen die anderen Regionen der Welt die Europäische Union mehrheitlich nicht instinktiv als einen Hort des Altruismus oder der Selbstlosigkeit wahr. Zwar kann die Europäische Union eine recht positive Bilanz im Bereich der Entwicklungshilfe vorweisen, doch werden die Vorteile dieser Unterstützung der Entwicklungsländer größtenteils dadurch wieder aufgehoben, dass die EU es weiterhin ablehnt, ihre Gemeinsame Agrarpolitik nach und nach abzuschaffen und ihre Agrarmärkte zu öffnen. Als Akteur auf der internationalen Bühne wird der Union (zuneh-

11. Ian Manners *Europe and the World*, London, Palgrave, 2009; Karen E. Smith *European Union Foreign Policy in a Changing World*, Cambridge: Polity Press, 2008; Mario Telo *Europe: a Civilian Power? European Union, Global Governance, World Order*, London, Palgrave, 2006; Zaki Laidi *EU Foreign Policy in a Globalized World: Normative Power and Social Preferences*, London, Routledge, 2008; Sonia Lucarelli und Ian Manners (Hrsg.) *Values and Principles in European Union Foreign Policy*, London, Routledge, 2006.

mend) Legitimität zuerkannt, jedoch ist diese nicht Resultat ihrer "normativen Macht". Vielmehr leitet sich die Legitimität der Union aus ihrer Fähigkeit ab, die für die zivile und militärische Krisenbewältigung notwendigen Instrumente und Fähigkeiten konstruktiv und wirksam einzusetzen, und insbesondere aus ihrer Fähigkeit, globale öffentliche Güter auch dort bereitzustellen, wo andere internationale Akteure – die Vereinigten Staaten, die NATO und sogar die Vereinten Nationen – aus dem einen oder anderen Grund nicht eingreifen können. Das Handeln der Union wird dabei von den Grundsätzen und Werten bestimmt, denen die Anhänger der Schule der "normativen Macht" die größte Bedeutung beimessen, nämlich einem auf Normen gestützten wirksamen Multilateralismus und dem Eintreten für eine Welt, in der die Menschenrechte, die menschliche Sicherheit, die internationalen Institutionen und das Völkerrecht an die Stelle der Gesetze des Dschungels treten. Die Union stellt derzeit bereits empirisch unter Beweis, dass sie in der Lage ist, *internationale Beziehungen anders zu gestalten*. Wenn sie die genannten normativen Ziele jedoch auch wirklich erreichen will, so muss sie über die gesamte Bandbreite der politischen Instrumente, einschließlich umfangreicher Zwangsmittel ("hard power"), verfügen. Die EU wird nun – aus den unterschiedlichsten Gründen – insbesondere von den Vereinigten Staaten¹², China¹³, Indien¹⁴, Brasilien¹⁵, den Vereinten Nationen, dem ASEAN und der Afrikanischen Union¹⁶ – als eine Macht *gewürdigt*, die zivile Fähigkeiten und militärische Fähigkeiten vereint. Ihre Legitimität leitet sich zu großen Teilen aus der Glaubwürdigkeit ab, die sie in den Augen Dritter erlangt hat. Die anderen internationalen Akteure sehen den von der Union bewirkten zusätzlichen Nutzen in deren einmaliger Fähigkeit, militärische und zivile Mittel auf eine neue und bisher nicht dagewesene Weise miteinander zu verbinden, um globale öffentliche Güter bereitzustellen.

Diese externe internationale Legitimität wird durch das Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon auch intern gestärkt, da das Europäische Parlament an Einfluss gewonnen hat. Es kann nun eine deutlicher wahrnehmbare und aktivere Rolle spielen wenn es darum geht, Impulse zur Verbesserung der europäischen Außen- und Sicherheitspolitik zu geben und deren Effizienz zu steigern, und damit den Maßnahmen in diesem Bereich eine größere demokratische Legitimität verleihen. Die Legitimität wird noch erhöht, wenn das Europäische Parlament und seine Ausschüsse für Auswärtige Angelegenheiten und für Sicherheit und Verteidigung einerseits und die Mitglieder der entsprechenden Ausschüsse der nationalen Parlamente der EU-Mitgliedstaaten andererseits enger zusammenwirken.

12. Rede von Victoria Nuland vor dem Presseclub und der amerikanischen Handelskammer am 22. Februar 2008 in Paris; Rede von Joseph Biden anlässlich der 45. Münchener Sicherheitskonferenz, Februar 2009.

13. Feng Zhongping, "A Chinese Perspective on China-European Relations", in Grevi, Giovanni und Álvaro de Vasconcelos, "Partnerships for Effective Multilateralism", *Cahier de Chaillot* Nr. 109, EUISS, Paris, 2008, S. 77 bis 86.

14. Ummu Salma Bava, "The EU and India: Challenges to a Strategic Partnership", ebenda, S. 105 bis 113.

15. Garcia, Marco Aurélio, "The Strategic Partnership between Brazil and the EU", ebenda, S. 49 bis 57.

16. Corner, Mark, "Towards a Global Sharing of Sovereignty" in *European Essay* 44, London, Federal Trust, 2008.

GASP und GSVP: Notwendigkeit eines strategischen Konzepts

Die Welt um die Europäische Union herum ist in raschem Wandel begriffen. Allein in den letzten beiden Jahren haben die jüngsten geschichtlichen Umbrüche verschiedene schwere Verwerfungen hervorgerufen: das Deutlichwerden der Schwächen des "westlichen" Modells des marktwirtschaftlichen Kapitalismus und das Wiedererstarken des Staates als Wirtschafts- und Finanzakteur, der tatsächliche Machtgewinn Chinas (beim G20-Gipfel im April 2009 in London war China der einzige Akteur von Gewicht), der wachsende Einfluss Indiens in Südasiens und über die Region hinaus, die Tatsache, dass der Indische Ozean sich immer mehr zum Hauptschauplatz der künftigen Machtkämpfe zwischen Großmächten – und zum Hauptschauplatz der Seeräuberei¹⁷ – entwickelt, die Rückkehr Frankreichs in die Strukturen der NATO, nachdem das Land der NATO 43 Jahre lang ferngeblieben war, und gleichzeitig aber auch der anhaltende Misserfolg der NATO bei ihrer ersten Operation außerhalb des Bündnisgebiets in Afghanistan, das Bemühen um eine weltweite Abschaffung der Kernwaffen (Rede von Barack Obama in Prag) und gleichzeitig aber auch das verstärkte Streben Nordkoreas und Irans nach Erlangung des Status eines Kernwaffenstaats, die machtvolle Rückkehr Russlands auf die strategische Bühne in Georgien, eine Machtpolitik, die mittels Ölleitungen betrieben wird, das Entstehen der Union für den Mittelmeerraum und die wichtigen Entwicklungen in Afrika, wo die neuen internationalen Akteure in der früheren ureigenen Interessensphäre Europas miteinander um strategische Ressourcen wetteifern. Die Welt wird derzeit unter dem Aspekt der relativen Macht neu definiert. So hat man in Polen jüngst versucht, durch die Berechnung der relativen Macht anhand von BIP/Kaufkraft und Demographie die zehn Großmächte des 21. Jahrhunderts zu ermitteln. Tritt die EU gemeinschaftlich auf, so erreicht sie mit Leichtigkeit einen Platz unter den vier größten Mächten (nach Bedeutung geordnet: China, EU, Vereinigte Staaten, Indien). Für sich allein betrachtet aber erreicht keiner der EU-Mitgliedstaaten einen Platz unter den ersten fünf: Deutschland belegt den sechsten Platz, Frankreich und Großbritannien erreichen mit Mühe die Plätze neun und zehn (hinter Indonesien)¹⁸.

Je weiter das 21. Jahrhundert unter den Bedingungen eines von Turbulenzen gekennzeichneten Umfelds voranschreitet, desto stärker werden die Europäer in internationalen Angelegenheiten an den Rand gedrängt werden, wenn sie nicht über ein klares strategisches Konzept verfügen. Für die Union ist daher der Zeitpunkt gekommen, mit der Ausarbeitung und Umsetzung einer Gesamtstrategie zu beginnen, die zwei Historiker

17. Rogers, James, "From Suez to Shainghai: The European Union and the Eurasian Maritime Security" in *Occasional Paper* Nr. 77, EUISS, Paris, März 2009; Kaplan, Robert "Centre Stage for the 21st Century: Rivalry in the Indian Ocean" in *Foreign Affairs*, Band 88, Nr. 2, März/April 2009.

18. Rybinski, Krzysztof, "A New World Order", Forum *Open Democracy*, 31. März 2009.

der Yale-Universität, Paul Kennedy und John Gaddis, prägnant als das "geeignete Verhältnis zwischen Mitteln und großen Zielen" definiert haben¹⁹. In der sich abzeichnenden neuen internationalen Mächtehierarchie sieht sich Europa mit mehreren gravierenden Nachteilen behaftet: Bevölkerungsrückgang, Begrenztheit der natürlichen Ressourcen, geringe geographische Ausdehnung, Energieabhängigkeit und Defizite im militärischen Bereich. In dem auf der Tagung des Europäischen Rates im Dezember 2008 vorgelegten "Bericht über die Umsetzung der Europäischen Sicherheitsstrategie" heißt es, dass in den vergangenen fünf Jahren die Bedrohungen, mit denen die EU konfrontiert ist, "komplexer geworden sind", dass "wir bereit sein [müssen], das Geschehen zu gestalten" und dass "dies bedeutet, dass wir mehr strategisch denken, effizienter handeln und unser Tätigwerden weltweit stärker in das Blickfeld rücken müssen"²⁰.

Die Verwirklichung dieser Zielsetzungen dürfte durch das Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon und durch die Umsetzung der wichtigsten institutionellen Neuerungen, namentlich die Schaffung der Ämter des Präsidenten des Europäischen Rates und des Hohen Vertreters der Union für Außen- und Sicherheitspolitik, sowie durch die Einrichtung des Europäischen Auswärtigen Dienstes erheblichen Ansporn erfahren. Zwar wird viel davon abhängen, wie die Zuständigkeiten zwischen den beiden neu geschaffenen Ämtern aufgeteilt werden, aber die dieser Reform innewohnende Logik und Dynamik werden eine größere strategische Kohärenz, eine raschere und effizientere Entscheidungsfindung und ein stärkeres Augenmerk für in den Bereich der GASP/GSVP fallende Situationen, in denen dringendes Handeln gefordert ist, mit sich bringen.

Die erste wichtige Frage betrifft die Abschätzung der Bedrohungslage. Der geostrategische Aktionsradius der Union sollte sich auf alle Teile der Welt erstrecken, in denen die Interessen der Union physisch bedroht werden könnten. Bei multilateralen Verhandlungen, die in institutionellen Rahmen stattfinden und den Handel, die Umwelt oder den Klimaschutz, die Landwirtschaft oder Rechte des geistigen Eigentums betreffen, erübrigt sich selbstredend ein Rückgriff auf Gewaltmittel seitens der EU. Aber die Bedrohung der Sicherheit der Seehandelsstraßen der EU, seeräuberische Handlungen auf Hoher See, zivile Konflikte und die gewaltbedingte Destabilisierung bestimmter Regionen, die Migranten- oder Flüchtlingsströme in die EU bewirken, die Störung der Versorgungswege oder die Unterstützung des Terrorismus, die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen und andere physische Bedrohungen machen es unerlässlich, dass die Union dauerhaft über eine immer professionellere Fähigkeit zur militärischen Reaktion verfügt. Dies heißt

19. Vgl. Biscop, Sven, Jolyon Howorth und Bastian Giegerich "Europe: a Time for a Strategy" in *Egmont Paper* Nr. 27, Brüssel, 2009.

20. Solana, Javier, Generalsekretär des Rates und Hoher Vertreter für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, "Bericht über die Umsetzung der Europäischen Sicherheitsstrategie – Sicherheit schaffen in einer Welt im Wandel", Brüssel, 10. Dezember 2008, abrufbar unter <http://register.consilium.europa.eu/pdf/de/08/st17/st17104.de08.pdf>.

nicht, dass sich die EU auf große Expeditionsfeldzüge oder auf Kriege zwischen Staaten einrichten müsste. Die Wahrscheinlichkeit des Eintritts derartiger Ereignisse dürfte im 21. Jahrhundert wohl als äußerst gering einzustufen sein. Keine der großen Weltmächte – Russland eingeschlossen – hätte bei einem klassischen Krieg gegen die Europäische Union (und im übrigen auch gegen andere Weltmächte) etwas zu gewinnen. Die strukturelle Interdependenz einer immer stärker globalisierten Welt, verbunden mit der mörderischen Zerstörungskraft moderner Waffenarsenale, lassen das traditionelle Szenario eines großen Konflikts zwischen Staaten kaum noch als möglich erscheinen²¹. Die Welt von Morgen wird hingegen vielmehr von einer Vielzahl "neuer Kriege" (ein Begriff, den Mary Kaldor geprägt hat) heimgesucht werden: Dabei wird es sich um asymmetrische Kriege und regionale Konflikte verschiedener Art in kleinem Maßstab handeln – Aufstände, Bürgerkriege, Banditentum, Seeräuberei, Kriminalität und Terrorismus²². Auf Konflikte dieser Art reagieren zu können, war von Anfang an die Triebfeder für die Entwicklung der GSVP gewesen. In den kommenden Jahrzehnten jedoch sollte die proaktive Antizipation derartiger Konflikte – im Zusammenspiel mit einem immer stärker ausgefeilten Konzept der Konfliktverhütung – Motor der GSVP sein.

Als zweites stellt sich die Frage des Aktionsradius. Die wichtigsten Gebiete, in denen die Union tätig werden könnte, sind verhältnismäßig genau bestimmt. Die Hauptpriorität muss dabei dem "nahen Ausland" der Union eingeräumt werden, namentlich den Balkanstaaten, dem Mittelmeerraum, der Schwarzmeerregion und dem Kaukasus, das heißt, der instabilen Grenzregion zwischen der Union und Russland. Über diese unmittelbar an die Union angrenzenden Regionen hinaus erfordern die Entwicklungen in Afrika und im Nahen Osten (insbesondere in Israel, Palästina und im Libanon) ein gezieltes Eingreifen seitens der Union zur Stabilisierung der Lage. Außer den Regionen, die in strategischer Sicht als Ausweitung des "nahen Auslands" zu betrachten sind, sollte sich die Union sehr viel intensiver mit der eurasischen Küstenzone, einem sich vom Suezkanal bis Shanghai erstreckenden lebenswichtigen Meeresgebiet, befassen, über das ein Großteil des Handels der Union abgewickelt wird, dessen Volumen zwischen 2006 und 2016 um 121 %²³ steigen dürfte. Außerdem kann es sich die Europäische Union angesichts der von einer Destabilisierung der Region Südasiens – die von der Grenze zwischen Iran und Afghanistan und Pakistan über Indien bis hin nach Bangladesh und Birma/Myanmar reicht – ausgehenden Bedrohung für das Nichtverbreitungssystem von Nuklearwaffen und mit

21. Mueller, John, *Retreat from Doomsday: the Obsolescence of Major War*, Basic Books, New York, 1989; Mandelbaum, Michael, "Is Major War Obsolete?" in *Survival* 40. Ausgabe, Band 4, 1998-1999; Bacevich, Andrew J., *The Limits of Power: the End of American Exceptionalism*, Holt, New York, 2008; Preble, Christopher A., *The Power Problem: How American Military Dominance Makes Us Less Safe, Less Prosperous and Less Free*, Cornell University Press, Ithaca, NY, 2009.

22. van Creveld, Martin, *The Transformation of War*, Free Press, New York, 1992; Smith, Rupert, *The Utility of Force*, Knopf, New York, 2005; Kaldor, Mary, *New and Old Wars: Organized Violence in a Global Era*, Stanford University Press, Stanford, CA, 2007.

23. Rogers, a. a. O., Fußnote 17, S. 22.

ihr verbundenen Gefahr einer weiteren Ausbreitung von Terrorismus und illegalem Handel nicht erlauben, in diesem Gebiet keine Präsenz zu zeigen²⁴. Im Laufe der Zeit wird sich die Union mit Herausforderungen konfrontiert sehen, an die man in Saint-Malo noch nicht im mindesten gedacht hatte. Die Operation zur Bekämpfung der Seeräuberei, die derzeit am Horn von Afrika durchgeführt wird, ist ein Vorgeschmack auf das, was die Union erwartet, denn sie wird Operationen durchführen müssen, in denen es darum gehen wird, Aufstände, Proliferation und illegalen Handel zu bekämpfen.

Als drittes stellt sich die Frage, mit welcher Art von Einsatzkräften die Union eine konstruktive und stabilisierende Rolle in den genannten Gebieten wahrnehmen kann. Hinsichtlich der allgemeinen Struktur dieser Einsatzkräfte spricht nichts dafür – und hat auch nie etwas dafür gesprochen –, eine "europäische Armee" aufzubauen. Derzeit existiert weder der – politische, institutionelle oder militärische – Rahmen für den Aufbau einer solchen Armee, noch ist ein solcher Rahmen erforderlich. In naher Zukunft werden die europäischen Streitkräfte aus freiwillig für jeden Einzelfall bereitgestellten nationalen Kontingenten bestehen. Die Kompetenz, Ausbildung und Effizienz dieser Kräfte bei den Missionen oder Operationen, mit denen sie betraut werden, zählen weit mehr als das geopolitische *Etikett*, das sie tragen. Im Großen und Ganzen wird es sich dabei um Missionen und Operationen handeln, wie sie in der vom Europäischen Rat auf seiner Tagung vom 11. Dezember 2008 angenommenen "Erklärung zur Verstärkung der Fähigkeiten"²⁵ vorgesehen sind. Die Union sollte ihre Fähigkeiten weiterentwickeln, um mehrere Missionen oder Operationen gleichzeitig in die Wege leiten zu können, nämlich zwei umfangreiche Operationen zur Stabilisierung und zum Wiederaufbau, zwei zeitlich befristete Krisenreaktionsoperationen, eine Operation zur Notevakuierung europäischer Staatsbürger, eine Mission zur Überwachung/Sperrung des See- oder Luftverkehrs, eine bis zu 90 Tagen dauernde zivil-militärische Operation zur Leistung von humanitärer Hilfe sowie etwa ein Dutzend zivile GSVP-Missionen unterschiedlichen Formats. Dieses Programm beinhaltet hochgesteckte Ziele, jedoch lassen sich die seit dem Helsinki-Planziel von 1999, dem Planziel 2010 (im Jahr 2004 vereinbart) und dem zivilen Planziel 2010 (im Jahr 2007 vereinbart) zu verzeichnenden Entwicklungen nicht als vielversprechend betrachten, was die erfolgreiche Durchführung des Programms anbelangt, wenn dabei weiterhin nach einem *Bottom-up*-Ansatz und reaktiv anstatt nach einem *Top-down*-Ansatz und proaktiv vorgegangen wird. Da aber gegenwärtig die *Realität* der Truppenentsendung und der Fähigkeiten (im Gegensatz zu den *Erklärungen*) vollständig von *nationalen*

24. Bericht des EUISS über die Beratungen der Sachverständigen über die Sicherheitskonzepte Indiens und der EU ("Indian and EU approaches to security"), Neu Delhi, 23. Februar 2009. Abrufbar unter http://www.iss.europa.eu/fileadmin/fichiers/pdf/seminars/2009/Indian_EU_approaches_to_security.pdf.

25. Rat der Europäischen Union, *Erklärung zur Verstärkung der Fähigkeiten*, 11. Dezember 2008, Vgl. <http://register.consilium.europa.eu/pdf/de/08/st16/st16840.de08.pdf>.

Zielsetzungen abhängig ist, die unvermeidlich von der lokalen Kultur und der lokalen politischen Situation bestimmt werden, wird sich hieran vermutlich nur wenig ändern, solange und sofern die EU diese Sackgasse nicht zu überwinden versucht und zu einer Form kollektiver Programmplanung oder gar kollektiver Ausarbeitung von Beschlüssen, die im kleineren Kreis erfolgt, übergeht²⁶. Zu den in Artikel 28b des Vertrags von Lissabon festgelegten erweiterten *Petersberg-Aufgaben* zählen ausdrücklich "Kampfeinsätze im Rahmen der Krisenbewältigung einschließlich Frieden schaffender Maßnahmen" (dieser Begriff steht im EU-Jargon für die "gewaltsame Trennung von Konfliktparteien")²⁷. Die EU sollte sich folglich als strategisches Ziel setzen, bis 2020 über eine umfangreiche Eingreiftruppe – in der Größenordnung von etwa 60 000 Mann (dies entspricht 180 000 Mann unter Berücksichtigung der Rotation der Einheiten) – zu verfügen, damit sie in der Lage ist, die gesamte Bandbreite an operativen Herausforderungen, die sich in einer immer komplexer werdenden Welt stellen können, zu bewältigen. Dies wird in den nächsten zehn Jahren massive Änderungen in den Bereichen Ausbildung, Finanzierung und Beschaffung erforderlich machen.

Der Vertrag von Lissabon sieht bereits zahlreiche Verpflichtungen im Bereich der Sicherheit vor – eine Solidaritätsklausel, eine Beistandsklausel sowie die erweiterten Petersberg-Aufgaben; welche aber nur dann eingehalten werden können, wenn die EU über robuste und immer stärker integrierte militärische Fähigkeiten verfügt. Ein Aspekt dieser militärischen Fähigkeiten ist die Ständige Strukturierte Zusammenarbeit, die hinsichtlich ihrer Dynamik so *offen* wie möglich angelegt sein muss²⁸. So sollte die EU dabei unter Rückgriff auf alle verfügbaren Instrumente unabhängig von deren Quelle ein Höchstmaß an Fähigkeiten mobilisieren können. Die GSVP kann und wird nicht funktionieren, wenn sie sich überwiegend auf eine kleine Gruppe beitragender Staaten stützt und die anderen sich auf die Zuschauerrolle oder die Rolle des Geldgebers beschränken. Aufgrund der inhärenten Logik des strategischen Kontexts, in dem die EU agieren muss, wird die EU früher oder später gezwungen sein, die Ziele der GSVP um einen Artikel zu erweitern, der ausdrücklich die kollektive Verteidigung vorsieht und mit Artikel 5 des Vertrags über die Westeuropäische Union und des Nordatlantikvertrags vergleichbar wäre. Da die Missionen und Operationen der GSVP an Umfang und Bedeutung zunehmen werden, dürfte es außerdem absolut unerlässlich sein, dass ein EU-Stab für operative Planung eingerichtet

26. Siehe hierzu vor allem Giegerich, Bastian, "European Military Crisis Management: Connecting Ambition and Reality," in *Adelphi Paper* Nr. 397, London, Routledge, 2008.

27. Nach Artikel 28b des Vertrags von Lissabon umfassen die Missionen und Operationen der GSVP "gemeinsame Abrüstungsmaßnahmen, humanitäre Aufgaben und Rettungseinsätze, Aufgaben der militärischen Beratung und Unterstützung, Aufgaben der Konfliktverhütung und der Erhaltung des Friedens sowie Kampfeinsätze im Rahmen der Krisenbewältigung einschließlich Frieden schaffender Maßnahmen und Operationen zur Stabilisierung der Lage nach Konflikten" (die erweiterten Petersberg-Aufgaben erscheinen in Kursivschrift).

28. Biscop, Sven, "Permanent Structured Cooperation and the Future of ESDP: Transformation and Integration," in *European Foreign Affairs Review*, Band 13, 2008.

wird. Die meisten Mitgliedstaaten der EU haben sich, wie auch die Vereinigten Staaten selbst, bereits zu dieser Notwendigkeit bekannt²⁹. Wie immer die künftigen Vereinbarungen hinsichtlich der Synergien zwischen GSVP und NATO auch aussehen werden – die mit der Zeit zu erreichende Autonomie der Union bei der Informationsgewinnung und operativen Planung ist implizit in der Gesamtausrichtung der europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik seit Saint-Malo angelegt. Als internationaler Akteur kann die EU diese wesentlichen Aufgaben nicht einer anderen Organisation überlassen, und noch weniger kann sie darauf verzichten. Ferner werden der Ausbau der militärischen Fähigkeiten der EU und die Entwicklungen im Bereich der Verteidigungsforschung und Technologie unausweichlich eine kontinuierliche Intensivierung der Zusammenarbeit und der Koordinierung in der Verteidigungsindustrie zur Folge haben. In dieser Hinsicht wurden in der Union im zweiten Halbjahr 2008 unter französischem Vorsitz beachtliche Fortschritte erzielt³⁰. Dieser Prozess wird sich noch weiter beschleunigen und intensivieren.

Über den Bereich der militärischen Fähigkeiten hinaus muss die EU im Bereich der *zivilen* Fähigkeiten jedoch weitaus stärker aufeinander abgestimmte Anstrengungen unternehmen. Es ist sehr viel schwieriger, Polizisten, Richter, Steuerfachleute, Wirtschaftsprüfer, Zollbeamte usw., deren Einsatz ausschließlich auf freiwilliger Basis erfolgt, ins Ausland zu entsenden. Dass die EU die selbst gesetzten (sehr bescheidenen) Ziele für die Entsendung von Polizei-Ausbildern nach Afghanistan nur so schwer erreichen konnte, liegt hauptsächlich daran, dass europäische Polizisten keine reizvolle Perspektive darin sehen, ein Jahr voller Gefahren in Kabul zu verbringen. Noch schwieriger ist es, Richter von einem Einsatz im Ausland zu überzeugen. Ihnen eröffnet sich eine berufliche Karriere im Heimatland, und so ist es verständlich, dass sie wenig geneigt sind, für einen längeren Zeitraum ins Ausland zu gehen und somit aus dem nationalen System herauszufallen und bei den Beförderungszyklen nicht mehr berücksichtigt zu werden. Wie der Rat aber klar festgestellt hat, "entsteht ein ständiger Bedarf an Krisenbewältigungsfähigkeiten und muss die EU mehr denn je in der Lage sein, alle verfügbaren Mittel zu nutzen, um das gesamte Spektrum der Krisenbewältigungsaufgaben auf kohärente Weise abdecken zu können, auch im Rahmen eines Substituierungsszenarios."³¹ Im Rahmen des *Zivilen Planziels 2010* hat sich die EU in Bezug auf die Verbesserung der Qualität, die Verbesserung der Verfügbarkeit, die Weiterentwicklung von Instrumenten und die Schaffung von Synergien mit anderen Akteuren (Streitkräften, Behörden für innere Sicherheit, Polizei,

29. Biava, Alessia, "Vers un quartier général européen?," in *Cahiers du CEREM*, Nr. 7, 2009.

30. Howorth, Jolyon, "Quelles avancées pour la politique européenne de sécurité et de défense?," in "Annuaire français de relations internationales", Paris, La documentation française, 2009, S. 85-98.

31. Rat (Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen), *Neues Ziviles Planziel 2010*, 19. November 2007, in Glière, Catherine (Hrsg.) "Sécurité et Défense de l'UE – Textes fondamentaux 2007", Band VIII, *Cahier de Chaillot* No. 112, EUISS, Paris, Oktober 2008, S. 386.

NRO usw.) anspruchsvolle Ziele gesetzt. Bis diese Ziele konkret verwirklicht sind, wird einige Zeit vergehen. Es muss ein strategisches Verzeichnis des verfügbaren Personals angelegt werden; dabei sollte eventuell der Schwerpunkt auf Personen gelegt werden, die erst vor Kurzem im zivilen Sektor aus dem Berufsleben ausgeschieden sind und rasch eine Fortbildung durchlaufen könnten, die ihnen die Kompetenzen vermittelt, die notwendig sind, um den Prozess der Nationenbildung begleiten zu können. Dies ist die Vorgehensweise des Pentagon in den Vereinigten Staaten. Die EU kann es sich nicht erlauben, auf vergleichbare Anstrengungen zu verzichten.

General David Leakey, der ehemalige Generaldirektor des Militärstabs der Europäischen Union, hat berichtet, dass ihm, als er im Jahre 2005 Befehlshaber der Operation EUFOR ALTHEA in Bosnien war, für die Eindämmung der Korruption 200 Rechnungs- und Wirtschaftsprüfer wesentlich hilfreicher waren, als es 2000 Soldaten je hätten sein können. Aber auch hier gilt, dass für eine bestmögliche Verwirklichung der Ziele die Schaffung eines strategischen Rahmens ernsthaft ins Auge gefasst werden muss. Die entsprechenden Arbeiten sind erfreulicherweise bereits angelaufen. So stellte der Militärstab der Europäischen Union eingehende Überlegungen zu den (bislang offenbar unüberwindbaren) Schwierigkeiten bei der Planung der Koordinierung der zivilen und militärischen Aspekte der Missionen der EU an. Für die Tagung des Europäischen Rates im Dezember 2008 war ein zukunftsweisendes Dokument ausgearbeitet worden, das mehrere innovative Wege aufzeigt, die insbesondere die Erstellung eines Krisenmanagementkonzepts für jede Mission oder Operation, die Ausarbeitung strategischer Optionen (für den militärischen und den zivilen Bereich sowie für den Polizeibereich) und die Erstellung eines präzisen und gezielten Operations- oder Einsatzkonzepts (CONOPS) und eines Operations- oder Einsatzplans betreffen. Dies ist immerhin ein erster Ansatzpunkt für ein strategisches Konzept für die Planung und Generierung von Fähigkeiten.

Fazit

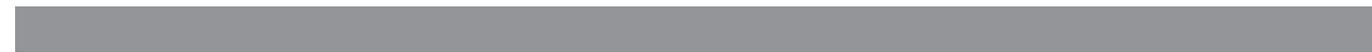
Die Vereinigten Staaten sind seit 1945 der Wegbereiter im Bereich der Entwicklung einer Gesamtstrategie. Allerdings ist festzustellen, dass sie hierbei keine bestechenden Ergebnisse vorzuweisen haben. Seit dem Koreakrieg, von Vietnam ganz zu schweigen, hat sich gezeigt, dass eine Gesamtstrategie, die im Wesentlichen auf die Anwendung militärischer Gewalt ausgerichtet ist, erhebliche Beschränkungen aufweist³². Die Europäische Union wird diesen Weg nicht einschlagen. Das einzigartige zivil-militärische Profil, das ihre Operationen und Missionen kennzeichnet, ist sehr viel besser geeignet, den Herausforderun-

32. Preble, Christopher A. *The Power Problem: How American Military Dominance Makes Us Less Safe, Less Prosperous and Less Free*, Cornell University Press, Ithaca, NY, 2009.

gen des 21. Jahrhunderts zu begegnen³³. Die EU folgt bereits jetzt einer anderen Herangehensweise im Bereich der internationalen Beziehungen und wird dieser auch weiterhin folgen – dies hat allerdings zur Voraussetzung, dass sie ein strategisches Gesamtkonzept beschließt. Europa-Skeptiker und Europa-Realisten werden dieses Konzept als wirklichkeitsfremd ablehnen. In diesem Zusammenhang sei angemerkt, dass niemand das Ende des Kalten Krieges oder den Zusammenbruch der Sowjetunion vorausgesehen hat, und (noch 1998) niemand geglaubt hätte, dass die Europäische Union einmal ein wichtiger Akteur im Bereich der Sicherheitspolitik sein würde. Es ist gerade einmal acht Jahre her, dass die Erklärung von Laeken, in der die Einsatzbereitschaft zur Durchführung militärischer Operationen festgestellt wurde, in strategischen Kreisen Hohn und Spott erntete. Nur drei Jahre später konnte durch die Operation ARTEMIS gezeigt werden, dass die Union wirklich zu einem autonomen Akteur geworden war. Wer hätte es im Jahr 2000 für möglich gehalten, dass deutsche Truppen einmal in Afrika oder am Hindukusch patrouillieren würden? Noch bis vor Kurzem ist eine vollständige nukleare Abrüstung ("Global Zero") als Utopie und Hirngespinnst abgetan worden, heute ist dies die offizielle politische Linie der Vereinigten Staaten.

Europa hat zu Beginn des 20. Jahrhunderts die Welt ins Chaos gestürzt. Die Vereinigten Staaten haben Europa dabei geholfen, die entstandenen Scherben wieder zu kitten und haben ihm auch während des Kalten Krieges beigestanden. Im Jahr 2009 aber zeigt sich, dass sich das Antlitz der Welt gewandelt hat und dass Europa – selbst wenn es gemeinschaftlich handelt – als Akteur immer mehr an Bedeutung verliert. Selbst die großen europäischen Staaten könnten, auf sich allein gestellt, kaum darauf hoffen, einen nennenswerten Einfluss auf das Weltgeschehen nehmen zu können; die kleineren Länder büßten völlig an Einfluss ein. Zehn Jahre lang haben Skeptiker und Zyniker über die bloßen Begriffe 'Vertragsreform' und 'institutionelle Reform' gespottet. Der Vertrag von Lissabon ist dennoch in Kraft getreten, und die damit verbundenen Auswirkungen könnten grundlegende Veränderungen bewirken. Der Strom der Geschichte holt uns derzeit nicht nur ein, er ist auch im Begriff, alles mit sich zu reißen. Wenn die Europäische Union ihre Ressourcen nicht in größtmöglichem Umfang einsetzt, könnte es passieren, dass sich die Europäer im 22. Jahrhundert als Wanderarbeiter wiederfinden, die durch die Welt ziehen und sich in Asien und Lateinamerika um einen Arbeitsplatz im Niedriglohnsektor bemühen müssen. Entweder entwickelt Europa ein strategisches Konzept, oder es geht unter.

33. Vgl. hierzu *2008 Yearbook on Civilian Crisis Management Studies* des Finnischen Zentrums für Krisenbewältigung (CMC Finland), Kuopio, 2008. Abrufbar unter www.cmcfinland.fi.



Die Vereinigten Staaten und die Entwicklung der GSVP

F. Stephen Larrabee

Die Haltung der Vereinigten Staaten gegenüber der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) ist historisch gesehen von großer Ambivalenz gekennzeichnet. Die Vereinigten Staaten haben sich lange gefragt, ob die GSVP eine Ergänzung oder aber eine Konkurrenz zur NATO darstellt¹. Grundsätzlich wollen – und brauchen – die USA einen starken europäischen Partner der ihnen dabei hilft, den neuen Bedrohungen zu begegnen deren Ursprung zumeist außerhalb der Grenzen Europas liegt. Dennoch haben die USA, die nicht wünschten, dass die Entwicklung der GSVP die NATO beeinträchtigt, abwehrend auf jeden Versuch der EU reagiert, eine autonome Struktur zu schaffen, die nicht eng mit der NATO verbunden ist.

Diese Besorgnis kam in der amerikanischen Reaktion auf das französisch-britische Gipfeltreffen vom Dezember 1998 in Saint-Malo zum Ausdruck. Zwar unterstützte die Clinton Regierung das Entstehen eines starken und geeinten europäischen Partners, allerdings hegten zahlreiche amerikanische Amtsträger die Befürchtung, dass das Ziel dieses Gipfeltreffens darin bestand, eine eigenständige europäische Militärstruktur außerhalb der NATO aufzubauen.

Diese Befürchtung wurde ein Jahr später auf dem EU-Gipfeltreffen in Helsinki vorübergehend zerstreut. Die Union verkündete nämlich, dass sie nur dort handeln werde, wo die NATO nicht engagiert sei. Diese Erklärung schien darauf hinzudeuten, dass der NATO im Krisenfall Vorrang eingeräumt würde und dass die EU nur dann tätig würde, wenn die NATO sich für ein Nichteingreifen entschiede. Damit wurde die Befürchtung der Vereinigten Staaten, die GSVP könnte zur Rivalin der NATO werden, beschwichtigt – wenn auch nicht vollständig ausgeräumt.

Die Besorgnis der Vereinigten Staaten kam erneut auf und verstärkte sich sogar als Deutschland, Belgien, Frankreich und Luxemburg auf dem "Pralinengipfel" im April 2003 vorschlugen, die EU solle einen separaten operativen Planungsstab in Tervuren einrichten.

1. Vgl. Robert E. Hunter, *The European Security and Defense Policy: NATO's Companion – or Competitor?*, RAND Corporation, Santa Monica, CA, 2002.

Dieser Vorschlag rief in Washington große Beunruhigung hervor, da er darauf hindeuten schien, dass die EU sich von der "Berlin-Plus"-Vereinbarung distanzierte, die der EU im Krisenfall den Rückgriff auf Mittel der NATO gestattet, wenn die NATO selbst nicht in die Krise eingreifen möchte. Zahlreiche amerikanische Amtsträger sahen darin den ersten Schritt zur Schaffung einer europäischen Militärstruktur außerhalb der NATO, und damit eine Bedrohung für die Vorrangstellung der NATO als unabdingbare Instanz für die transatlantische Zusammenarbeit im Bereich der Sicherheit.

Die heftige Reaktion der Vereinigten Staaten auf die vorgeschlagene Einrichtung eines Planungsstabs in Tervuren war zudem Ausdruck einer noch größeren Befürchtung: Nämlich der, dass einige Mitgliedstaaten der Union, insbesondere Frankreich, versuchen könnten, aus der EU ein "Gegengewicht" zur NATO zu machen. Verstärkt wurde diese Besorgnis durch den hohen Stellenwert, den Präsident Chirac der "Multipolarität" beimaß – eine diplomatische Formel für das Bestreben, die Macht der Vereinigten Staaten auszugleichen oder einzudämmen – sowie durch den Widerspruch Frankreichs und Deutschlands gegen den Einmarsch der Vereinigten Staaten in Irak. In den Augen einiger amerikanischer Amtsträger schien Frankreich sich von einem unbequemen Verbündeten zu einem erklärten Gegner der amerikanischen Politik gewandelt zu haben.

Trendwende

Dennoch war im Laufe der letzten Jahre der Beginn einer positiveren Entwicklung erkennbar, was die Haltung der Vereinigten Staaten gegenüber der GSVP betrifft. Die Schwierigkeiten, auf die die Vereinigten Staaten in Irak gestoßen sind, haben deutlich gezeigt, dass Washington nicht in der Lage ist, den gegenwärtigen Sicherheits Herausforderungen allein zu begegnen, und daher Verbündete braucht. Die Intervention in Irak hat auch gezeigt, dass es nicht ausreicht, lediglich ein menschenverachtendes Regime zu stürzen. Die Vereinigten Staaten müssen auch in der Lage sein, Stabilisierungs- und Wiederaufbaumaßnahmen durchzuführen, sobald die Hauptkampfphase beendet ist, wofür allerdings zivile Kompetenzen und Fähigkeiten benötigt werden. Nach ihrer jahrelangen Kritik an der GSVP beginnen die amerikanischen Amtsträger nun anzuerkennen, dass die EU, die den Schwerpunkt auf zivile Fähigkeiten setzt, etwas anzubieten hat, auch wenn ihr Beitrag im Falle von Konflikten hoher Intensität begrenzt bleibt.

Dies hat wichtige Folgen für die Zukunft. Im kommenden Jahrzehnt wird es sich bei den Konflikten, mit denen die Vereinigten Staaten oder die NATO konfrontiert sein werden, zu einem großen Teil, wenn nicht sogar überwiegend, um Aufstände und um Konflikte

niedriger Intensität handeln². Diese erfordern andere Fähigkeiten als die in der Kampfphase notwendigen, nämlich Polizeiarbeit, Wahlbeobachtung, zivile Einheiten usw. Im Gegensatz zur EU ist die NATO für derartige Missionen schlecht ausgerüstet.

Den Vereinigten Staaten wird außerdem allmählich bewusst, dass die Bedrohung der NATO durch die GSVP bei weitem nicht so stark ist, wie viele amerikanische Kritiker zunächst angenommen hatten. Trotz der breiten Unterstützung in der europäischen Öffentlichkeit gibt es zahlreiche und große Hindernisse, die der Herausbildung der Politik, die heute als GSVP bezeichnet wird und die das Primat der NATO ernsthaft in Frage stellen könnte, im Wege stehen. Haupthindernis ist die Politik Großbritanniens. In den letzten Jahren hat sich immer deutlicher gezeigt, dass eine wirkungsvolle GSVP ohne das Vereinigte Königreich nicht möglich ist und dass London nicht bereit ist, für diese Politik seine besondere Beziehung zu Washington zu opfern.

Großbritannien ist auch heute noch ein größeres Hindernis für die Weiterentwicklung der GSVP, als die USA es sind. Daher sind die Hoffnungen auf ein neues Saint-Malo – d.h. ein französisch-britisches Gipfeltreffen zur Neubelebung der GSVP – die kurzzeitig von Frankreich gehegt wurden, in naher Zukunft nicht zu verwirklichen. Die Europaskepsis in der Konservativen Partei Großbritanniens scheint seit einiger Zeit zu wachsen und die Parteiführung zeigt wenig Begeisterung für die GSVP. Ohne eine starke Unterstützung der Briten wird die GSVP jedoch nur schwerlich eine neue Dynamik entwickeln können.

Frankreich kann auch von Deutschland keine wirkliche Unterstützung für das ehrgeizige Bemühen um eine Neubelebung der GSVP erwarten. Die deutsch-französische Zusammenarbeit hat sich abgekühlt und steht nicht mehr im Mittelpunkt der Aufmerksamkeit wie zu Zeiten von Präsident Jacques Chirac und Bundeskanzler Gerhard Schröder. Auch wenn die Beziehungen auf den ersten Blick freundschaftlich anmuten mögen, kann das Lächeln der Beteiligten kaum verbergen, dass man einander misstraut und um den Spitzenplatz in Europa wetteifert. Durch die unterschiedlichen politischen Stile wird dieser Konkurrenzkampf noch verschärft. Die Hyperaktivität von Präsident Sarkozy und seine Neigung, Initiativen zu lancieren, ohne sich vorher mit seinen EU-Partnern, insbesondere mit Berlin, abzustimmen, haben Bundeskanzlerin Merkel, die in der Diplomatie ein planmäßigeres Vorgehen und mehr Abstimmung bevorzugt, verärgert. Außerdem besteht zwischen Paris und Berlin in mehreren Grundsatzfragen Uneinigkeit; dies gilt insbesondere für die Bereiche Kernkraft, Energie und Klimawandel sowie die Rolle der Europäischen Zentralbank.

2. Für nähere Informationen vgl. F. Stephen Larrabee, John Gordon IV und Peter A. Wilson, "The Right Stuff. Defense Planning Challenges for a New Century", *The National Interest*, no. 77, Fall 2004, S. 50-58.

Auf dem Gebiet der Verteidigung bleibt Deutschland nach wie vor hinter seinen Möglichkeiten zurück. Seine Militärausgaben stagnieren bei etwa 1,27 % des BIP und liegen damit deutlich unter den Beiträgen Frankreichs und Großbritanniens, was Deutschland daran hindert, sowohl innerhalb der NATO als auch in der europäischen Verteidigung eine führende Rolle einzunehmen. Außerdem scheint es im Bundestag wachsende Bedenken gegen die Bereitstellung deutscher Truppen für Friedenseinsätze im Ausland zu geben, wie die Vorbehalte Berlins gegen eine Beteiligung an der von Frankreich geführten Mission in Tschad gezeigt haben. Dies weist nicht darauf hin, dass Deutschland das von den Briten hinterlassene Vakuum füllen wird.

Gleichzeitig hat der Beitritt zehn neuer Mitgliedstaaten aus Osteuropa das politische Gleichgewicht in der EU zugunsten der "Atlantiker" verschoben. Zwar unterstützen die neuen Mitgliedstaaten die GSVP, doch wollen sie nicht, dass die Stärkung dieser Politik zu einer Schwächung der NATO führt. Das gleiche gilt für die der NATO angehörenden westeuropäischen Länder Dänemark, Italien, Niederlande und Portugal. Gemeinsam würden die "Atlantiker" alle Bestrebungen, die GSVP in eine antiamerikanische Richtung zu lenken, blockieren.

Die Veränderung der Haltung der Vereinigten Staaten gegenüber der GSVP ist Teil einer umfassenderen Veränderung ihrer allgemeinen Vorstellung von der EU. In den 1990er-Jahren haben die Vereinigten Staaten die Union überwiegend nicht beachtet oder aber dazu tendiert, sie als potenzielle Rivalin der NATO zu betrachten. Letztere Befürchtung war zu Beginn der ersten Amtszeit von Präsident Bush besonders groß. Dessen Regierung gab die grundsätzliche Unterstützung, die die Regierung Clinton der EU gewährt hatte, auf und nahm gegenüber der Integration Europas eine viel skeptischere Haltung ein, weil sie befürchtete, dass ein stärkeres Europa ein weniger fügsamer Partner wäre, der die NATO schwächen würde.

Während der ersten Amtszeit von Präsident Bush verfolgte die amerikanische Regierung mit argwöhnischem Blick die Bemühungen um eine Stärkung des europäischen Zusammenhalts, insbesondere im Bereich Sicherheit und Verteidigung. Während der zweiten Amtszeit veränderte sich diese Haltung deutlich zum Positiven: Auf seiner Europa-Reise im Februar 2005 besuchte Präsident Bush nicht nur den Sitz der NATO, sondern stattete als erster amerikanischer Präsident auch der EU einen Besuch ab. In seiner Rede in Brüssel unterstrich Präsident Bush ausdrücklich, dass die Vereinigten Staaten ein starkes und geeintes Europa begrüßen³.

3. Der Text der Rede von Präsident Bush ist abrufbar unter <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2005/02/20050221.html>.

Diese Rede ließ erkennen, dass die US-Regierung wegen der Entwicklung der weltstrategischen Lage in der Ära nach dem Kalten Krieg, insbesondere seit den Geschehnissen vom 11. September, eindeutig von ihrer ursprünglich ambivalenten Haltung zur europäischen Integration abgerückt war: Die USA benötigten nun mehr denn je Verbündete, um den neuen Herausforderungen im Bereich der Sicherheit begegnen zu können; die EU war gleichzeitig bestrebt, der Sicherheits- und Verteidigungsdimension größeres Gewicht zu verleihen, und die NATO war nur bedingt in der Lage, die neuen Herausforderungen anzugehen. Diese Veränderungen machten den Amerikanern bewusst, dass ein stärkerer und geeinterer europäischer Partner in ihrem Interesse war – eine Position, die von der Regierung Obama noch nachdrücklicher übernommen wurde.

Dennoch darf man nicht davon ausgehen, dass zwischen den führenden Köpfen der Vereinigten Staaten und der EU stets Einvernehmen herrschen wird, was die künftige Entwicklung der GSVP und der NATO angeht. Zwar ist es wahrscheinlich, dass die Vereinigten Staaten der Weiterentwicklung der GSVP im kommenden Jahrzehnt unverkrampter gegenüberstehen werden, doch wird Washington auch in Zukunft die NATO als das wichtigste Forum für die Erörterung europäischer Sicherheitsbelange betrachten. Im Übrigen dürften mehrere Zankäpfel weiterhin die Gemüter beschäftigen.

Operative Planung

Die operative Planung war und bleibt eines der Hauptanliegen der Vereinigten Staaten. Einige EU-Mitgliedstaaten, insbesondere Frankreich, machen geltend, dass die Union in den Fällen, in denen die Vereinigten Staaten nicht eingreifen wollen, über eigene Fähigkeiten im Bereich der operativen Planung verfügen muss. Die Vereinigten Staaten haben diese Forderung stets abgelehnt, weil sie befürchten, dass ihre Umsetzung die Planung verkompliziert und zu unnützer Duplizierung führt. Dies ist einer der Hauptgründe, warum Washington so heftig auf den Vorschlag zur Einrichtung eines Planungsstabs der EU in Tervuren reagiert hat.

Gleichwohl brach der Streit um Tervuren zu einem Zeitpunkt aus, als sich die Differenzen zwischen den Vereinigten Staaten und Frankreich wegen Irak verschärften und Washington den Eindruck hatte, dass Präsident Chirac versuchte, die GSVP in Konkurrenz oder als Gegengewicht zur NATO aufzubauen. Heutzutage stellen sich die Rahmenbedingungen für die Entwicklung der GSVP ganz anders dar. Die Beziehungen zwischen den Vereinigten Staaten und Frankreich sind nun wesentlich herzlicher. Im Gegensatz zu seinem Vorgänger Chirac ist Präsident Sarkozy der Ansicht, dass NATO und GSVP einander ergänzen und nicht miteinander rivalisieren. Die Rückkehr Frankreichs in die Militärstruktur der NATO dürfte zudem Argwohn und Misstrauen auf beiden Seiten

verringern und dafür sorgen, dass die Schaffung einer Planungsfähigkeit der EU weniger konfliktreich verläuft und leichter durchführbar wird.

Die Vereinigten Staaten benötigen einen starken und mit militärischen Fähigkeiten ausgestatteten europäischen Partner, mit dem die neuen Herausforderungen und Bedrohungen angegangen werden können. Will die Union eine wirksame Rolle bei der Krisenbewältigung spielen, muss sie in bestimmten eingeschränkten Fällen unabhängig von der NATO handeln können, insbesondere in Krisen, wie sie in Tschad oder in der Demokratischen Republik Kongo ausgebrochen sind und bei denen die Vereinigten Staaten nicht eingreifen wollen. Gleichwohl dürften diese Fälle sowohl zahlenmäßig als auch hinsichtlich ihrer Tragweite relativ begrenzt sein. Sollte eine Krise ausbrechen, die die westlichen Interessen bedroht, ist es nahezu sicher, dass die Vereinigten Staaten eingreifen würden, ohne notwendigerweise die Führung der Operationen zu übernehmen.

Krisenbewältigung

Die Vereinigten Staaten haben bei der Krisenbewältigung stets der NATO Vorrang eingeräumt und im Übrigen ein informelles "Recht auf Erstablehnung" gefordert. Gegen diese Forderung stellten sich Frankreich und einige andere EU-Mitgliedstaaten, weil sie der Auffassung waren, dass dies stillschweigend zu einer Unterordnung der EU unter die NATO führen würde, was sie kategorisch ablehnen.

Der Streit schien beigelegt, als man sich auf dem Gipfeltreffen von Helsinki im Dezember 1999 auf den Grundsatz einigte, dass die EU sich dort engagieren würde, wo "die NATO als Ganzes nicht beteiligt ist". Dies wurde weithin so ausgelegt, dass die EU nur dann die Führung einer Krisenbewältigungsoperation übernehmen würde, wenn die NATO nicht eingreifen möchte.

Mit dieser Auslegung, die die Handlungsfreiheit der EU einschränkt, indem sie diese implizit der NATO unterordnet, konnten sich sowohl Frankreich als auch einige andere EU-Mitgliedstaaten nie wirklich anfreunden. Frankreich übte starken Druck aus, um zu erreichen, dass die Union im Juni 2003 in die Krise im Kongo eingriff – dies war der erste Militäreinsatz der EU außerhalb Europas – und stellte den Großteil der Truppen für diese Operation (Artemis), die ohne Rückgriff auf die Mittel der NATO und ohne Abstimmung mit ihr durchgeführt wurde. Auch wenn es wenig wahrscheinlich ist, dass die Vereinigten Staaten ein Eingreifen der NATO in diese Krise gewünscht hätten, hat das Ausbleiben jeglicher Konsultation einige Amtsträger der Vereinigten Staaten und der NATO verärgert und einen unerfreulichen Präzedenzfall geschaffen.

Seitdem sind Anstrengungen unternommen worden, um eine stärkere Abstimmung und mehr Komplementarität zu gewährleisten. Dennoch lässt die Zusammenarbeit viel zu wünschen übrig, wie die Krise in Darfur (Westsudan) gezeigt hat. Diese Krise ließ zunächst eine unangebrachte Rivalität zwischen den beiden Organisationen aufkommen. Die Vereinigten Staaten sahen in der Krise eine Gelegenheit, bei der die NATO zeigen konnte, dass sie nichts an Bedeutung eingebüßt hat und mehr darauf ausgerichtet ist, weltweit zu agieren. Frankreich allerdings machte geltend, dass es Sache der EU und nicht der NATO sei, die Einsatzführung zu übernehmen. Letztendlich wurden zwei Luftbrücken eingerichtet – die eine von der NATO, die andere von der Union.

Die Differenzen um Darfur machen deutlich, wie begrenzt Ad-hoc-Vereinbarungen sind. Damit es künftig nicht zu neuen Problemen kommt, müssen bestimmte Mechanismen im Voraus festgelegt werden, insbesondere hinsichtlich der Planung und der Kräftegenerierung. Werden keine derartigen Vereinbarungen getroffen, dürfte es NATO und der EU schwer fallen, sich über die Art der Zusammenarbeit zu einigen, wie es anfangs in Darfur der Fall war.

Parallel dazu müssen die Modalitäten der Zusammenarbeit zwischen NATO und der EU überdacht werden. In der Vergangenheit erstreckte sich der Dialog zwischen NATO und der EU größtenteils auf die Frage, wie die NATO der EU bei der Durchführung militärischer Operationen helfen kann. Wie James Dobbins bereits deutlich gemacht hat, ist es jedoch in Wirklichkeit so, dass die NATO die Unterstützung der EU benötigt, um zahlreiche Aufgaben, die sie heutzutage durchzuführen hat, bewältigen zu können, und nicht umgekehrt⁴. Dobbins weist darauf hin, dass es durchaus vorstellbar ist, dass eine EU-geführte Operation ohne Beteiligung der NATO abläuft. Dagegen ist es so gut wie unvorstellbar, dass eine Mission zum Wiederaufbau eines Landes von der NATO ohne Beteiligung der EU zu einem guten Ende gebracht wird.

Die EU verfügt über bestimmte zivile Fähigkeiten, die der NATO fehlen und die in den Stabilisierungs- und Wiederaufbauphasen der Friedensmissionen benötigt werden. Es wäre weder politisch noch finanziell besonders klug, wenn versucht würde, diese Fähigkeiten innerhalb der NATO zu duplizieren. In bestimmten Fällen müsste die NATO vielmehr die Möglichkeit haben, auf die Mittel der EU zurückzugreifen. In Zukunft wird es daher zunehmend wichtiger sein, die Zusammenarbeit und die Koordinierung zwischen NATO und EU zu verstärken, wenn eine wirksame Krisenbewältigung gewährleistet werden soll.

4. Vgl. James Dobbins, "Friends Again?", in Marcin Zaborowski (dir.), *Friends again? EU-US relations after the crisis*, IESUE, Paris, 2006, S. 26.

Die Rückkehr Frankreichs in die militärische Kommandostruktur des Bündnisses dürfte diese Zusammenarbeit insofern erleichtern, als das Gefühl der Konkurrenz und der Rivalität zwischen NATO und EU, das in der Vergangenheit die Zusammenarbeit bei der Krisenbewältigung erschwert hat, abgebaut wird. Gegenwärtig bildet jedoch die Türkei das größte Hindernis für eine Verstärkung der Zusammenarbeit zwischen NATO und EU. Ankara hat diese Annäherung verhindert, weil sie die EU zu Zugeständnissen hinsichtlich des Beitrittsgesuchs der Türkei und in der Zypern-Frage bewegen wollte; mit dieser Taktik hat sie sowohl die Amtsträger der EU als auch die der NATO verstimmt.

Da es wichtig ist, die Zusammenarbeit zwischen EU und NATO zu verstärken, um die Krisenbewältigung zu verbessern, müssen größere Anstrengungen unternommen werden, um die Einwände der Türkei zu überwinden. Es ist nicht möglich, diese Frage auf der administrativen Ebene zu lösen, weil sie eine Intervention auf hoher politischer Ebene, insbesondere seitens des Präsidenten der Vereinigten Staaten, erfordert. Außerdem werden die führenden Politiker Europas den Anliegen der Türkei mit größerer Flexibilität begegnen und stärkeren institutionellen Druck auf die griechischen Zypriern ausüben müssen, damit Fortschritte bei der Lösung der Zypernfrage erzielt werden können.

Ein europäischer "Caucus"

Hohe amerikanische Beamte befürchten ferner, dass eine stärkere GSVP zur Bildung eines "europäischen Caucus" innerhalb der NATO führen könnte, oder anders gesagt, dass die nicht der EU angehörenden NATO-Mitgliedstaaten bei Beratungen innerhalb der NATO einer "Einheitsfront" von EU-Mitgliedstaaten gegenüberstehen. Die aufeinanderfolgenden US-Regierungen haben die Bildung einer solchen Fraktion stets kategorisch abgelehnt, weil sie der Ansicht waren, dass dies die Beschlussfassung innerhalb des Bündnisses erheblich verkomplizieren könnte. Es könnte der Fall eintreten, dass die der EU angehörenden europäischen Verbündeten nicht bereit sind, bei Standpunkten, deren Festlegung im Rahmen der Union erhebliche Anstrengungen gekostet hat, Zugeständnisse zu machen. Außerdem könnte eine europäische Fraktion den Entscheidungsprozess des Bündnisses verlangsamen, wenn das Bündnis erst die Festlegung des EU-Standpunkts abwarten müsste, bevor es handeln könnte.

Die Bildung eines europäischen Caucus könnte sich sehr destabilisierend auf die Beziehungen zu den Vereinigten Staaten auswirken. Sie könnte eine sehr negative Reaktion des Kongresses hervorrufen und dazu führen, dass die Unterstützung für die NATO wie auch für die EU verringert wird. Auf jeden Fall hat es den Anschein, dass die Chancen für die Bildung einer solchen Fraktion mit der EU-Erweiterung gesunken sind. Es ist kaum damit zu rechnen, dass die "Atlantiker" unter den EU-Staaten, insbesondere Großbri-

tannien, Spanien und die neuen Mitgliedstaaten aus Mittel- und Osteuropa, in Verteidigungs- und Sicherheitsfragen einen Standpunkt einnehmen, der von den Vereinigten Staaten ausdrücklich abgelehnt wird.

Kollektive Verteidigung

Die kollektive Verteidigung ist seit der Gründung der NATO eine ihrer Kernaufgaben. Dennoch haben bestimmte europäische Politiker und Analysten vorgeschlagen, die EU solle gegenüber ihren Mitgliedstaaten eine Sicherheitsgarantie abgeben. Dies wirft jedoch mehrere Probleme auf.

Zunächst einmal verfügt die EU derzeit nicht über die militärischen Fähigkeiten, die es ihr ermöglichen, die kollektive Verteidigung ihrer Mitgliedstaaten zu gewährleisten. Einige EU-Mitgliedstaaten machen geltend, dass es völlig ungefährlich sei, eine entsprechende Verpflichtung einzugehen, da kein unmittelbarer Angriff drohe. Dennoch ist es äußerst gefährlich, militärische Zusagen zu machen, die nicht eingehalten werden können, selbst wenn die Wahrscheinlichkeit, dass sie eingehalten werden müssen, gering ist.

Außerdem würde sich eine derartige Verpflichtung mit Artikel 5 des Washingtoner Vertrags (Vertrag zur Gründung der NATO) überschneiden, ohne die Verteidigungsfähigkeit Europas wesentlich zu stärken. Überdies gibt es in den USA Befürchtungen, dass auf diese Weise "Beistandspflichten durch die Hintertür" (backdoor commitments) entstehen könnten, dass nämlich die Vereinigten Staaten über einen Umweg in einen Konflikt hineingezogen werden könnten, wenn ein nicht der NATO angehörender EU-Mitgliedstaat Opfer eines Angriffs würde. Diese Bedenken wurden im amerikanischen Kongress besonders nachdrücklich geäußert.

Integration der europäischen Verteidigung

In Europa stehen derzeit fast 1,7 Mio. Männer und Frauen unter Waffen, von denen jedoch lediglich 10 % verlegt werden können. Zwar wurden in den letzten Jahren Anstrengungen unternommen, um dieses Problem zu lösen, doch bestehen weiterhin große Lücken, insbesondere in den Bereichen strategischer Transport, strategische Aufklärung und Streitkräfteführung.

Angesichts des wirtschaftlichen und politischen Klimas, das derzeit in Europa herrscht, ist es wenig wahrscheinlich, dass die Verteidigungsausgaben in Europa in naher Zukunft steigen werden. Eine Erhöhung der Steuern oder eine Kürzung der Sozialausgaben zugunsten einer Aufstockung der Militärausgaben würde von der europäischen Öffent-

lichkeit nicht gut aufgenommen. Für zahlreiche Europäer bestünde die einzige Möglichkeit, die notwendigen Mittel für eine Verbesserung der Verteidigung aufzubringen, darin, die Verteidigung nicht auf nationaler Ebene zu organisieren, sondern danach zu streben, eine effizientere europäische Verteidigung zu schaffen⁵.

Die Integration der europäischen Verteidigung wird Europa dabei helfen, seine Beschaffungsverfahren zu rationalisieren und jede Verschwendung bei den Verteidigungsausgaben zu vermeiden. Der Ausbau der Fähigkeiten darf nicht ausschließlich über die NATO erfolgen, sondern muss auch im Wege einer verstärkten Zusammenarbeit im Verteidigungsbereich innerhalb der EU vonstatten gehen. Wenn den Vereinigten Staaten wirklich an einer Stärkung der europäischen Fähigkeiten in diesem Bereich gelegen ist, müssen sie somit eine stärkere Integration der europäischen Verteidigung akzeptieren. Dies ist vielleicht die einzige Möglichkeit, die für die Transformation erforderlichen Mittel freizusetzen.

Geografische Reichweite der NATO

Die größte Schwierigkeit wird wahrscheinlich mit der geografischen Rolle und Reichweite der NATO verknüpft sein. Die Vereinigten Staaten wollen, dass die NATO eine breit angelegte Rolle im Bereich der Sicherheit spielt. Zahlreiche Europäer lehnen dies ab, weil sie auf dem Standpunkt stehen, dass nicht die NATO, sondern die EU eine globale Rolle spielen sollte und dass die geografische Reichweite der NATO im Wesentlichen auf Europa beschränkt sein sollte. Die Bemühungen der Vereinigten Staaten um den Aufbau "globaler Partnerschaften" mit Ländern wie Australien, Japan und Südkorea haben in Europa zahlreiche skeptische Reaktionen hervorgerufen, weil befürchtet wird, dass dies die europäische Ausrichtung der NATO schwächt und die Fähigkeiten des Bündnisses übermäßig beansprucht.

Für die Union gelten grundsätzlich keine geografischen Beschränkungen; ihr Auftrag gestattet es ihr, überall auf der Welt tätig zu werden. Allerdings entsprechen ihre Fähigkeiten nicht immer ihren Ambitionen. Das 1999 in Helsinki gesetzte Ziel – die Schaffung einer 60 000 Mann starken Eingreiftruppe – muss noch verwirklicht werden. Die EU führt derzeit zwölf GSVP-Einsätze durch, darunter zwei Militäroperationen. Gleichwohl ist die Kernfrage, wie Daniel Keohane angemerkt hat, nicht die Zahl der Missionen, sondern deren Größe, Intensität und Schwierigkeit⁶. Die Gefechtsverbände (*battle groups*) sollen die Fähigkeit zur Intervention in Gebieten weit außerhalb Europas bieten, aller-

5. Vgl. Rob de Wijk, "European Military Reform for Global Partnership", *The Washington Quarterly*, vol. 22, no. 1, Winter 2004, S. 197-210.

6. Daniel Keohane, "10 years after St. Malo", *Issues* no. 27, IESUE, Paris, Oktober 2008, S. 6.

dings nur im Falle kleinerer und begrenzter Krisen wie im Kongo. Und selbst dort hat sich deutlich gezeigt, dass einige EU-Mitgliedstaaten wie etwa Deutschland für solche Friedenseinsätze nur ungern Truppenkontingente bereitstellen.

Es wird nicht leicht sein, die Interventionsfähigkeit auszubauen, wenn man sich insbesondere die Auswirkungen der weltweiten Wirtschaftskrise vor Augen führt. Es ist damit zu rechnen, dass diese Krise auf nationaler Ebene die Spannungen zwischen denen, die die wichtigsten Errungenschaften des nach dem Zweiten Weltkrieg in Europa geschaffenen Wohlfahrtsstaats bewahren wollen, und denen, die eine Aufstockung der Verteidigungsausgaben befürworten, verschärfen wird. Da keine absolute einheitliche Bedrohung besteht, werden die meisten europäischen Staaten ihr Verteidigungsbudget nur ungern aufstocken.

Weiteres Vorgehen

Die GSVP hat im letzten Jahrzehnt erhebliche Fortschritte gemacht und wird von der Öffentlichkeit nachdrücklich unterstützt. Im Zuge der Weiterentwicklung der GSVP müssen die Vereinigten Staaten und Europa dafür sorgen, dass diese Politik die transatlantischen Beziehungen stärkt und nicht schwächt. Hierzu müssen mehrere Maßnahmen ergriffen werden.

Erstens müssen die Vereinigten Staaten akzeptieren, dass Europa eine autonome operative Planungsfähigkeit außerhalb der NATO benötigt. Angesichts der Besorgnis, die in den Vereinigten Staaten über die Lage in Irak und den Kampf gegen den Terrorismus herrscht, kann Europa zu Recht befürchten, dass die USA sich nicht noch anderswo an Einsätzen beteiligen wollen. Infolgedessen müssen die Europäer dort, wo die Vereinigten Staaten keine Beteiligung der NATO an der Bewältigung einer Krise wünschen, die Fähigkeit besitzen, selbst zu handeln. Es ist daher von zentraler Bedeutung, dass die weitere Entwicklung der GSVP offen und transparent verläuft und so gestaltet wird, dass die Fähigkeit der Vereinigten Staaten und Europas, den künftigen Sicherheitsherausforderungen wirksam zu begegnen, gestärkt wird.

Zweitens müssen die Prozesse und Prioritäten zur Transformation der Verteidigung in den Vereinigten Staaten und in Europa gut miteinander in Einklang gebracht werden. Die Vereinigten Staaten und Europa müssen zu einer gemeinsamen Bedrohungswahrnehmung gelangen und gemeinsame, zumindest aber kompatible Militärdoktrinen entwickeln. Die neue Sicherheitsstrategie der EU ist ein guter Anfang. Sie stellt die erste Stufe dessen dar, was Paul Cornish und Geoffrey Edwards als eine "Europäische strategische

Kultur" bezeichnet haben⁷. Außerdem stimmen viele der in diesem Dokument genannten Bedrohungen weitgehend mit denen überein, die in der im September 2002 veröffentlichten Nationalen Sicherheitsstrategie der Vereinigten Staaten dargelegt sind.

Drittens müssen die NATO und die EU Mechanismen schaffen, die ein schnelles und koordiniertes Reagieren im Krisenfall ermöglichen. Hierzu gehören die Entwicklung von Mechanismen für Planung und Kräftegenerierung sowie eine umfassendere politische Abstimmung. Ohne eine solche Vorausplanung könnte sich die künftige Zusammenarbeit zwischen NATO und EU schwierig gestalten und viele der Probleme, die während des Einsatzes in Darfur aufgetreten sind, könnten sich wiederholen.

Und schließlich müssen die Vereinigten Staaten anerkennen, dass die EU in politischer und sicherheitspolitischer Hinsicht eine immer wichtigere Rolle spielt. In Zukunft werden die europäische Verteidigungspolitik und die einschlägigen Entscheidungen immer häufiger in einem europäischen Rahmen gestaltet bzw. getroffen werden. Die Vereinigten Staaten werden daher stärkere Sicherheitsbeziehungen zur EU entwickeln müssen.

7. Vgl. Paul Cornish und Geoffrey Edwards, "Beyond the EU/NATO Dichotomy: the Beginnings of a European Strategic Culture", *International Affairs*, vol. 77, no. 3, 2001, S. 587-603. Eine skeptischere Einschätzung vertritt Sten Rynning in "The European Union: Towards a Strategic Culture?", *Security Dialogue*, vol. 34, no. 4, 2003, S. 479-496.

Die EU und das globalisierte Sicherheitsumfeld

Tomas Ries

Die EU ist ein demokratischer Prozess, kein "fertiger" politischer Akteur. Jede wichtige Entscheidung muss von ihren größten Mitgliedstaaten gebilligt werden. Da diese, insbesondere was die Sicherheit betrifft, nicht die gleichen Prioritäten haben, enden Diskussionen über sicherheitspolitische wie auch über allgemeinere Fragen in der Regel damit, dass entweder gar keine gemeinsame Strategie zustande kommt (Russland, China, Energie) oder dass man sich auf einen verwässerten Kompromiss einigt (europäische Sicherheitsstrategie) oder aber im Nachhinein auf äußere Ereignisse reagiert wenn den großen Mitgliedstaaten bewusst wird, dass dringend gehandelt werden muss (Erweiterung, Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik).

Gewiss, die Konsolidierung der EU kommt allmählich voran, aber dieser Prozess geht langsam und mühevoll vonstatten, und diese inhärente Schwäche dürfte selbst nach dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon bis 2020 fortbestehen. Man kann also realistischlicherweise nicht erwarten, dass die Union proaktiv eine kohärente globale Strategie und die hierfür erforderlichen Instrumente entwickelt. Zwar ist nicht ausgeschlossen, dass sich bedeutende Veränderungen vollziehen werden, wahrscheinlich aber erst als verspätete Reaktion auf äußere Herausforderungen. Dieses Kapitel konzentriert sich auf die Herausforderungen, welche die nächsten zehn Jahre für uns bereithalten könnten und welche militärischen Fähigkeiten die EU benötigen wird, um diese zu bewältigen.

Zunächst sollte jedoch geklärt werden, worin die GSVP eigentlich besteht und was wir mit ihr erreichen wollen. Mit anderen Worten: Was bedeutet Militär und was Sicherheit?

Was bedeutet Militär?

Laut André Beaufre ist Krieg die Dialektik der Willen, die sich der Gewalt zur Lösung ihres Konfliktes bedienen¹. Das Militär (im allgemeinen Sinne des Wortes) ist das Haupt-

1. André Beaufre, "Introduction à la stratégie", Armand Colin, 1963, S.34

instrument, das den Einsatz von Gewalt ermöglicht. Dies kann entweder unpolitisch geschehen – wie eine brutale Dampfwalze, die den Gegner physisch vernichtet – oder politisch, indem Gewalt angewandt oder angedroht wird, um Druck auf den anderen auszuüben. Außerdem kann das Militär für Zwecke eingesetzt werden, für die es nicht gedacht ist und nicht gedacht sein sollte, zu denen die Regierungen es aber heranziehen können, wenn sie keine andere Lösung haben. Diese drei Funktionen werden nachstehend beschrieben.

Das Wesen des Militärs: professionelle Ausübung physischer Gewalt

Die wesentliche, ureigene Aufgabe des Militärs ist die professionelle Ausübung physischer Gewalt. Darin besteht seine besondere Fähigkeit, die es im Gegensatz zu anderen Einrichtungen einsetzt, um schwere Schäden anzurichten. Es gibt andere Instrumente, mit denen – technische, wirtschaftliche oder psychologische – Formen von Gewalt und Zwang ausgeübt werden können, aber hierbei handelt es sich um indirekte Instrumente, die noch keine so unmittelbare Bedrohung wie die direkte physische Gewalt darstellen. Allerdings ändert sich dies in dem Maße, wie unsere Abhängigkeit von Informationssystemen und unsere Anfälligkeit für technologische Angriffe zunehmen. In den kommenden Jahrzehnten wird man den postindustriellen Gesellschaften durch Anschläge auf ihre Cyber-Infrastruktur verheerende Schäden zufügen können. Die erste Feststellung lautet also: Für unsere Sicherheit ist es von entscheidender Bedeutung, dass wir spätestens 2020 in der Lage sind, einen Cyberkrieg zu führen. Obwohl diese Aufgabe eng mit dem militärischen Instrument verbunden ist, wird sie wahrscheinlich weder dem Militär noch der GSVP übertragen werden.

Wenngleich die Grenzen nicht klar umrissen sind, lassen sich bei der Ausübung brutaler Gewalt zwei große Kategorien unterscheiden. Zum einen die *ungezügeltere kinetische Gewalt*, d.h. die direkte Vernichtung mit dem Ziel, den Willen des Gegners physisch auszulöschen (z.B. der Krieg gegen Hitler oder der Abschuss eines entführten Flugzeugs, um einen neuen 11. September zu verhindern). Solche hochintensiven Kämpfe lassen sich auf einer Skala anordnen: Am oberen Ende steht die schwere Gewalt, also großangelegte Vernichtungsoperationen von der Machtprojektion (Krieg 2003 gegen Saddam Hussein) bis hin zur Verteidigung (die Landesverteidigung stellt nach wie vor die oberste Priorität der finnischen Armee dar und wird von vielen osteuropäischen Mitgliedstaaten als eine reale Notwendigkeit betrachtet). Am unteren Ende befindet sich die "chirurgische" Gewalt, also die gezielte Zerstörung, die ganz bestimmten Aufgaben dient und umfangreiches Knowhow erfordert. Hierzu zählen insbesondere die Raketenabwehr im Einsatzgebiet, das Abfangen und der Abschuss entführter Flugzeuge oder die Suche nach Terroristen und ihre Festnahme oder Tötung. Auch wenn die EU keine großen Mittel besitzt, wird

sie spätestens 2020 das gesamte Spektrum der für hochintensive Kampfmaßnahmen erforderlichen Fähigkeiten benötigen.

Die zweite große Kategorie der Gewalt ist die *gezügelter kinetische Gewalt*. Auch hierbei handelt es sich um aktive Gewaltanwendung; jedoch soll der Wille des Gegners nicht ausgelöscht, sondern vielmehr beeinflusst werden. Das ist der Clausewitzsche Krieg, nämlich die Fortsetzung der Politik mit anderen Mitteln, wobei die angewandte Gewalt – im Idealfall – genau im Verhältnis zum psychologischen Ziel steht. Im Industriezeitalter waren ebenbürtige Staaten und ihre Führungen der psychologische Schwerpunkt dieses Clausewitzschen Spiels. Dies ändert sich zur Zeit aufgrund von vier Entwicklungen. Zum Einen wachsen die Elitestaten der Welt zunehmend zu einer friedlichen und wohlhabenden Gemeinschaft zusammen, in der sich Zusammenarbeit und Integration als weitaus profitabler erweisen als gewaltsame Konflikte. Dies hängt jedoch voll und ganz davon ab, dass die Weltwirtschaft funktioniert. Bräche sie zusammen, würde wahrscheinlich auch die beruhigende politische Ordnung dieser Elitestaten zerfallen. Zweitens gewinnen neue, nichtstaatliche Akteure an Macht und Bedeutung. Drittens treten große politische Divergenzen, die zu gewaltsamen Konflikten führen, nicht mehr so sehr innerhalb dieser Elite auf, als vielmehr in Form von Spannungen zwischen ungleichen sozioökonomischen Klassen der globalen Gesellschaft. Die Triebkräfte dieser zwischengesellschaftlichen Gewalt sind nicht mehr im horizontalen Wettbewerb unter Gleichen nach westfälischem Modell zu suchen, sondern vielmehr in den vertikalen asymmetrischen Spannungen des globalen Dorfs. Außerdem ist die klassische militärische Vormachtstellung der Staaten, die heute die Weltelite ausmachen, oder vielmehr die ihres Vorkämpfers – der Vereinigten Staaten – derart erdrückend, dass es für jeden schwächeren Staat selbstmörderisch wäre, sie mit klassischen militärischen Mitteln zu einem traditionellen Kräftemessen zwischen Nationen herauszufordern (z.B. Serbien 1999, Irak 2003).

Stattdessen verlagert sich die Gewalt im Clausewitzschen Sinne auf zwei neue Bereiche, in denen wir gerade lernen, wie gezügelte Gewalt auszuüben ist. Zum einen handelt es sich um Operationen mit Soldaten vor Ort (*Boots on the Ground* – BOG), mit denen für Sicherheit bei der Konfliktlösung oder dem Staatsaufbau gesorgt wird und die von einvernehmlichen friedenserhaltenden bis zu friedensschaffenden Maßnahmen reichen. Solche friedensunterstützenden Einsätze unterscheiden sich von der ungezügelter Gewaltanwendung insofern, als das sie per se ein untergeordnetes Element einer umfassenderen Social-Engineering-Kampagne sind. Hier kann militärische Gewalt zwar wesentlich sein, jedoch ist sie den allgemeinen Bemühungen um den Aufbau der Gesellschaft und den damit einhergehenden psychologischen Zwängen strikt untergeordnet. Darauf sind gegenwärtig die militärischen Prioritäten ausgerichtet, und sowohl die GSVP als auch die Gefechtsverbände der EU sind typische Produkte dieser Anforderung. Die große Schwie-

rigkeit besteht darin, die psychologischen Regeln dieses Spiels zu erlernen, die sich erheblich von denen des westfälischen Staatensystems unterscheiden.

Die zweite Form der gezügelten Gewalt ist völlig anders geartet. Hier geht es um regionale und globale Polizeiarbeit, bei der das Militär zur Rechtsdurchsetzung, für Abschottungseinsätze, Rettungs- und Evakuierungsmaßnahmen herangezogen wird. Typische Beispiele sind die Anwendung von Umweltnormen (Fischereischutz), Einsätze zur Bekämpfung von Schmuggel und illegaler Einwanderung (Maßnahmen am Rio Grande und im Mittelmeer) sowie die Rettung und Evakuierung von EU-Bürgern im Ausland (Westafrika, Libanon). Alle drei werden für die EU immer wichtiger – von der Barentssee (Fischerei) über das Mittelmeer (Migration) bis zu den Gewässern vor der Küste Somalias (Seeräuberei). Bis 2020 wird ihre Bedeutung – insbesondere die Bedeutung von Umweltschutzmissionen – erheblich zunehmen. Dabei ist es zweitrangig, ob diese Aufgaben von militärischen, paramilitärischen oder zivilen Einrichtungen ausgeführt werden; es handelt sich in jedem Fall um äußerst anspruchsvolle Polizeiaufgaben. Da ihre geografische Reichweite weiter zunehmen wird, werden sie wahrscheinlich hauptsächlich vom Militär ausgeführt werden.

Die Fähigkeit der Einflussnahme als Nebeneffekt

Die Fähigkeit des Militärs, schmerzhaft Gewalt auszuüben, hat einen entscheidenden Nebeneffekt, der von jeher den Hauptnutzen des militärischen Instruments darstellt. Das Militär ist nämlich in der Lage, die Diplomatie zu unterstützen – wiederum dank seiner Fähigkeit, einen anderen Willen zu beeinflussen, diesmal im Rahmen der Außenpolitik, die sich gegen einen eindeutig gegnerischen Willen richtet. Der Unterschied zwischen einer Militäroperation zur Unterstützung der Außenpolitik und einer Operation vor Ort (BOG) besteht darin, dass erstere auf einen zentralisierten hierarchischen Akteur abstellt, während letztere versucht, eine amorphe Gesellschaft mit einer Vielzahl oft unklarer und wechselnder Akteure zu beeinflussen und für die eigene Sache zu gewinnen. Das ist, wie General Sir Rupert Smith es nannte, der Wandel von einem industriellen Krieg zwischen Staaten zu einem Krieg zwischen Menschen².

Diese politische Nutzung des Militärs zur Beeinflussung eines klar erkennbaren Gegners ist nicht so kostspielig wie die brutale Anstrengung, die zu seiner physischen Vernichtung erforderlich wäre. Sie erfordert aber psychologische Kompetenzen und kann fehlschlagen, sei es infolge der Konflikten innewohnenden emotionalen Spannungen oder aufgrund von technischen und taktischen Zwängen, denen man sich beugen muss, um in einem gewaltsamen Konflikt zu siegen. Die Zahl der Staaten, die dieser Form der mili-

2. General Sir Rupert Smith, *The Utility of Force: The Art of War in the Modern World*, Penguin Books, 2006, 428.

tärischen Einflussnahme nach dem westfälischen Modell ausgesetzt waren, nimmt aber stetig ab und es bleiben nur noch einige wenige, die eine direkte Bedrohung (Nordkorea) oder eine potenzielle Gefahr (vielleicht Russland und Iran) darstellen. Dies könnte sich aber ändern, wenn die Weltwirtschaft zusammenbräche und dadurch eine historische Regression ausgelöst würde.

Bei der militärischen Einflussnahme zur Unterstützung der Außenpolitik sind ebenfalls zwei Formen zu unterscheiden. Die eine, offensichtlichere, besteht in der Androhung von potenzieller oder realer Gewalt, um einen anderen Willen durch Angst zu unterwerfen, sei es durch Abschreckung oder Zwang. Nordkorea ist ein typisches Beispiel hierfür, aber die gleichen Prinzipien der Abschreckung oder des Zwangs können für alle feindlichen Regime gelten, wenn sich die Lage verschlechtert. Die andere Form ist weniger offensichtlich, aber weit verbreitet. Sie besteht darin, die Dienste des Militärs als Köder zu nutzen, um Interesse zu erregen und Einfluss auszuüben. Hier werden die militärischen Mittel genutzt, um zu locken, Wohlwollen zu gewinnen und den Einfluss auf seine Partner zu erhöhen. Beispiele hierfür sind die Bereitstellung von Streitkräften für internationale Einsätze, technisches Know-how, militärische Hilfe und Expertise, Übungsgebiete usw. Sie bieten einen Sitz und eine Stimme Brüssel (EU, NATO) oder gar Zugang zum Kaiserthron (Weißes Haus). Diese Form der Einflussnahme zählt heute zu den wichtigsten treibenden Kräften der GSVP (und natürlich der NATO-Operationen).

Der improvisierte Einsatz militärischer Mittel mangels Alternativen

Der dritte Grund für den Einsatz des Militärs ist die Ausführung von Aufgaben, für die es nie vorgesehen war und die es nicht ausführen sollte, zu denen es aber von der Gesellschaft mangels Alternativen herangezogen wird. Dabei geht es in erster Linie darum, der Gesellschaft während oder nach Katastrophen Hilfe zu leisten. Zu diesen uneigentlichen Aufgaben des Militärs zählen die Bereitstellung logistischer Dienste, wenn die normalerweise in Friedenszeiten genutzten Infrastrukturen nicht mehr funktionieren, die Unterstützung der Zivilbehörden und der Polizei bei erhöhter Terrorwarnstufe, die Gewährleistung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit nach großen Katastrophen, die Ersetzung von zivilen Diensten, wenn diese in den Streik treten (z.B. die Müllabfuhr in Neapel, die Feuerwehr in Liverpool oder die Flugsicherung in den Vereinigten Staaten), die Reinigung der Strände bei einer Ölpest usw. Für all diese Aufgaben ist das Militär nicht bestimmt, und es sollte sie auch nicht ausführen, aber die Gesellschaft verlangt sie ihm ab, wenn sie bei großen Katastrophen keine andere Lösung hat.

Die meisten dieser Maßnahmen sollten besser zivilen Einrichtungen übertragen werden. Diese sind aber kaum vorhanden, und ihr Aufbau kommt nur langsam voran. So wird

das Militär weiter bereitstehen müssen, um improvisierte Missionen zur Unterstützung der Gesellschaft durchzuführen. Mit der zunehmenden Urbanisierung der Gesellschaft und ihrer wachsenden Anfälligkeit und Abhängigkeit von zentralen Behörden wird der Bedarf an solchen Missionen in den nächsten zehn Jahren noch steigen.

Was bedeutet Sicherheit?

Die zweite grundlegende Frage ist, was wir eigentlich anstreben. Mit anderen Worten: Was bedeutet Sicherheit? Sicherheit bedeutet grundsätzlich, dass die lebenswichtigen Systeme funktionieren. Was die menschliche Gesellschaft betrifft, so lassen sich diese in zwei große Kategorien einteilen. Das lebenswichtige System, das allem zugrunde liegt, ist die geistige Harmonie oder die Fähigkeit, in psychologischer Hinsicht im Einklang mit seiner Umgebung und dem eigenen Leben zu stehen. Dieser Aspekt ist von größter Bedeutung, aber wir werden uns hier nicht mit ihm befassen, da er für die GSVP nur sehr entfernt von Belang ist.

Das zweite lebenswichtige System ist materieller Art und hat drei Dimensionen. Zum einen die soziale Dimension, bei der Sicherheit Harmonie zwischen Gesellschaften oder fühlenden Wesen oder Freiheit von Furcht bedeutet. Zweitens die funktionale Dimension: Sicherheit bedeutet hier, über eine nachhaltige Existenzgrundlage zu verfügen, d.h. Freiheit von Not. Dabei sind wiederum zwei Teilsysteme zu unterscheiden, nämlich eine funktionierende Wirtschaft, die für Essen auf dem Tisch sorgt, und eine funktionierende technische Basis, die jedem ein Dach über dem Kopf und einen Pflug zum Beackern seines Feldes bietet. Die dritte Dimension ist die ökologische Dimension. Sie beinhaltet den Zugang zu einem angenehmen Lebensraum und natürlichen Ressourcen, aber auch eine Lebensführung, die einen nachhaltigen Fortbestand dieser beiden Elemente ermöglicht.

Diese drei Dimensionen sind wesentlich für unsere Sicherheit, da bei allen dreien existenzielle Bedrohungen auftreten können. Gefahren, wie sie die Jahrtausendumstellung für das Funktionieren unserer technischen Infrastruktur (technische Herausforderung), eine tödliche Pandemie für die Gesellschaft und die Weltwirtschaft (ökologische Herausforderung) oder die derzeitige Weltwirtschaftskrise für die sich herausbildende post-westfälische Weltordnung darstellen, sind viel tiefgreifender und katastrophaler als die Gefahren, die gegenwärtig von den traditionellen staatlichen Akteuren oder den neuen nichtstaatlichen Faktoren wie dem transnationalen Terrorismus ausgehen. Wir müssen also bei unserer Analyse sowohl ganzheitlich als auch fragmentarisch vorgehen, d.h. wir müssen bei der Bedrohung nicht nur den rein politischen Aspekt, sondern alle drei Dimensionen im Auge behalten, uns gleichzeitig aber auf die Herausforderungen konzen-

trieren, die eine reale systemische Bedrohung darstellen und mehr sind als "Schrecken und Ehrfurcht" – "voller Klang und Wut, ohne Bedeutung".

Gleichzeitig besteht jedoch eine enge Wechselwirkung zwischen den drei Dimensionen. Eine Pandemie mit ihren Toten und Sterbenden hätte zunächst unmittelbare Auswirkungen auf die Gesellschaft. Anschließend wären unsere technischen Infrastrukturen betroffen, falls die Experten, die sie betreiben, erkranken oder sterben würden. In der Folge würde die Weltwirtschaft erschüttert, weil der freie Waren- und Personenverkehr eingeschränkt wäre. Wie ein Querschläger würde dies erneut die Gesellschaft treffen, weil Mangel und Armut anwachsen würden, was sich im schlimmsten Falle wiederum auf die Weltpolitik auswirken würde. Wir brauchen also eine dynamische, multidimensionale und synergistische Perspektive, damit wir die verschiedenen Etappen und Wandlungen einer Krise, die unsere lebenswichtigen Systeme trifft, voraussehen können.

Und wir sprechen hier nur von einer Art der Krise. Es können mehrere gleichzeitig auftretende Krisen aufeinander einwirken und zu einer Megakrise führen, deren Wirkung die Summe ihrer verschiedenen Elemente bei weitem überträfe. Das wäre z. B. der Fall, wenn eine Pandemie oder ein Anschlag auf bestimmte globale technische Infrastrukturen zur gegenwärtigen Wirtschaftskrise hinzukäme. Wir können vielleicht hoffen, dass es uns gelingt, diese Krise halbwegs zu bewältigen. Wenn sie aber durch andere Krisen verschärft würde, wäre die Lage derart kompliziert, dass sie vielleicht nicht mehr zu meistern wäre.

Jeder Dimension liegt zum Teil eine eigene Logik zugrunde. Die soziale Dimension wird von der Logik der Politik beherrscht, die aus einem Streben nach psychologischer Einflussnahme besteht. Die funktionale Dimension basiert auf einer Logik der Technik, also einem eher mechanisch-kausalen Aufbaustreben. Die ökologische Dimension schließlich wird von einem komplexen Systemgeflecht beherrscht, das sich der Kontrolle durch den Menschen entzieht und in dem ein umfangreicheres Eingreifen des Menschen mehr Probleme erzeugt als löst. Daraus ergibt sich eine neue Herausforderung: die Notwendigkeit, unseren eigenen Appetit zu zügeln und unsere Wünsche bewusst hinter die Bedürfnisse unserer Umwelt zurückzustellen und dabei eine Symbiose zwischen unserer Lebensgrundlage und den Erfordernissen des Ökosystems anzustreben.

Die Diversifizierung der Sicherheitsherausforderungen und ihr komplexes Zusammenspiel haben zur Folge, dass sich die Welt viel schneller wandelt und unvorhersehbarer wird. Wir brauchen eine ganzheitliche und synergetische Perspektive und dürfen uns nicht mehr ausschließlich auf die begrenzte, reduzierende und linear-kausale Analyse von gestern stützen. Diese begrenzten Spezialkenntnisse sind zwar auch weiterhin sehr wichtig, müssen aber nun durch eine breitere Perspektive ergänzt werden. Anstatt zu

versuchen, unser Sicherheitsumfeld mit einem künstlichen, täuschenden Licht auszu-leuchten, müssen wir eine etwas unschärfere Perspektive akzeptieren. Sie wird nicht so klar sein, aber sie wird verhindern, dass wir uns der Illusion hingeben, wir könnten die Zukunft vorhersehen. Die politische Konsequenz ist, dass wir unsere Anstrengungen fortsetzen müssen, um uns auf konkrete Krisen vorzubereiten und dabei auf Unvorhergesehenes reagieren zu können. Dafür müssen starre Planungen und Einschränkungen zugunsten einer improvisierten und gewandten Reaktion und einer flexiblen Widerstandsfähigkeit aufgegeben werden. Für die Gesellschaft insgesamt sowie für unsere lang-samen Verwaltungen ist dies ein großer Schritt, zu dem wir trotz verschiedener Warnsig-nale offenbar noch nicht bereit sind.

Die Sicherheit der EU (und natürlich der menschlichen Gesellschaft insgesamt) beruht auf diesen drei lebenswichtigen Systemen. Die Sicherheitspolitik hat zunächst dafür zu sorgen, dass diese Systeme harmonisch funktionieren, und sodann das Verhalten der Gesellschaft anzupassen, damit die lebenswichtigen Systeme nicht gestört werden. Hier ist die geistige Dimension besonders wichtig, und hier richtet der Materialismus der spätmodernen Industriegesellschaft den meisten Schaden an. Die Rückkehr zu strengeren ethischen Normen ist jedoch insofern nahezu sicher, als die Grenzen einer immer kleineren Welt besonders im Umweltbereich immer deutlicher zutage treten. In den kommenden Jahrzehnten wird die Aufgabe des Militärs zunehmend darin bestehen, diese drei lebenswichtigen Systeme aufrechtzuerhalten. Welche Formen diese Aufgaben annehmen, wird im Folgenden beschrieben.

Das Sicherheitsumfeld im Jahr 2020

Analysiert man die gegenwärtigen Tendenzen, so lassen sich drei große Veränderungen in unseren lebenswichtigen Systemen erkennen. Was die soziale Dimension betrifft, so voll-zieht sich ein tiefgreifender Wandel der politischen Weltordnung. Im Hinblick auf die funk-tionale Dimension werden wir auf wirtschaftlichem und technologischem Gebiet immer stärker (auch wenn dies nun von den Auswirkungen der Weltwirtschaftskrise abhängt), aber im Gegenzug nehmen auch die Anfälligkeit und die Technologieabhängigkeit der Gesell-schaften zu. In Bezug auf die ökologische Dimension erleben wir eine tiefgreifende welt-weite Krise. Diese Trends werden im Folgenden beschrieben. Von ihnen wird es abhängen, welche Art von Militärstrategie die Union in den nächsten zehn Jahren benötigen wird.

Aus den vorhergehenden Ausführungen lassen sich die aktuellen linearen Trends ableiten. Außerdem werden mit größter Wahrscheinlichkeit unvorhergesehene Ereig-nisse eintreten. Einige Entwicklungen können einen kritischen Wendepunkt erreichen und den Zusammenbruch von regionalen oder globalen Systemen verursachen. Dies

gilt beispielsweise für die derzeitige Wirtschaftskrise und bestimmte Umweltprobleme. Man kann spekulieren, ob es noch weitere Fälle geben wird, aber dies würde den Rahmen dieses Kapitels sprengen. Auch ist zu bedenken, dass die Folgen eines großen systemischen Zusammenbruchs so weitreichend wären, dass die Relevanz oder gar die Existenz der GSVP und selbst der EU in Frage gestellt würde.

Die soziale Dimension

Die soziale Dimension entfernt sich immer weiter vom westfälischen Modell. Die großen politischen Verwerfungen, die zu erheblichen gewaltsamen Auseinandersetzungen führen, verlagern sich; an die Stelle des früheren horizontalen Wettbewerbs unter ebenbürtigen Elitestaaten treten vertikale Spannungen zwischen den verschiedenen globalen sozioökonomischen Schichten. Durch die Technologie schrumpft die Welt zu einem globalen Dorf, das sich allerdings am Rande einer Revolution befindet. Während wir es mit einer immer stärker integrierten Oberschicht zu tun haben, sind wir gleichzeitig mit wachsenden explosiven Spannungen in den ärmsten Unterschichten konfrontiert.

Ausgehend von den Thesen von Robert Cooper und Thomas Friedman³, die hier stark vereinfacht werden, könnte man die aktuelle politische Weltkarte in eine hierarchisierte Klassengesellschaft mit folgenden sechs Kategorien aufteilen:

globale Akteure	Beispiel	Anteil an der Weltbevölkerung
Transnationale Unternehmen	1000 umsatzstärkste Unternehmen der Welt (Fortune Global 1000)	0,1%
Postmoderne Gemeinschaft	OECD+	15%
Aufstrebende Wirtschaftsmächte	China, Indien, Brasilien	5%
lokale Akteure		
Mit Schwierigkeiten ringende moderne Staaten	der größte Teil der arabischen Welt	10%
Entfremdete moderne Staaten	Nordkorea, Birma, Russland?	5%
Vormoderne Gesellschaften	die am wenigsten entwickelten Länder, in denen eine Milliarde Menschen von weniger als 1 Dollar pro Tag leben	65%

3. Siehe Robert Cooper, *The Breaking of Nations: Order and Chaos in the Twenty-First Century*, Atlantic Books, London, 2003, S. 180; Thomas Friedman, *The Lexus and the Olive Tree: Understanding Globalization*, Anchor Books, New York, 2000, S. 490.

Für die EU, die der dominierenden postmodernen Gemeinschaft angehört, bedeutet jede dieser Kategorien eine andere Herausforderung. Zu den transnationalen Unternehmen müssen wir eine symbiotische Beziehung entwickeln. Ihre Macht auf wirtschaftlichem und technologischem Gebiet wächst stetig, wodurch sie auch in anderen Bereichen an Einfluss gewinnen. Sie brauchen jedoch den Staat und der Staat braucht sie. In der postmodernen Gemeinschaft müssen wir zum einen darauf achten, dass unser dominierendes globales System nicht zusammenbricht (man denke an die derzeitige Wirtschaftskrise), und zum anderen müssen wir uns zusammenschließen und gemeinsam eine Strategie zur Bewältigung der gemeinsamen weltweiten Herausforderungen entwickeln. Die aufstrebenden Wirtschaftsmächte schließen wirtschaftlich gesehen in hohem Tempo zur postmodernen Gemeinschaft auf und folgen ihr nach und nach auch politisch. Hier geht es darum, ihre Integration zu fördern. Die Regierungen der mit Schwierigkeiten ringenden modernen Staaten versuchen, den aufstrebenden Wirtschaftsmächten zu folgen, jedoch mit unterschiedlichem Erfolg. Sie müssen sowohl auf wirtschaftlichem Gebiet als auch im Bereich der Sicherheit Unterstützung erhalten. In diesen frustrierten Gesellschaften haben der grenzüberschreitende Terrorismus und die organisierte Kriminalität großenteils ihren Ursprung. Die entfremdeten modernen Staaten halten Abstand zur postmodernen Gemeinschaft und betrachten die Globalisierung unseres Systems als Bedrohung. Hier besteht unsere Aufgabe darin, sie möglichst zu einer Änderung ihrer Haltung zu bewegen oder – falls das nicht gelingt – die Gefahren, die von ihnen für unsere eng verflochtene Welt ausgehen, zu beherrschen. Dies erfordert die Fähigkeit, eine harte Machtpolitik zu verfolgen. Die vormodernen Gesellschaften am unteren Ende der Skala schließlich verursachen eine Vielzahl von grenzüberschreitenden Problemen, denen mit Maßnahmen des Staatsaufbaus begegnet werden muss.

Wir haben es also mit sehr unterschiedlichen politischen Prioritäten zu tun. Bei einigen von ihnen – Friedenseinsätze von geringer Intensität – spielt die GSVP eine Rolle, bei anderen Prioritäten, die eine harte Machtpolitik erfordern würden, fehlt sie jedoch bedauerlicherweise. Die GSVP wird bis 2020 wahrscheinlich mehrere Aufgaben erfüllen müssen. Im Hinblick auf die transnationalen Unternehmen muss sie Spitzentechnologie anziehen. Die mit Schwierigkeiten ringenden modernen Staaten benötigen Militärhilfe, sei es für die Reform des Sicherheitssektors (SSR), für die Krisenbewältigung oder für friedensunterstützende Maßnahmen. Gegenüber den entfremdeten modernen Staaten muss sie eine harte Machtpolitik verfolgen, die von der Einflussnahme im Clausewitzschen Sinne bis zur direkten militärischen Konfrontation reichen kann. Die vormodernen Gesellschaften müssen beim Staatsaufbau unterstützt werden. Was die am wenigsten entwickelten Teile der Welt im Allgemeinen betrifft, so muss die GSVP in der Lage sein, grenzüberschreitenden Problemen zu begegnen und beispielsweise Maßnah-

men zur Eindämmung von Einwanderung und Schmuggel sowie zur Evakuierung von EU-Bürgern aus Krisenregionen zu ergreifen. Solche Maßnahmen beseitigen nicht die eigentlichen Ursachen der Probleme, aber sie werden immer notwendiger, solange diese Probleme nicht gelöst sind.

Die strategische Aufgabe der postmodernen Gemeinschaft in den kommenden Jahrzehnten wird darin bestehen, nicht nur für eine stabile Entwicklung der Globalisierung zu sorgen, sondern das neue politische System, das sich mit dem Aufkommen neuer Akteure und neuer Kräfteverhältnisse herausbildet, auch mitzugestalten. Wenn wir alles richtig machen, kann die Union zu einem wichtigen Partner in einem neuen globalisierten politischen und wirtschaftlichen System werden. Machen wir alles falsch, laufen wir Gefahr, abzustiegen und uns am Ende in einer äußerst multipolaren Welt von verarmten, miteinander in Konflikt stehenden Gesellschaften wiederzufinden. Wenn wir uns nur begrenzt engagieren, können wir vielleicht den Zusammenbruch des Systems verhindern, aber die EU könnte in eine Nebenrolle gedrängt werden – etwa wie ein malerischer Badeort für die Großen dieser Welt, der noch immer viel Charme, aber kaum mehr Einfluss besitzt.

Die funktionale Dimension

Bei der funktionalen Dimension geht der Trend – vorausgesetzt, wir überwinden die derzeitige Wirtschaftskrise – grundsätzlich zu mehr wirtschaftlicher und technologischer Macht, wobei die urbanisierten Gesellschaften jedoch immer anfälliger werden. Die größten Herausforderungen, die sich hier stellen, sind zum einen die Bewältigung der weltweiten wirtschaftlichen, technologischen und menschlichen Ströme, auf denen die globalisierte Gesellschaft beruht, und zum anderen die Unterstützung der urbanisierten postindustriellen Gesellschaft bei der Überwindung eventuell auftretender Katastrophen.

Im westfälischen Zeitalter wurde die Sicherheit weitgehend durch die Verteidigung der Staatsgrenzen und den Schutz der darin befindlichen politischen und wirtschaftlichen Systeme gewährleistet. Heute hängt unsere Sicherheit immer stärker von weltweiten grenzüberschreitenden funktionalen Strömen ab. Der Schutz dieser Ströme und ihrer kritischen Knotenpunkte wird bis 2020 das wichtigste Sicherheitsanliegen der Globalisierungsakteure (transnationale Unternehmen, postmoderne Gemeinschaft und aufstrebende Wirtschaftsmächte) sein, ganz einfach, weil bei einer Unterbrechung dieser Ströme auch der ganze Rest zusammenbrechen wird. Die Herausforderungen sind vielfältig: Spannungen (Seeräuberei, Kriminalität, Korruption), Schocks (regionale Instabilität, Anschläge auf kritische Ströme oder Knotenpunkte, Operationen entfremdeter Regime, Erdbeben), Strangulierung (Pandemien), Korrosion (schlechte Konzipierung

oder Instandhaltung) usw. Für den Schutz der Ströme werden globale militärpolizeiliche Fähigkeiten (Schutz von Seewegen und kritischen Knotenpunkten etc.) und eine gewisse Machtprojektion (Verhinderung von Blockaden und Bewältigung von regionaler Instabilität) erforderlich sein. Außerdem bedarf es einer umfassenden Kooperation zwischen den Regierungen und einer sehr engen Zusammenarbeit zwischen dem privaten und dem öffentlichen Sektor.

Was die Unterstützung der Gesellschaft anbelangt, so werden die Gesellschaften im Zuge des technologischen Fortschritts langfristig sicherlich widerstandsfähiger werden; bis 2020 werden die Gesellschaften der postmodernen Gemeinschaft jedoch urbanisiert und schwach bleiben. Dabei werden sich die Militäreinsätze weitgehend auf die uneigentlichen Aufgaben beschränken (Unterstützung der Zivilgesellschaft bei der Eindämmung oder Überwindung großer Katastrophen). Angesichts einer immer anfälligeren Gesellschaft wird die Unterstützung durch das Militär – oder idealerweise durch parallele zivile Katastrophenschutzorganisationen – weiter an Bedeutung gewinnen.

Ökologische Dimension

Im Umweltbereich schließlich zeichnet sich eine weltweite Krise ab, die nicht allein durch den Klimawandel ausgelöst wird. Weitere Faktoren sind das Versiegen nicht erneuerbarer Ressourcen (Erdöl, Bodenschätze), die Schädigung regionaler Biotope, die erneuerbare Ressourcen hervorbringen (Wasser, Fisch, Ackerland), und die Zerrüttung des globalen Ökosystems, die wiederum den Klimawandel bewirkt. Unsere strategische Hauptaufgabe ist hier, die ökologische Krise soweit wie möglich einzudämmen und zu überwinden. Hierzu müssen wir auf mehreren Ebenen tätig werden: Wir müssen die Probleme wissenschaftlich genauer erforschen, wir müssen die Auswirkungen unseres Handelns auf die Umwelt durch umweltfreundlichere Technologien sowie durch Änderung unserer Verhaltensweisen und Einschränkung unseres Konsums verringern, und zwar mit Hilfe von Umweltnormen (der multilaterale Aktionsplan), und schließlich müssen wir mit polizeilichen Strafverfolgungsmaßnahmen dafür sorgen, dass die Umweltnormen eingehalten werden.

In dem letztgenannten Bereich – polizeiliche Maßnahmen und Strafverfolgung im Umweltbereich – dürfte die GSVP an Bedeutung gewinnen. In dem Maße wie sich die weltweite Umweltkrise verschärft, werden ihre Auswirkungen auf die Gesellschaften der EU (und der ganzen Welt) immer unangenehmer. Unter diesen Bedingungen könnte sich auch die hohe politische Ebene gezwungen sehen, für die Einhaltung der Umweltnormen einzutreten.

Auf das Militär werden verschiedene Aufgaben zukommen, hauptsächlich Polizeiarbeit. Hierzu zählen umwelpolizeiliche Aufgaben sowie Maßnahmen zur Kontrolle und Durchsetzung der Umweltnormen auf nationaler Ebene (z. B. Schutz von Fanggebieten). Sollte sich die Umweltkrise wirklich zuspitzen, könnten sich bis 2020 auch höhere Anforderungen bezüglich der Machtprojektion ergeben, um etwa entfernte Regenwälder, Fischereigebiete oder andere wichtige globale Umweltressourcen zu schützen, die als so wesentlich für das globale Ökosystem insgesamt betrachtet werden, dass sie zu einem universellen Gut werden, das nicht unter die souveräne Gerichtsbarkeit eines einzelnen Staates fällt. Dies wird ohne Zweifel zu großen Kontroversen führen, so wie beim Thema Menschenrechte, nur heftiger. Im Unterschied zu den Menschenrechten könnten die Folgen, die eine Nichtdurchsetzung der Normen für die Umwelt hätte, in einem Maße spürbar und verheerend sein, dass eine universelle Strafverfolgung unabdingbar erscheint und Vorrang vor Erwägungen der nationalen Souveränität besitzt. Wenn menschliche Sicherheit heute zu den Prioritäten zählt, so dürfte bis 2020 die ökologische Sicherheit unendlich viel wichtiger werden. Dies bedeutet natürlich, dass die Wissenschaftsgemeinde, auf deren Gutachten die Normen beruhen, große weltpolitische Bedeutung erlangen wird.

Eine weitere wesentliche Aufgabe des Militärs wird darin bestehen, die Auswirkungen der Umweltkrise auf unsere eigenen Gesellschaften zu bewältigen. Auch hierbei handelt es sich um uneigentliche Aufgaben, die von der Bewältigung plötzlicher Flüchtlings- oder Einwanderströme in der EU oder in ihrer Nachbarschaft über die Soforthilfe bei Bränden, Überschwemmungen, Stürmen usw. bis zum Katastrophenmanagement reichen können.

Die militärischen Grundelemente im Jahr 2020

Unsere Prognosen für die GSVP im Jahr 2020 wären unvollständig, wenn wir die Veränderung der drei Grundelemente, aus denen das militärische Instrument besteht, außer Acht ließen. Hierbei handelt es sich um i) den Willen der politischen Führung, der Soldaten und der Gesellschaft, ii) ihre Fähigkeit, diesen Willen durchzusetzen, und iii) die Mittel, die ihnen zur Umsetzung ihrer Entscheidungen zur Verfügung stehen. Zwei dieser Elemente sind derzeit einem tiefgreifenden Wandel unterworfen, was Auswirkungen auf die Gestalt der GSVP im Jahr 2020 haben wird.

Zum einen erlahmt der Wille vieler Staats- und Regierungschefs der Union und auch eines Teils der europäischen Gesellschaft. Laut Robert Inglehart ist die EU eine "verweichlich-

te postmoderne Gesellschaft"⁴ geworden. Wie Christopher Coker⁵ betont, haben solche Gesellschaften eine Abneigung gegen Leiden und Opfer und verabscheuen es gleichermaßen, diese hinzunehmen und sie anderen aufzuerlegen. Wenn sich dieser Trend fortsetzt, ist es fraglich, ob die EU noch willens sein wird, eine Kapazität für hochintensive militärische Gewalt bis 2020 aufrechtzuerhalten und einzusetzen. Ohne diesen Willen ist das Militär nicht sehr sinnvoll. Allerdings hängt der Wille immer vom Kontext ab. Sollten die politischen Führungen und die Gesellschaften der EU eine ernste Bedrohung erkennen, könnte daraus wieder eine stärkere Bereitschaft zum Handeln erwachsen. Sie würde sich jedoch erst nach dem Auftreten des Problems einstellen, was nicht unbedingt die beste Strategie darstellt.

Die zweite große Veränderung betrifft die Technologien. In den nächsten Jahrzehnten dürften drei revolutionäre Technologien sowohl unsere Umwelt als auch unsere militärischen Instrumente verändern. Die Fortschritte auf dem Gebiet der Nanotechnologien, der Informatik und der Sensorensysteme und insbesondere die Kombination dieser drei Technologien werden mindestens zwei bedeutende Konsequenzen haben. Zum einen wird ein deutlich erweitertes Sensorennetz entstehen. Unsere Umgebung und wir selbst werden mehr und mehr mit einem Netz aus unzähligen Miniatursensoren überzogen. Wir werden von Sensoren überschwemmt werden, und für den Einzelnen wird es immer schwieriger, sich aus diesem Informationsnetz zurückzuziehen, das sich zunächst nur in den fortgeschrittensten Gesellschaften, nach und nach jedoch über die ganze Welt ausbreiten wird. Außerdem werden wir imstande sein, die noch nicht erfassten Teile der Welt in kürzester Zeit mit Sensoren zu überziehen. Hierdurch wird die Privatsphäre erheblich eingeschränkt. Dies wirft enorme ethische und politische Probleme auf, aber in dieser Welt wird die Entscheidungsgewalt in den Händen jener liegen, die das Sensorennetz und die mit seiner Hilfe gesammelten Daten kontrollieren.

Die Verknüpfung der drei neuen Technologien wird des Weiteren zur Folge haben, dass sich die Geräte und Ausrüstungen der Streitkräfte verändern; sie werden kleiner, autonomer, intelligenter und sehr eng miteinander verbunden sein. Die heutigen, von Menschen gesteuerten großen zentralisierten Waffensysteme dürften schrittweise durch verstreute, miniaturisierte Roboterschwärme ersetzt werden. Cluster von winzigen Teilelementen, die jeweils unterschiedliche spezifische Eigenschaften (Sensoren, Verbindungen, schädigende Wirkstoffe) besitzen und in Netze integriert sind, werden imstande sein, kohärent zu handeln und verschiedene Formen anzunehmen, um ein breites Aufgabenspektrum abzudecken. Dies wird erst nach 2020 geschehen, aber die zunehmende Verbreitung von

4. Robert Inglehart, *Modernization and Postmodernization: Cultural, Economic and Political Change in 43 Societies*, Princeton University Press, Princeton 1997, S. 453.

5. Christopher Coker, *Humane Warfare*, Routledge, London und New York, 2001, S. 170.

unbemannten Fahrzeugen, Robotertechnik und Miniaturisierung zeigt bereits heute, dass der Trend in diese Richtung geht. Vielleicht können wir unseren nachlassenden Willen mit diesen Technologien ausgleichen.

Folge dieser beiden Trends wird zum einen sein, dass sich die physische Stärke auf die computergestützten Systeme verlagert. Zum anderen wird an die Stelle der kinetischen Zerstörung nach und nach etwas treten, das man als korrosive Zerstörung bezeichnen könnte und das im Vergleich zur kinetischen Zerstörung viel größere Schäden anrichten kann, dafür aber kontrollierter und präziser.

Fazit

Bis 2020 werden unsere Sicherheitsprobleme vielfältiger und schwerwiegender. Sie werden militärische Instrumente erfordern, mit denen sechs zentrale Aufgaben ausgeführt werden können, die nachstehend in der Reihenfolge ihrer Bedeutung aufgeführt sind:

Sicherheit der Ströme – Schutz der weltweiten Technologie- und Wirtschaftsströme. Die Sicherheit der Ströme wird für uns oberste Priorität haben, da sie sowohl für das Überleben unserer Gesellschaften als auch für die politische Weltordnung von entscheidender Bedeutung ist. Gleichzeitig wird unsere Anfälligkeit für Unterbrechungen dieser Ströme zunehmen, selbst wenn neue Konzepte und neue Technologien für eine größere Widerstandsfähigkeit sorgen. Es bedarf einer sehr engen Zusammenarbeit zwischen Unternehmen, Regierungen und Wissenschaft sowie eines breiten Spektrums von militärischen Fähigkeiten, das den Schutz der regionalen Macht und das Offenhalten der Seewege, aber auch hochtechnisierte Interventionen ermöglicht.

Umweltschutz – weltweite polizeiliche und Strafverfolgungsmaßnahmen zur Durchsetzung von Umweltnormen. Mit dem Fortschreiten der globalen Umweltkrise werden sich ihre Auswirkungen verschärfen, wodurch die ökologische Sicherheit höchste politische Priorität erhält. Wir müssen also unsere Anstrengungen intensivieren, um die Umwelt nicht nur in Europa, sondern weltweit zu schützen. Hierfür werden wir eine Fülle von globalen Polizei- und Strafverfolgungsfähigkeiten benötigen, die im Extremfall auch eine solide Fähigkeit zur Machtprojektion umfassen sollte.

Abschottungseinsätze – Schutz der Reichen dieser Welt vor den Spannungen und Problemen der Armen. Da der Anteil der armen, frustrierten Weltbevölkerung weiterhin sehr hoch sein wird, werden sich die Spannungen zwischen dieser Welt und der Welt der Reichen weiter verschärfen – mit entsprechenden Konsequenzen. Da es uns kaum gelingen wird, die Ursachen dieses Problems, d.h. die Funktionsstörungen der Gesellschaften, bis

2020 zu beseitigen, werden wir uns stärker abschotten müssen. Das ist eine Verliererstrategie, die moralisch höchst fragwürdig ist, an der aber kein Weg vorbeiführen wird, wenn es uns nicht gelingt, die Ursachen des Problems zu beseitigen. Die Situation könnte sich noch weiter verschlechtern, wenn wir unser globales Engagement für die Beseitigung der Problemursachen einschränken (siehe nächster Punkt).

Social Engineering – Stabilisierung als Beitrag zur Konfliktlösung und zum Staatsaufbau. Hier geht es um den Kern der globalen sozialen Probleme. In den vergangenen zehn Jahren haben wir aber die Erfahrung gemacht, dass die Herausforderungen unsere Fähigkeiten bei weitem übersteigen. Weder die von den Vereinten Nationen festgelegten Millenniums-Entwicklungsziele noch unsere Bemühungen um den Staatsaufbau haben zu einem Ergebnis geführt, während gleichzeitig unser Wille erlahmt und unsere Mittel nicht mehr ausreichen. Diese Aufgabe wird also bis 2020 wahrscheinlich an Priorität verlieren.

Harte Machtpolitik – Einflussnahme im Clausewitzschen Sinne auf entfremdete Regime. Es wird auch 2020 noch einige entfremdete Regime geben, wobei der Kreml den größten Unsicherheitsfaktor darstellt. Daher müssen wir uns die Fähigkeit bewahren, ihnen entgegenzutreten, wenn sie unser Weltbild vorsätzlich angreifen. Dafür brauchen wir harte militärische Macht. Gleichzeitig müssen wir uns aber stärker auf asymmetrische Formen der Zerstörung, insbesondere in den Computernetzen, konzentrieren. Diesem Punkt gilt die Hauptsorge der osteuropäischen Mitgliedstaaten, und wenn es der GSVP hier nicht gelingt, diese Länder zufriedenzustellen, dann werden sie sich an die NATO oder direkt an die Vereinigten Staaten wenden.

Unterstützung der Gesellschaft – Standardeinsätze, um die Gesellschaft bei der Bewältigung von Katastrophen zu unterstützen. Da die postindustrielle Gesellschaft in immer höherem Maße von einer komplexen funktionalen Basis abhängt und die urbane Gesellschaft zunehmend an Eigenständigkeit verliert, werden gesellschaftliche Katastrophen immer wahrscheinlicher. Solange wir unsere funktionale und soziale Basis nicht ändern, damit wir widerstandsfähiger werden, bleiben wir anfällig für große Katastrophen, auf die das Militär oft nur mit Notlösungen reagieren kann.

Diese breitgefächerten Aufgaben und Fähigkeiten spiegeln die Vielfalt der Herausforderungen wider, die sich 2020 im Bereich der Sicherheit stellen werden. Um sie zu bewältigen, bedarf es nicht nur einer neuen Ausrichtung, einer neuen Organisation und neuer Fähigkeiten, sondern man wird zunehmend mit einem immer breiteren Spektrum von nichtmilitärischen Akteuren zusammenwirken müssen. Hierzu zählen erstens andere Regierungsstellen, zweitens die transnationalen Unternehmen und schließlich die

Nichtregierungsorganisationen und die Zivilgesellschaft. Zudem wird kein Staat die verschiedenen Herausforderungen allein meistern oder die hierfür erforderlichen Maßnahmen allein finanzieren können; vielmehr wird eine noch stärkere multinationale Zusammenarbeit notwendig sein.

Erfahrungsgemäß wird die Entwicklung der militärischen Fähigkeiten bis 2020 langsam, schwerfällig und reaktiv vonstatten gehen. Die einzige Ausnahme könnten die Wissenschaften bilden, wo bahnbrechende Technologien (Nanotechnologien, Sensoren, Informatik) unserer Fähigkeit zur Kontrolle unseres sozialen und technischen Umfelds revolutionieren könnten. Dies ist jedoch in unseren aktuellen Konzepten für das Militär und die GSVP noch gar nicht vorgesehen, und die Technologien werden erst nach 2020 einsatzbereit sein.



Die schrittweise Entwicklung einer europäischen Verteidigungsidentität

Stefano Silvestri

Es ist schwer zu sagen, wie sich die GSVP weiter entwickeln wird, da Entscheidungen zur GSVP gegenwärtig auf Regierungsebene gefällt werden. Dies bedeutet, eine Regierung kann nicht nur jederzeit ihre Meinung ändern, sondern auch ein Lösungsmodell, das sie in einer bestimmten Situation für das Angemessenste hielt, in einer anderen Situation rundheraus ablehnen. Da die zwischenstaatliche Zusammenarbeit *à la carte* erfolgt, sind die Vorhersagen für die Zukunft der GSVP sehr unsicher. Sicher ist, dass die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik gemäß den Verträgen schließlich in eine gemeinsame Politik, in eine vollwertige europäische Verteidigung, münden soll. Das Ziel besteht also, und um es zu erreichen, gibt der Vertrag von Lissabon zwei Handlungsoptionen vor: die Begründung einer Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten, die dazu bereit und in der Lage sind, und die (2004 erfolgte) Gründung der Europäischen Verteidigungsagentur (EDA). Zwar werden Entscheidungen unverändert weiter auf Regierungsebene getroffen, aber die GSVP wird zu einem integralen Bestandteil der politischen und institutionellen Landschaft der EU. Bleibt die Frage, ob dies in konkrete politische Maßnahmen münden wird.

Bislang verlief die Entwicklung der GSVP eher ziellos; hier und da wurde auf Bedarf reagiert oder es wurden Lücken gefüllt, aber es gab keine klare übergreifende Strategie oder einen entsprechenden Plan (das gilt trotz aller in Helsinki festgelegten Planziele auch für die Entwicklung ihrer Fähigkeiten). So wird es auch bleiben, wenn nicht verstärkt Überlegungen angestellt werden, welche strategischen Ambitionen die Europäische Union als internationaler Sicherheitsakteur verfolgen sollte.

Welche Ambitionen?

Welche Ambitionen sollten wir im Bereich der GSVP verfolgen? Wenn es unser Ziel bleibt, dass sich die GSVP so rasch wie möglich zu einer vollwertigen europäischen Verteidigung weiterentwickelt, sollten wir in der Lage sein, zu definieren, was genau mit dem Begriff 'europäische Verteidigung' gemeint ist. Verhältnismäßig allgemein gehaltene Dokumente

wie beispielsweise die Europäische Sicherheitsstrategie (2003) bieten keine große Hilfe. Manchmal sorgen sie sogar für zusätzliche Verwirrung. In dem vom Europäischen Rat 2008 gebilligten Bericht über die Umsetzung der Europäischen Sicherheitsstrategie heißt es beispielsweise, dass "im Mittelpunkt unserer Bemühungen die frühzeitige Prävention stehen [muss], damit Bedrohungen nicht zu Konfliktquellen werden."¹ Was ist damit gemeint? Wie kann man – und noch dazu frühzeitig – verhindern, dass eine bestehende Bedrohung zu einer Konfliktquelle wird? Geht es nur um potenzielle, noch nicht bestehende Bedrohungen? Franklin Roosevelt zufolge sollten die fünf ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen die Rolle der "Weltpolizisten" übernehmen; in diesem Sinne könnte die Europäische Union zum "Big Brother" der Welt werden. Sollte die EU versuchen, diesen Ansatz in eine operative militärische Strategie umzusetzen, so müsste sie pausenlos präventiv in Situationen eingreifen, in denen eine potenzielle Bedrohung gegeben wäre, und würde Gefahr laufen, sie dadurch in reale Konflikte zu verwandeln. Würde ein solcher Ansatz hingegen lediglich in Initiativen wirtschaftlicher oder diplomatischer Natur umgesetzt, so würde er dennoch die ständige Bereitschaft voraussetzen, in sämtlichen potenziellen Krisengebieten und Krisensituationen tätig zu werden – mit allen unvermeidlichen Folgen einer "schleichenden Ausweitung des Auftrags", wenn ein Versuch der Prävention scheitert.

Ganz unverblümt gesagt, die GSVP sollte als operativer Arm der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) der Europäischen Union angesehen werden. Keine der beiden kann ohne die andere erfolgreich sein. Daraus folgt, dass die GASP so konzipiert sein muss, dass sie den Entwicklungen der GSVP Rechnung trägt, und nicht nur umgekehrt. Es besteht eine enge Verbindung zwischen den GSVP-Missionen und der Außenpolitik. So kann die Mission EULEX Kosovo nicht erfolgreich durchgeführt werden, wenn nicht im Rahmen der GASP eine eindeutige Strategie zur Bewältigung der Situation vor Ort festgelegt wird. Dabei ist einer Reihe von Fragen nachzugehen: Wie würde sich ein Scheitern der Mission für das Kosovo und die übrigen Akteure in der Region auswirken? Welcher Preis müsste ihnen im Falle eines Scheiterns gezahlt werden? Ist die EU bereit, die Mittel in dem Umfang aufzustocken, der für den Erfolg der Mission erforderlich ist? Im Grunde genommen bedeutet das Glaubwürdigkeit, und diese ist ein wesentlicher Aspekt der Verteidigungspolitik.

Natürlich hat die Arbeit sowohl des Militärstabs der Europäischen Union (EUMS) als auch der EDA dazu geführt, dass eine klarere Vorstellung besteht, was mit den vorhandenen europäischen Fähigkeiten getan werden kann, was getan werden könnte und welche Verbesserungen dringend erforderlich sind. Ihre Arbeit könnte auch bewirken, dass sich

1. "Bericht über die Umsetzung der Europäischen Sicherheitsstrategie - Sicherheit schaffen in einer Welt im Wandel", 17104/08, Brüssel, 11. Dezember 2008.

die Europäer der strukturellen Widersinnigkeiten, der militärischen Schwächen und der Ressourcenverschwendung des aktuellen europäischen Verteidigungssystems, das zerstückt und zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten aufgesplittert ist, bewusster werden. Eine klare politische Debatte auf europäischer Ebene über die Rolle der EU in der Welt wird bisher allerdings nicht geführt.

Üblicherweise beginnt die Verteidigungspolitik eines Staates mit der Feststellung der Notwendigkeit, das nationale Hoheitsgebiet und die lebenswichtigen nationalen Interessen gegen jedwede militärische Bedrohung zu verteidigen. Eine europäische Verteidigungspolitik sollte eine Beistandsklausel umfassen, die sich an Artikel V des geänderten Brüsseler Vertrags (WEU) anlehnt. Nun ist im Vertrag von Lissabon zwar vorgesehen, die Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten zu stärken und weiterzuentwickeln, auf eine automatische Beistandspflicht im Verteidigungsfall wurde jedoch verzichtet. In der Praxis dürfte es relativ unwahrscheinlich sein, dass die EU-Mitgliedstaaten einen militärischen Angriff, der gegen einen der Mitgliedstaaten oder dessen lebenswichtige nationale Interessen gerichtet ist, nicht beachten und nicht darauf reagieren. Aber gerade wegen des Fehlens einer automatischen Beistandspflicht ist es schwieriger, die notwendigen Streitkräfte im Voraus zu rüsten, Notfallpläne auszuarbeiten, gemeinsame Führungsstrukturen einzurichten und für eine glaubwürdige Abschreckung zu sorgen. Vorerst bleibt die kollektive Verteidigung eine nationale Kompetenz, die im Rahmen der NATO wahrgenommen wird (sofern die Staaten ihr angehören), sowie eine Art europäische "Geister-Mission", die bei Bedarf – und dem entsprechenden Willen – durchgeführt werden kann, aber nicht muss. Es gibt keinen zwingenden Grund, diese Trennung beizubehalten. Im Gegenteil, Effizienz und Rationalisierung der Verteidigungspolitik erfordern ein integriertes europäisches Konzept, das auf den Fortbestand des transatlantischen Bündnisses abgestimmt sein muss. Die gegenwärtige Situation bedeutet höhere Kosten und bewirkt, dass das Bestehen einer glaubwürdigen gemeinsamen Front der Bündnispartner gegen Bedrohungen von außen weniger wahrgenommen wird. Die spitzfindigen, etwas absurden Gespräche, die zwischen der NATO und der EU über die Gestaltung ihrer künftigen Zusammenarbeit geführt werden, bestätigen diese verschwommene Wahrnehmung.

Die EU und die NATO

Die Ursache dafür, dass diese unproduktive Trennung nicht überwunden wird, liegt wahrscheinlich darin, dass keine konkrete Bedrohung kontinentalen Ausmaßes besteht, die umfangreiche stehende Streitkräfte erfordern würde. Für die aktuellen Krisen werden nur in begrenztem Umfang militärische Ressourcen mobilisiert, die oftmals ins Ausland projiziert oder für Sonderaufgaben wie beispielsweise Überwachung, Nachrichtengewinn-

nung, Terrorismusbekämpfung oder Polizeiarbeit eingesetzt werden. Für diese "neuen" Aufgaben sind die europäischen und amerikanischen Streitkräfte nicht ausgelegt. Insbesondere in Europa wurde der größte Teil der vorhandenen Streitkräfte so bewaffnet und ausgebildet, dass sie Kampfeinsätze durchführen können, wie sie im Kalten Krieg konzipiert wurden, was jedoch nicht den neuen Aufgabenstellungen entspricht. Seit den 1990er Jahren haben die Mitgliedstaaten der Europäischen Union immer mehr Soldaten (bis zu 80.000 Mann) zu speziellen Krisenbewältigungsoperationen (ausgenommen große Kriege und ständige Truppenpräsenzen) in immer mehr Länder (inzwischen sage und schreibe 38) entsandt. Und obwohl die Zahl der eingesetzten Soldaten weniger als 4 % der insgesamt verfügbaren Streitkräfte entspricht, sind unsere Länder eigentlich nicht in der Lage, das Kontingent verlegbarer Streitkräfte deutlich zu erhöhen.

Die NATO, die EU und die Mitgliedstaaten stehen vor ein und demselben Problem: Wie können sie ihre Streitkräfte in Zeiten strenger Haushaltszwänge modernisieren, damit sie besser in der Lage sind, die neuen Aufgabenstellungen zu bewältigen, und gleichzeitig ausreichende Fähigkeiten aufrechterhalten, um gegebenenfalls auf den plötzlichen Ausbruch einer schweren Krise von kontinentalem Ausmaß reagieren zu können. Kein europäischer Staat verfügt heute mehr über die notwendigen Ressourcen, auch wenn einige Staaten wie Frankreich und das Vereinigte Königreich noch geringfügig besser gerüstet sind. Die NATO besitzt keine eigenen Mittel und sie steht vor der zusätzlichen Schwierigkeit, ihre Streitkräfte an die neuen Aufgabenstellungen anpassen und gleichzeitig zwingend die Fähigkeit aufrechterhalten zu müssen, einen groß angelegten Krieg auf dem europäischen Kontinent zu bewältigen (denn darin besteht nach wie vor ihr Daseinszweck).

Die EU kann einige zusätzliche Ressourcen mobilisieren, sie unterliegt keinen strategischen Zwängen und hat den zusätzlichen Vorteil, neben den militärischen auch wirtschaftliche und zivile Mittel mobilisieren zu können. Ihr fehlen hingegen eine eindeutig festgelegte politische und militärische Anordnungs- bzw. Befehlskette, ausreichende eigenständige Planungs- und Kontrollkapazitäten sowie ein kohärentes strategisches Konzept, eventuell auch das nötige Gewicht und klare Zielvorgaben, um das Eskalieren einer instabilen Situation zu verhindern.

Es gibt aber keine Alternative. Die NATO unternimmt zwar größte Anstrengungen zur Modernisierung der europäischen Streitkräfte, jedoch mit wenig Aussicht auf Erfolg. Die erforderlichen nationalen Investitionen bleiben aus, die Truppenstärke und die ständigen Fähigkeiten der NATO (z.B. der NATO-Reaktionskräfte – NRF) werden reduziert, während die Bündnispartner bei ihren Operationen in Afghanistan auf enorme Schwierigkeiten treffen. Derzeit wird ein neues "umfassendes Konzept" ausgearbeitet, das dazu

beitragen soll, die Fähigkeiten und Strategien der NATO an die komplexen Anforderungen der neuen Aufgaben in den Bereichen Krisenbewältigung, Terrorismusbekämpfung, Staatsaufbau und Friedenssicherung anzupassen. Es ist jedoch beinahe unmöglich, kohärente Konzepte für Einsätze auszuarbeiten, bei denen gleichzeitig sehr unterschiedliche Akteure mitwirken, die weitgehend voneinander unabhängig sind und sehr unterschiedliche Ziele verfolgen. Zwar kann ein klar definiertes "umfassendes Konzept" die Wirksamkeit der militärischen Operationen erhöhen, indem die Wahrscheinlichkeit des Auftretens von Fehlern aufgrund von Unkenntnis oder mangelnder Flexibilität verringert wird, aber man kann nicht davon ausgehen, dass alle im Einsatzgebiet vertretenen und tätigen Organisationen (öffentliche und private, religiöse und weltliche Organisationen, Organisationen mit oder ohne Erwerbszweck, transnationale, internationale und nationale Organisationen, bewaffnete und unbewaffnete Organisationen, usw.) den Befehlen einer militärischen Befehlskette Folge leisten würden, selbst wenn diese einen umfassenden Charakter besäße, erst recht wenn andere legitime Instanzen (lokale Behörden, die Vereinten Nationen, Vertreter anderer internationaler Organisationen usw.) ihre Aufgaben unabhängig davon wahrnehmen. Es bestünde die Gefahr, dass eine theoretische Befehlskette ohne wirkliche Kontrolle über die Aktivitäten im Einsatzgebiet geschaffen würde, was die Verunsicherung eher steigern als verringern würde.

Angesichts der zahlreichen verschiedenartigen Krisen, ihrer unterschiedlichen, teils widersprüchlichen Ziele und des individuellen Ansatzes für jede Operation scheint der Versuch illusorisch, eine neue klar definierte und umfassende Militärdoktrin auszuarbeiten, die überall angewendet würde. Vielmehr erfordert jede Krise ein eigenes Konzept und eine eigene Strategie, die fortlaufend kontrolliert, überprüft und an die Gegebenheiten angepasst werden müssen. Es handelt sich um eine Frage der "Governance", die weit über die Kompetenzen und Befugnisse eines militärischen Hauptquartiers hinausgeht und ein politisches Entscheidungsgremium voraussetzt, das kontinuierlich und tatsächlich die Leitung innehat. Eine Entwicklung in diese Richtung könnte sich leichter in der EU als in der NATO vollziehen, sofern eine eindeutig festgelegte politische und militärische Anordnungs- bzw. Befehlskette geschaffen wird und die Länder ausdrücklich Befugnisse auf die europäische Ebene übertragen.

Das Budget, das die Mitgliedstaaten der Europäischen Union gegenwärtig für ihre Verteidigung aufwenden, macht etwas mehr als die Hälfte des Verteidigungshaushalts der Vereinigten Staaten aus. Allerdings ist zu bedenken, dass den Vereinigten Staaten 30 % weniger Streitkräfte zur Verfügung stehen als den Europäern insgesamt und dass die europäischen Verteidigungsausgaben ineffizient auf verschiedene nationale Haushalte aufgeteilt sind; daraus ergibt sich, dass die europäischen Staaten für Investitionen lediglich 27 %, für Forschung und Entwicklung sogar nur etwa 10 % des amerikanischen Bud-

gets aufwenden. Betrachtet man jedoch die Ausgaben in absoluten Zahlen und vergleicht man sie mit den Ausgaben anderer wichtiger internationaler Akteure (mit Ausnahme der Vereinigten Staaten), so ist der europäische Verteidigungshaushalt mit Abstand der zweitgrößte weltweit und könnte problemlos ausreichen, um alle erforderlichen Modernisierungsmaßnahmen durchzuführen, wenn die Haushaltsmittel nur rationeller eingesetzt und besser koordiniert würden.

Einsätze zur Krisenbewältigung, zur Friedensdurchsetzung oder zum Staatsaufbau und ähnliche Operationen können sich über Jahre erstrecken und dabei Finanzmittel und Ausrüstung in immer größerem Umfang erfordern und Einsatzkräfte in großer Zahl binden. Der letzte Punkt kann sich als entscheidend erweisen. Bislang haben Europa und die NATO bewiesen, dass sie jederzeit Einsatzkräfte von 50 000 bis 80 000 Mann ins Ausland entsenden können, von den Vereinten Nationen wurden darüber hinaus Einsatzkräfte in einer Stärke von über 90 000 Mann effektiv entsandt, während die Vereinigten Staaten allein wohl durchschnittlich 150 000 Soldaten ständig im Einsatz haben können.

So bedeutend diese Zahlen auch sein mögen, so wenig beeindruckend sind sie, wenn man sie mit der Zahl der Soldaten vergleicht, die in den Armeen der beitragenden Länder dienen. Anders sieht der Vergleich aus, wenn Haushaltsmittel und Ausrüstung mitberücksichtigt werden. Bei verhältnismäßig knappen Haushaltsmitteln, die nur wenig Handlungsspielraum lassen, ist es außerordentlich schwierig, die stetig steigenden notwendigen hohen Ausgaben zu decken. Hinzu kommt, dass die eingesetzten Truppen nur selten eine spezifische Ausbildung erhalten, die den zu bewältigenden Aufgaben entspricht. Positiv zu vermerken ist hingegen, dass EU und NATO bestrebt sind, die Expeditionsfähigkeit ihrer Einsatzkräfte zu verbessern und sie zu befähigen, länger im Einsatzgebiet zu verbleiben. Es müssen jedoch noch weitere Anstrengungen unternommen werden, um mehr spezialisierte Einsatzkräfte auszubilden und auszurüsten. Die EDA und ein verstärkter Planungsstab sind damit betraut, die bisherigen Erfahrungen auszuwerten und die erforderlichen Änderungen zu ermitteln; bisher erfolgte jedoch noch keine konkrete Verpflichtung auf europäischer Ebene.

Die Entscheidung, EU-Gefechtsverbände (EUBG) zu schaffen, zielte darauf ab, die Expeditionsfähigkeit der Union zu verbessern. Bislang ist jedoch noch kein EUBG tatsächlich zum Einsatz gelangt, auch wenn dies technisch möglich gewesen wäre. Ähnliche Zweifel bestehen hinsichtlich der Expeditionskräfte des Atlantischen Bündnisses (NATO-Reaktionskräfte, NRF). Im Gegensatz zu den EUBG sind die NRF (oder Teile davon) viermal zum Einsatz gekommen, und zwar für folgende Aufgaben: Erbringung von Schutzleistungen anlässlich der Olympischen Spiele in Athen, Unterstützung der Präsidentschafts-

wahlen in Afghanistan und Katastrophenhilfe nach dem Hurrikan Katrina in den Vereinigten Staaten sowie nach dem Erdbeben 2005 in Pakistan. Die NRF hatten den Anspruch, der modernste und effizienteste Kampfverband der NATO zu sein, die bei hochintensiven Kampfeinsätzen als erste Voraustruppe in Aktion tritt. In der Praxis fielen die Interventionen der NRF bescheidener aus, so dass eine gewisse Ernüchterung zu spüren ist.

Politische Faktoren haben die Entwicklung dieser Gefechtsverbände gehemmt und die Entscheidungen über ihre Entsendung beeinflusst. Man kann sich leicht vorstellen, wie schwierig es für die EU ist, Einheiten einzusetzen, die von Anfang an den Begriff "Gefecht" im Namen führen. Auch technische Gründe wurden angeführt: Die Gefechtsverbände der EU seien wahrscheinlich zu stark spezialisiert und zudem relativ klein, die NATO-Reaktionskräfte hingegen seien nach dem Abzug eines Teils des amerikanischen Kontingents etwas reduziert und befänden sich jetzt in "abgestufter Bereitschaft" (was im Klartext heißt, dass sie nicht einsatzbereit sind) und müssten das Ende der laufenden NATO-Einsätze abwarten, um einige ihrer Fähigkeiten wiederzuerlangen.

Im Gegensatz dazu ist die europäische zivile Interventionsfähigkeit in ihren fünf prioritären Aktionsbereichen verstärkt zum Einsatz gekommen; diese sind i) Polizeiarbeit (5 000 im Bedarfsfall einsatzfähige Personen, davon bis zu 1 400 innerhalb von 30 Tagen), ii) Rechtsstaatlichkeit (etwa 600 Richter, Staatsanwälte und Strafvollzugsbeamte), iii) Zivilverwaltung (Reserveliste von etwa 550 Experten, die kurzfristig einsatzbereit sind), iv) Bevölkerungsschutz (etwa 600 Experten und zwei Einsatzteams mit einer Stärke von etwa 4 500 Mann, die innerhalb weniger Stunden bzw. maximal innerhalb einer Woche einsatzbereit sind); v) Beobachtung (etwa 500 Personen). Die Realität nimmt sich natürlich bescheidener aus, als die Zahlen vermuten lassen, weil es ganz einfach schwierig ist, die zivilen Fähigkeiten mit allen erforderlichen Garantien für ihre Sicherheit kurzfristig zu entsenden und sie über lange Zeit im Einsatzgebiet zu belassen. Im Übrigen ist es für den Erfolg von zivilen Missionen entscheidend, dass dauerhafte Beziehungen zu der betroffenen Bevölkerung aufgebaut werden können. Bedauerlicherweise hat der rasche turnusmäßige Wechsel der zivilen Einsatzkräfte äußerst negative Auswirkungen – nicht nur auf persönliche Beziehungen, die Kenntnis der Lage vor Ort und das Wissen über die lokale Kultur, sondern auch auf die Fähigkeit, die lokale Bevölkerung zur Zusammenarbeit zu bewegen und ihr Vertrauen zu gewinnen.

Im Rahmen einer wirksamen integrierten Strategie könnten die zivilen Fähigkeiten eingesetzt werden, um das Risiko weiterer Fehlschläge aufgrund zu späten Eingreifens stark zu mindern. Bei dieser Strategie müsste es sich um eine integrierte zivil-militärische Strategie handeln, die gut auf Einsätze zur Friedensschaffung und zum Staatsaufbau sowie

auf andere komplexe Krisenbewältigungsoperationen abgestimmt ist. Es darf keinesfalls eine künstliche Aufspaltung in eine militärische und eine zivile Phase der Krisenbewältigung herbeigeführt werden, wie sie von denjenigen vorgeschlagen wird, nach deren Meinung die NATO oder eine Ad-hoc-Koalition den militärischen Teil übernehmen könnte, während die EU für die zivilen Aspekte sowie Wiederaufbau und Regierungsführung zuständig sein sollte. Erstens besteht keine klare zeitliche oder territoriale Abgrenzung zwischen diesen beiden Phasen; sie laufen im Allgemeinen parallel. Das Bestehen von zwei getrennten Anordnungs- und Befehlsketten und einer zweigeteilten politischen Verantwortlichkeit würde nur für weitere Verwirrung und Ineffizienz sorgen. Zweitens liegt es auf der Hand, dass militärische Entscheidungen zivile Maßnahmen beeinflussen werden und umgekehrt, und es ist ebenso offensichtlich, dass nur durch einen gemeinsamen strategischen Plan ein vermehrtes Auftreten negativer Interferenzen verhindert werden kann.

Darüber hinaus müssen bestimmte Unklarheiten beseitigt werden. Heute besteht die Tendenz, die "menschliche Sicherheit" als Leitprinzip der GSVP in den Vordergrund zu rücken. Die Realität stellt sich jedoch ungleich komplexer dar. Die menschliche Sicherheit ist sicher ein wichtiges Kriterium, sie sollte jedoch nicht das einzige Kriterium sein. Es ist wichtig, den potenziellen Handlungsbereich der Europäer nicht künstlich zu beschränken. Würde man der EU die militärische Dimension der Sicherheit entziehen, würde dies ihre Handlungsfreiheit erheblich einengen und ihre Rolle auf der Weltbühne erheblich schmälern. Außerdem kann die Priorität der Europäer nicht nur einfach darin bestehen, 'Gutes zu tun', sie muss auch auf den Schutz ihrer vitalen Interessen – zur Not auch mit Gewalt – abstellen.

Nicht nur ein ziviler Akteur sondern ein Sicherheitsakteur zugleich

Die Europäische Union wird generell als ein "ziviler Akteur" auf der internationalen Bühne betrachtet. Mit der GSVP wird das Ziel verfolgt, sie auch zu einem "Sicherheitsakteur" zu machen, was der Realität der Maßnahmen und Einsätze der EU vor Ort besser entspricht. Es sollte aber hervorgehoben werden, dass die EU in der Lage ist, ihre Mittel der "harten Machtpolitik", allen voran ihre militärischen Mittel, einzusetzen, und dass sie nötigenfalls auch dazu bereit ist. Daher müsste die GSVP mit allen notwendigen Mitteln ausgestattet werden – angefangen bei den Führungsstrukturen bis hin zu den erforderlichen Streitkräften. Natürlich ist, wie es in der Europäischen Sicherheitsstrategie heißt, "keine der neuen Bedrohungen rein militärischer Natur und kann auch nicht

mit rein militärischen Mitteln bewältigt werden."² Durch die Bedeutung, die multi-dimensionalen Konzepten beigemessen wird, wird der Nutzen einer Mobilisierung der gesamten Bandbreite sowohl der zivilen als auch der militärischen Fähigkeiten der EU verstärkt, allerdings darf dies nicht als ein Zwang betrachtet werden, den Einsatz militärischer Mittel auszuschließen.

Eine nützliche europäische militärische Fähigkeit kann nicht entwickelt und eingesetzt werden, sofern keine effektive Führungsstruktur besteht, d.h. ein wirkliches Hauptquartier, das mit den in das Einsatzgebiet verlegten Gefechtsständen der verschiedenen Missionen uneingeschränkt und kontinuierlich Verbindung hält. Der Grundsatz der Vermeidung unnötiger Duplizierung müsste gleichweise auf die NATO, die Union und die über die notwendigen Fähigkeiten verfügenden Mitgliedstaaten angewendet werden. Bei einer vollständigen Neubeurteilung aller in Europa vorhandenen Führungsstrukturen dürfte sich leicht eine Reihe von nationalen und alliierten Strukturen ermitteln lassen, die geändert, vervollständigt und europäisiert werden könnten. Es ist wichtig, dass die europäische Führungsstruktur ständig operativ ist, d.h. dass sie nicht auf Abruf bereit steht und nur im Bedarfsfall vollständig aktiviert wird.

Der Nachrichtengewinnung kommt immer größere Bedeutung zu, jedoch können die in der Union bestehenden Strukturen (Satellitenzentrum, EU-Lagezentrum, Strategieplanungs- und Frühwarnereinheit usw.) die Nachfrage nicht mehr befriedigen. Eine der Schwierigkeiten besteht darin, dass die Nachrichtengewinnung im Wesentlichen in den Händen nationaler Stellen liegt, die sie außerhalb des gemeinschaftlichen Rahmens halten oder sie auf einen bilateralen Austausch beschränken wollen. Ein weiteres Problem ist, dass das "Krisen-Nachrichtenwesen" sich vom klassischen militärischen Nachrichtenwesen unterscheidet, da es viel stärker zersplittert, aber gleichzeitig weit weniger "exklusiv" ist. In vielen Fällen hat sich die Informationsgewinnung aus frei zugänglichen Quellen als wesentlich schneller und wirksamer erwiesen als die Nachrichtengewinnung mit hoch komplizierten technischen Mitteln oder "offiziellen" menschlichen Quellen. Gegen die neuen Aspekte der organisierten Kriminalität und des Terrorismus sowie gegen die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen könnte besser vorgegangen werden, wenn man eine neue Art von internationaler sicherheitsbezogener Nachrichtengewinnung schaffen würde. Dies könnte sich als die Gelegenheit erweisen, neue nachrichtendienstliche Fähigkeiten auf Unionsebene zu entwickeln, die direkt in einer europäischen Agentur zusammengefasst werden könnten und dann auf einer ausgewogeneren Grundlage mit den nationalen Nachrichtendiensten zusammenarbeiten könnten.

2. "Europäische Sicherheitsstrategie - Ein sicheres Europa in einer besseren Welt", Brüssel, 12. Dezember 2003, S. 8.

Finanzmittel und Ausgaben

Da die Entscheidungen im Bereich der GASP und der GSVP noch immer weitgehend auf Regierungsebene getroffen werden, geht der Großteil der Ausgaben zu Lasten der Länder, die Einsatzkräfte bereitstellen. Für diese Länder sind die finanzielle Belastung und das Risiko somit ungleich höher, was die Frage nach der europäischen Solidarität aufwirft. Es wurden einige Versuche unternommen, hier etwas zu ändern, z.B. bei der Operation ALTHEA. Jedoch müsste noch mehr getan und eine Regelung vereinbart werden, die über den derzeit für ALTHEA geltenden Mechanismus hinausgeht. Zudem müsste ein gemeinsamer Haushalt geschaffen werden, aus dem die gemeinsamen Strukturen und die Mehrheit, wenn nicht die Gesamtheit der Einsätze finanziert werden.

Ferner sollten weitere Regelungen für eine gemeinsame Finanzierung geprüft werden, um die notwendigen Veränderungen und Verbesserungen bei den Einsatzkräften zu finanzieren, die möglicherweise in den Aufbau gemeinsamer europäischer Fähigkeiten münden (insbesondere für spezielle Bereiche wie den strategischen Transport, den Transport im Einsatzgebiet, die Nachrichtengewinnung und die weltraumgestützte Kommunikation). Auch die Logistik könnte überprüft werden, um die damit verbundenen Lasten zu verringern. Derzeit ist die Zahl der Logistikketten, die von der EU mobilisiert werden, beinahe so groß wie die Zahl der Länder, aus denen Einsatzkräfte entsandt werden (was im Übrigen auch für die NATO gilt). Eine der Ursachen hierfür ist das geringe Maß an Standardisierung und Interoperabilität. Dieses Problem wird bereits von der EDA untersucht; ihr stehen jedoch nur sehr begrenzte Mittel zur Verfügung, um hier Abhilfe zu schaffen. Das Prinzip einer gemeinsamen Logistikkette für Expeditionskräfte sollte gebilligt werden, was auch dem Ziel einer tatsächlichen Standardisierung dienen würde.

Die Frage nach zusätzlichen Finanzmitteln für die Verteidigung ist noch nicht geklärt. Die Verteidigungsausgaben der EU-Mitgliedstaaten belaufen sich auf ca. 180 Mrd. Euro jährlich. Nur etwa 22 % dieses ansehnlichen Betrags sind jedoch für Investitionen und Beschaffung vorgesehen. Um die notwendigen Modernisierungs- und Verbesserungsmaßnahmen durchzuführen und das Helsinki-Planziel zu verwirklichen, sind aber mehr Finanzmittel erforderlich (der Investitionsetat müsste etwa 30 % der Gesamtausgaben ausmachen, was Mehrausgaben in Höhe von etwa 15 Mrd. Euro jährlich bedeuten würde). Dieses Finanzierungsproblem kann nicht einfach dadurch gelöst werden, dass die einzelnen nationalen Verteidigungshaushalte erhöht werden. Es bedarf also einer anderen Strategie, die es ermöglicht, Duplizierung zu vermeiden und die Ausgabeneffizienz zu erhöhen. Die folgerichtigste Lösung wäre, Mittel verstärkt zusammenzulegen und einen Großteil der Beschaffungen auf europäischer Ebene zu integrieren. Mit der Einführung der im Vertrag von Lissabon vorgesehenen Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit

zwischen den EU-Mitgliedstaaten, die dazu bereit und in der Lage sind, besteht die Aussicht, dass sich gemeinsame Normen für die Verteidigungsausgaben herausbilden und dass ähnliche Ziele und Bedingungen vereinbart werden, wie sie im Währungsbereich für die Gründungsstaaten des Eurowährungsgebiets festgelegt wurden. Alle einschlägigen Beschlüsse wären von den Staaten zu fassen, die sich an der Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit beteiligen. Im Protokoll Nr. 10 (über die Ständige Strukturierte Zusammenarbeit nach Artikel 42 Absatz 6 des Vertrags über die Europäische Union) sind bereits mehrere Ziele festgelegt, wie z.B. die intensivere Entwicklung der Verteidigungsfähigkeiten, die Harmonisierung der Rüstungsprogramme, die Schaffung neuer Truppen, die Verwirklichung der gemeinsam vereinbarten Haushaltsziele, die gemeinsame Ermittlung des militärischen Bedarfs. Es wäre daher angebracht, dass die Organe der EU einen gemeinsamen Standpunkt zu diesen Fragen festlegen, der die besten Kriterien und Ziele enthält, um für eine bessere Verständigung und mehr Solidarität zwischen den Staaten innerhalb und außerhalb dieser GSVP-Kerngruppe zu sorgen.

Alle diese Fragen sind untrennbar mit der Industrie- und der Marktpolitik verbunden. Die EDA und die Europäische Kommission haben bereits eine erste Reihe von positiven Maßnahmen vorgeschlagen (Verhaltenskodex, Richtlinie für die Vergabe öffentlicher Aufträge usw.); die Schaffung eines europäischen Binnenmarktes für Verteidigungsgüter jedoch bleibt ein Ziel, dessen Verwirklichung noch in weiter Ferne liegt. Dabei geht es nicht nur um die Liberalisierung der Märkte, sondern auch um staatliche Maßnahmen. Die Verteidigungs-, die Industrie- und die Forschungspolitik sind sehr eng miteinander verwoben. Die EDA verfügt weder über die Befugnisse noch über die notwendigen Finanzmittel um an die Stelle der bestehenden nationalen Agenturen zu treten. Die europäische Verteidigungspolitik und der europäische Markt für Verteidigungsgüter werden also auch weiterhin ein unbequemes Flickwerk aus nationaler Politik und nationalen Märkten bleiben. Bei der Festlegung einer stärkeren gemeinsamen europäischen Verteidigungspolitik oder bei der Einführung einer Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit müsste den Themen "Industrie" und "Markt" sehr viel Raum zugebilligt werden.

FAZIT

Die Schaffung einer gemeinsamen europäischen Armee oder die Schließung der verschiedenen nationalen Verteidigungsbehörden liegen also noch in weiter Ferne. Beides ist überdies nicht mit der Tatsache vereinbar, dass die Mitgliedstaaten in Verteidigungsfragen gegenwärtig uneingeschränkte Souveränität ausüben. Es müsste ein Prozess der schrittweisen Übertragung von Souveränität von der nationalen auf die europäische Ebene gebilligt werden, sodass der Grundsatz der Subsidiarität auch im Bereich der Sicherheit und der Verteidigung gelten würde. Dabei wäre es durchaus vorstellbar, dass

die bereitgestellten Mittel in zwingenden Fällen ganz oder teilweise wieder unter nationale Kontrolle gestellt werden können (z.B. in einem Fall wie dem Falklandkrieg). Es wird jedoch immer schwerer vorstellbar, dass Europa im Falle größerer nationaler Krisen nicht uneingeschränkte Unterstützung leisten wird, insbesondere wenn eine gemeinsame Zuständigkeit für umfangreiche militärische Mittel und außenpolitische Verpflichtungen besteht.

Alle diese Entwicklungen sind möglich, es gibt jedoch keine Garantie dafür, dass sie tatsächlich stattfinden. Auf europäischer Ebene gibt es keine formelle Verpflichtung oder Zusage, die derzeitige GASP und GSVP weiterzuentwickeln. Im Gegenteil, es mangelt nicht an Kritik an der Politik in diesen beiden Bereichen, und die Mitgliedstaaten sind wenig geneigt, nationale Machtbefugnisse oder Vorrechte aufzugeben. Für die gesamte Beschlussfassung wurde offiziell der Rahmen der zwischenstaatlichen Zusammenarbeit beibehalten, um sicherzustellen, dass die Beschlüsse vollständig umkehrbar bleiben. Trotzdem zeichnen sich Fortschritte ab, und es werden immer mehr Maßnahmen getroffen, die die Befugnisse der EU erweitern und Präzedenzfälle schaffen. Niemand hätte die Europäische Union für fähig gehalten, einen Marineeinsatz im Indischen Ozean effizient durchzuführen, und doch ist die Operation ATALANTA ein voller Erfolg. Die EU hat für diese Operation auf bestehende nationale Fähigkeiten zurückgegriffen und sie so weit wie nötig "europäisiert". Entwicklungen in der Praxis gehen institutionellen und doktrinellen Entwicklungen voraus und begründen deren Notwendigkeit. Es gibt zwar nach wie vor Widerstand gegen Veränderungen, aber er wird schwächer.



Teil II

Aus der Perspektive von Praktikern



Ein hehrer Anspruch

Claude-France Arnould

"Ehrgeiz" im Zusammenhang mit der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) ist stets ein ambivalenter Begriff, bei dem einige an selbstgefälliges Geltungsbedürfnis denken werden, andere wiederum an den folgenden Ausspruch von Montesquieu: *"Une noble ambition est un sentiment utile à la société lorsqu'il se dirige bien"* (Ein hehrer Anspruch ist eine Gesinnung, die der Gesellschaft nützt, sofern sie in die richtige Richtung zielt). Ehrgeiz in der GSVP kann ohne Zweifel "der Gesellschaft nützen", und zwar sowohl in Europa als auch weltweit.

Für eine Zehn-Jahres-Prognose müssen Faktoren herangezogen werden, die über den Bereich der GSVP hinausweisen, für die Antwort jedoch von entscheidender Bedeutung sind. Wo wird die EU in einem Jahrzehnt stehen?

Wie wird sie in institutioneller Hinsicht funktionieren? Wie schnell, mit welchem Ehrgeiz und wie erfolgreich wird sie ihre Ziele verwirklichen? Werden bis 2020 weitere institutionelle Änderungen vorgenommen werden? Schließlich hat es zwischen 1990 und 2000 nacheinander drei Verträge gegeben. Werden Maßnahmen auch ohne vertragliche Grundlage ergriffen werden, wie es bei der Einrichtung der Europäischen Verteidigungsagentur der Fall war?

Welche Staaten werden der EU angehören? Wie viele Erweiterungen wird es geben und werden sie mit institutionellen Reformen einhergehen? Wird es dabei eine engere Zusammenarbeit geben, auf Grundlage der Verträge oder in anderer Weise?

Wie werden die weltweiten Rahmenbedingungen in Bezug auf die strategische Stellung der Länder, die Wirtschaft, den Zugang zu Rohstoffen und das Klima aussehen und werden sie zu Spannungen führen?

All diese Fragen zeigen, wie unvorhersehbar die zukünftige Entwicklung der Union ist. Der Zustand der Institutionen der Europäischen Union und ihre geografische Ausdehnung wirken sich nämlich unmittelbar auf die Sicherheits- und Verteidigungspolitik aus. Die GSVP kann sich nur entwickeln, wenn es funktionierende Institutionen gibt mit eindeutig definierten Zuständigkeiten und Entscheidungsbefugnissen, kohärenten Poli-

tiken und solidarischen Mitgliedstaaten, wobei auch Formen der engeren Zusammenarbeit durchaus denkbar sind.

Ich werde an dieser Stelle nicht weiter auf die Analysen von General Bentégeat – die ich im übrigen teile – eingehen, sondern mich auf einige Herausforderungen konzentrieren, die wir aus meiner Sicht bewältigen müssen, wenn die GSVP überhaupt eine Chance haben soll, die in sie gesteckten Erwartungen zu erfüllen und den Anforderungen, auf die sie zugeschnitten ist, gerecht zu werden.

Herausforderungen

Wir blicken auf ein Jahrzehnt der GSVP zurück, das unbestreitbar erfolgreich war, obwohl dies oft verkannt wird. Diese Erfolge werden im vorliegenden Werk ausführlich beschrieben: Die Union hat sich als handlungsfähig erwiesen, denn sie hat sich – anders, als ihr gemeinhin nachgesagt wird – nicht allein mit Konzepten und dem Aufbau von Institutionen befasst, sondern vielmehr militärische und zivile Einsätze durchgeführt, d.h. sie ist konkret vor Ort tätig geworden, anstatt weiter an ihren Strukturen zu feilen. Da war zuerst der Konsens, dass sich die Union ihrer Verantwortung im Balkan stellen und insbesondere auch Streitkräfte dorthin verlegen muss; seitdem hat sich die EU den wechselnden Erfordernissen angepasst, wie ihre Militäroperationen in Afrika oder ihre zivilen Missionen in sehr anspruchsvollen Einsatzgebieten, etwa die beiden jüngsten Einsätze in Georgien und im Kosovo, zeigen. Was die Fähigkeiten betrifft, so zeugen die neuesten Projekte, mit denen die europäische Verteidigungsagentur betraut wurde, sowie die Programme in den Bereichen Forschung und Technologie bzw. Ausrüstungen ebenfalls von der Praxisnähe der GSVP.

Allerdings stehen wir vor erheblichen Herausforderungen.

Die größte oder zumindest dringlichste Herausforderung besteht zweifelsohne darin, dafür zu sorgen, dass keine Diskrepanz zwischen den Aufgaben der GSVP und den Mitteln, die für sie bereitgestellt werden, entsteht. Es besteht nämlich die Gefahr, dass dies geschieht, einmal wegen der aktuellen Finanzkrise und zum anderen, weil sich die Europäer im Rahmen des Atlantischen Bündnisses zunehmend in Afghanistan engagieren.

Die Nachfrage nach EU-Interventionen in Krisenherden wächst exponentiell, vor allem im zivilen Bereich. Die Europäische Union ist dank des ihr zur Verfügung stehenden Instrumentariums in der Lage, dieser Nachfrage zu entsprechen, und es wird von ihr erwartet, dass sie in erheblichem Umfang Einsatzfähigkeiten wie Polizisten, Richter, Beobachter usw. bereitstellt. Nun ist es so, dass Polizeibeamte und Richter im Gegensatz

zu Militärpersonal grundsätzlich dazu bestimmt sind, innerhalb ihres Landes eingesetzt zu werden, wobei aufgrund der zunehmenden Belastung der Staatshaushalte die inländischen Bedürfnisse zwangsläufig als vorrangig eingestuft werden. Aber auch im militärischen Bereich werden schrumpfende Verteidigungshaushalte und der operative Bedarf in Afghanistan – zumindest in den ersten Jahren des kommenden Jahrzehnts – die Fähigkeit, Beiträge zu EU-Operationen zu leisten, zunehmend beeinträchtigen. Dies trifft in noch größerem Maße auf bestimmte kritische Fähigkeiten zu: So wird bekanntlich bei jeder Operation sowohl der NATO als auch der Vereinten Nationen und der Union händeringend nach Hubschraubern und Flugzeugen gesucht.

Mit jeder Operation wird deutlicher, dass es eine paradoxe Entwicklung gibt: Die Beteiligung der größten Mitgliedstaaten lässt nach, während sich die anderen Staaten, vor allem jene, die im Zuge der letzten Erweiterungen der EU beigetreten sind, immer stärker engagieren. Dieser Trend mag überraschen und war nicht unbedingt vorherzusehen, zumindest nicht bei der Abfassung der Klausel über die Ständige Strukturierte Zusammenarbeit im Vertrag von Lissabon. Woher kommt diese Zurückhaltung? Bestehen etwa Zweifel hinsichtlich der Legitimität solcher Operationen oder erscheinen sie nicht wichtig genug, um andere Prioritäten zurückzustellen? Wie ist andererseits die Beteiligung der weniger großen Mitgliedstaaten zu erklären? Zum Teil wohl damit, dass diese Staaten keine NATO-Mitglieder und daher in Afghanistan weniger gefordert sind; auf alle Fälle jedoch scheint der Wille, als Mitglied der Europäischen Union mit gutem Beispiel voranzugehen und die Vereinten Nationen tatkräftig zu unterstützen, in diesen Ländern stärker zu sein als die natürliche Scheu vor einem Engagement in einem womöglich völlig fremden Einsatzgebiet.

Eine Frage verursacht in Brüssel viel Kopfzerbrechen: Frankreich hat zwar sein Engagement für die GSVP ausdrücklich bestätigt, doch wird es auch in den kommenden Jahren – ungeachtet seiner neuen Stellung innerhalb der NATO und nach der Neuordnung seines Verteidigungssystems – die größten Beiträge zu den EU-Einsätzen leisten? Gibt es eine Alternative? So nützlich die Gefechtsverbände (*battlegroups*) auch sein mögen, da sie ein schnelles Eingreifen ermöglichen und zum Teil – wie etwa im Fall des nordischen Gefechtsverbands – aus sehr gut ausgebildeten Kräften mehrerer mittelgroßer und kleiner Mitgliedstaaten bestehen, so können sie dennoch nicht im Alleingang Krisen überwinden, bei denen die Gefahr einer Eskalation besteht, mit entsprechenden Auswirkungen auf den Umfang und die Dauer der Operation.

Die Mobilisierung der kleinen und mittelgroßen Staaten und die Beteiligung von Drittstaaten bringt der Union zwar große Vorteile, doch kann die GSVP ohne das Engagement der über größere militärische Kapazitäten verfügenden Mitgliedstaaten weder

weiter ausgebaut noch fortgeführt werden. Der Vertrag von Lissabon dürfte hier erhebliche Verbesserungen bringen. Gewiss, er legt nicht alle Instrumente in eine Hand, außer auf Ebene des Europäischen Rates, aber der Hohe Vertreter hat in seiner doppelten Funktion die Mittel und die Befugnis, auf Kohärenz zu achten, wobei er sich nicht zuletzt auf den Europäischen Auswärtigen Dienst (EAD) stützen kann.

Auch die Frage der Fähigkeiten selbst wird sich demnächst in ganz anderer Weise stellen: So können die im Rahmen der Kooperationsprogramme eingegangenen Verpflichtungen aufgrund von Haushaltskürzungen womöglich nicht eingehalten werden; was die Beschaffung von Standardausrüstungen betrifft, so sind zudem die Erwartungen in Bezug auf den Preiswettbewerb sowie den wirtschaftlichen und sozialen Ertrag gestiegen, wobei diese Erwartungen allerdings teils widersprüchlich sind.

Selbst wenn auch dieses Phänomen nicht speziell die EU betreffen wird, so werden wir doch zunehmend Mühe haben, insbesondere unseren amerikanischen Partnern gegenüber zu belegen, dass die GSVP nützlich ist, weil sie mehr Fähigkeiten generiert.

Dieser fortschreitenden Verknappung der verfügbaren Ressourcen können wir nur entgegenwirken, wenn wir noch deutlicher darauf hinweisen, wie wichtig die GSVP ist, und zwar nicht nur weil sie eine schöne politische Idee ist, sondern weil sie tatsächlich den vordringlichsten Sicherheitsbelangen der Mitgliedstaaten entspricht. Gegenwärtig besteht die GSVP freilich im Wesentlichen darin, dass die Union bei humanitären Krisen eingreift, und verkörpert damit lediglich das politische Engagement der EU. Manchmal werden die Verantwortlichen der GSVP sogar verdächtigt, Operationen und Missionen "zu erfinden", um ihre Existenz zu rechtfertigen. Seltsamerweise stehen nur sie unter einem solchen Verdacht.

Das humanitäre Ziel, so wichtig es auch sein mag, und die Demonstration eines diplomatischen Engagements reichen als Motivation nicht aus, um die Staaten ungeachtet der Mittelknappheit, die in den nächsten Jahren herrschen wird, zu einer Beteiligung an der GSVP zu bewegen. Die Mitgliedstaaten haben neben ihren lebenswichtigen Verteidigungsinteressen, die sie – zumindest die meisten von ihnen – im Rahmen der NATO wahrnehmen, auch weitergehende Sicherheitsinteressen. Diese betreffen die innere Sicherheit, insbesondere hinsichtlich der Bekämpfung der organisierten Kriminalität und des Terrorismus, die Versorgungssicherheit, die Stabilität in den Nachbarländern und den Bevölkerungsschutz (Katastrophen, Evakuierungen, Geiselnahmen, Seeräubererei). Die GSVP muss nicht nur ihre humanitären und diplomatischen Ziele erfüllen, sondern gleichzeitig auch erkennbar diesen weitergehenden Sicherheitsanforderungen genügen.

Zudem wird die GSVP erst dann voll legitimiert sein, wenn sie mit einer echten Solidarität – sowohl in finanzieller als auch in politischer Hinsicht – einhergeht. In finanzieller Hinsicht, weil die militärische GSVP gegenwärtig der einzige Politikbereich der Union ist, in dem es nahezu keine Solidarität gibt. Zwar sieht der Vertrag vor, dass Maßnahmen mit militärischen Bezügen ausschließlich aus nationalen Beiträgen und nicht aus dem Gemeinschaftshaushalt finanziert werden, aber nirgendwo steht geschrieben, dass diese nationalen Beiträge nach der Regel "jeder beitragende Staat kommt für seine Kosten selbst auf" aufzuteilen sind, wie es seit den Anfängen der GSVP üblich ist (wobei der Anteil der gemeinsamen Kosten sehr niedrig ist). Aber die GSVP muss auch politische Solidarität demonstrieren und die Erwartungen sämtlicher Mitgliedstaaten erfüllen, selbstverständlich nur in dem Maße, wie die strategische Situation dies erlaubt, und sie darf nicht den Eindruck erwecken, dass sie sich auf die traditionellen Interessengebiete einiger Mitgliedstaaten konzentriert.

Überdies müssen die EU-Mitgliedstaaten ihre Anstrengungen sinnvoll zwischen den verschiedenen multilateralen Rahmen und der nationalen Ebene aufteilen. Um festzustellen, welcher Rahmen am ehesten geeignet ist, sollten wir uns folgende Frage stellen: Mit wem wollen und können wir am besten gemeinsam vorgehen? Mit Partnern diesseits und jenseits des Atlantiks (im Rahmen der NATO oder im Rahmen von spezifischen Koalitionen); nur mit europäischen Ländern, gegebenenfalls unter Einbeziehung Russlands oder anderer Nachbarstaaten, beispielsweise aus dem Mittelmeerraum, die erklärt haben, dass sie sich der Union anschließen wollen; oder mit der gesamten internationalen Gemeinschaft im Rahmen der Vereinten Nationen, wobei denkbar ist, dass eine Schnelleingreiftruppe der EU einen späteren globaleren Einsatz der VN erleichtert oder aber die VN in einer schwierigen Lage unterstützt, so wie wir es in der Demokratischen Republik Kongo (DRK) oder in Tschad getan haben? Die jeweiligen Umstände einer Krise sollten bestimmen, wie wir vorgehen, und die Union muss in der Lage sein, dies offen mit ihren Partnern, insbesondere den Vereinigten Staaten, zu besprechen. Zudem müssen sich die Mitgliedstaaten klar für ein nationales Vorgehen oder ein Vorgehen der Union entscheiden, auch wenn es darum geht, Ländern, die durch externe oder interne Krisen bedroht sind, zu helfen. Beide Handlungsebenen können sich gegenseitig verstärken, jedoch bedarf es hierzu einer wirksamen Koordinierung.

Die Vorteile

In konzeptioneller Hinsicht ist der Ausbau der GSVP ein genauso heikles und konfliktträchtiges Thema wie es früher die Währungs- oder die Außenpolitik war. Die GSVP bietet sogar noch mehr Zündstoff, da sie die nationale Souveränität und die Verteidigungsbeziehungen zu den Vereinigten Staaten im Kern berührt. Deshalb ist man bei

der GSVP so behutsam vorgegangen und hat Kompromisse mit vielen unklaren Formulierungen und vielen Einschränkungen in Kauf genommen, was die Arbeit aller Beteiligten kompliziert und gelegentlich frustrierend macht. Aber dieses pragmatische Vorgehen hat sich als außerordentlich hilfreich erwiesen und dürfte sich in Zukunft mehr und mehr durchsetzen. Pragmatismus führt nämlich unweigerlich zu der Feststellung, dass bei der Reaktion auf Krisen und beim Schutz der Sicherheit eine gemeinsame Herangehensweise erforderlich ist, auch wenn unter Hinweis auf den Grundsatz der Subsidiarität zunehmend kritisiert wird, dass Aspekte des täglichen Lebens der Bürger in Brüssel geregelt werden. Sicherlich aus diesem Grund stößt die Tatsache, dass sich die Union mit Krisen und Sicherheitsfragen befasst – von den Dogmen oder der Idee einer "europäischen Armee" einmal abgesehen – allgemein auf Zustimmung, wie sogar die Umfragen in den als euroskeptisch geltenden Staaten belegen. Dabei ist oft zu hören, dass Europa Schutz bieten müsse. In keinem anderen Bereich wird die Schutzfunktion der Union so selbstverständlich vorausgesetzt und so wenig in Frage gestellt wie im Bereich der Sicherheit.

Kein Mitgliedstaat verfügt über ausreichende budgetäre und personelle Ressourcen, um Krisen alleine bewältigen zu können, nicht zuletzt wegen der demographischen Entwicklung. Zudem erscheint die Legitimität solcher Alleingänge aus politischer Sicht zunehmend zweifelhaft. Tatsächlich geht es nicht mehr darum, im Namen eines mehr oder weniger fadenscheinigen nationalen Interesses zu intervenieren, so wie es diejenigen europäischen Staaten, die die Mittel hierzu hatten, im Verlauf der Geschichte und noch bis in die jüngere Vergangenheit hinein getan haben, sondern darum, Einsätze unter Berufung auf die von den Vereinten Nationen gebilligten gemeinsamen Werte und Ziele durchzuführen. Die europaweite Dimension verstärkt die Legitimität und verhindert historisch begründete Auseinandersetzungen, wobei allerdings manch andere Beschränkungen in Kauf genommen werden müssen.

Die GSVP ist integraler Bestandteil der GASP und hat diese insofern grundlegend verändert, da sie sie nach und nach von den Zwängen der politischen Zusammenarbeit befreit hat. Da es nun nicht mehr allein darauf ankommt, Erklärungen zu vereinbaren, sondern auch konkret danach zu handeln, verändert sich angesichts der Tragweite der Interventionen und der damit einhergehenden Verantwortung auch die Arbeitsweise der 27, wie die Georgienkrise im Sommer 2008 eindrucksvoll bestätigt hat: Anfänglich nahmen die Mitgliedstaaten in dieser Angelegenheit sehr unterschiedliche Standpunkte ein, doch da sie unverzüglich eine Beobachtermission entsenden wollten, mussten sie sich auch auf die Modalitäten für diesen Einsatz einigen. Infolgedessen überwandern sie ihre anfänglichen Unstimmigkeiten und zogen künftig an einem Strang.

Aber der Wert der GSVP beruht nicht allein darauf, dass er die GASP offensichtlich ergänzt. Vielmehr muss die Sicherheits- und Verteidigungspolitik mit allem Bereichen der Unionspolitik abgestimmt werden.

Wie auch immer die Krise oder die Bedrohung aussehen mag – die Lösung kann nur darin bestehen, dass erst eine Strategie festgelegt und sodann mit Hilfe der geeigneten Instrumente (Wirtschaftshilfe, handels- und entwicklungspolitische Maßnahmen, Visa-bestimmungen, humanitäre Hilfe, zivile und militärische Krisenbewältigungseinsätze, Maßnahmen gegen den illegalen Handel, polizeiliche Zusammenarbeit usw.) umgesetzt wird. Eine Reaktion muss sich daher immer auf sämtliche Instrumente der EU sowie auf die Politiken und Fähigkeiten der Mitgliedstaaten stützen. Der Vertrag von Lissabon bedeutet in dieser Hinsicht eine grundlegende Verbesserung. Zwar wurden nicht alle diese Instrumente in einer Hand vereinigt, außer auf Ebene des Europäischen Rates, aber der Hohe Vertreter verfügt über ausreichende Mittel und Befugnisse, um ein kohärentes Vorgehen zu gewährleisten.

Die GSVP ist daher Teil einer umfassenden Synergie, nicht nur im Bereich des auswärtigen Handelns, sondern auch in anderen Bereichen. Die EU muss darauf achten, dass sich ihr auswärtiges Handeln gegenüber den anderen Bereichen ihrer Politik nicht allzu sehr verselbständigt; zwischen der GSVP und allen anderen sicherheitsrelevanten Politikbereichen, einschließlich dem der inneren Sicherheit, muss eine Verbindung erkennbar sein.

Künftig wird es undenkbar sein, dass einem Mitgliedstaat, der im Rahmen der GSVP entwickelte Fähigkeiten anfordert, weil er von einer Katastrophe heimgesucht wurde, die er nicht alleine bewältigen kann, diese Fähigkeiten verweigert werden. Selbstverständlich wäre dabei die jeweilige (in den meisten Fällen zivile) Befehlskette zu beachten. Die Solidaritätsklausel des Vertrags von Lissabon sieht ausdrücklich vor, dass militärische Mittel mobilisiert werden können und dass die Hilfe der Mitgliedstaaten vom Rat koordiniert wird, wobei dieser vom Politischen und Sicherheitspolitischen Komitee, das sich wiederum auf die im Rahmen der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik entwickelten Strukturen stützt, sowie vom Ausschuss für die innere Sicherheit unterstützt wird.

Es gibt keinen besseren Weg, die Bürger für die Europäische Union zu gewinnen, als ihnen konkret vor Augen zu führen, dass die Behörden eines Landes, das von einer Katastrophe heimgesucht wurde, solidarisch und wirksam mit allen der Union zur Verfügung stehenden – auch militärischen – Mitteln unterstützt werden. Dies gilt nicht nur für Katastrophen, sondern beispielsweise auch für die Überwachung der Meere, des Weltraums usw.

Wie können die Herausforderungen bewältigt und die Vorteile der GSVP genutzt werden?

Diese Frage stellt sich verstärkt, seitdem der Vertrag von Lissabon in Kraft getreten ist. Angesichts der voraussehbaren Haushaltsengpässe und der globalen Sicherheitsherausforderungen (Stabilität, Nichtverbreitung, Energieversorgungssicherheit), ist es undenkbar, dass man bereit ist, bis 2020 alljährlich 8 Milliarden Euro für das auswärtige Handeln der Gemeinschaft aufzubringen, ohne die Gewähr zu haben, dass die Politiken, die mit diesem Geld finanziert werden, den Werten und wesentlichen Interessen der Mitgliedstaaten tatsächlich dienen. Wir müssen uns daher Gewissheit darüber verschaffen, dass alle unsere Aktionen im Rahmen der Europäischen Union in eine Strategie eingebunden und wirklich abgestimmt sind.

Wie kann dies konkret bewerkstelligt werden? Wenn bei der Einrichtung der Strukturen und Verfahren des Vertrags von Lissabon das Streben nach Wirksamkeit und ein echter Wille zur Zusammenarbeit im Vordergrund stehen, werden wir einen bedeutenden Schritt vorangekommen sein. Aber diese Verbesserungen werden lediglich eine kohärente Anwendung der Handlungsmittel erleichtern. Ein Erfolg wird von drei Faktoren abhängen. Erste Voraussetzung ist, dass der Rat – und der Europäische Rat im Hinblick auf die in seine Zuständigkeit fallenden Beschlüsse – in vollem Umfang seine kohärenzstiftende Funktion wahrnimmt, was bedeutet, dass der Rat (Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen) und der Europäische Rat in echter Synergie zusammenarbeiten müssen. Denn es ist der Rat, der nicht nur den Akteuren der GASP und der GSVP, sondern auch der Kommission die Leitlinien für die Umsetzung der Gemeinschaftspolitiken vorgibt. Die Arbeit der Minister muss daher entsprechend vorbereitet werden, sowohl in Brüssel (die Funktion des Hohen Vertreters trägt maßgeblich hierzu bei) als auch in den Hauptstädten, die dabei für die nötige ressortübergreifende Abstimmung sorgen müssen.

Zweitens muss die Kommission die operativen Auswirkungen ihrer Programme und Finanzinstrumente besser kontrollieren können. Im Gegensatz zu den GSVP-Akteuren agiert die Kommission aber nicht direkt. Auch hat sie keinen unmittelbaren Zugriff auf Fähigkeiten der Mitgliedstaaten. Aus durchaus legitimen Gründen, die mit der Sicherheit der Rechnungslegung und der Gleichbehandlung der Mitgliedstaaten zu tun haben – Zwänge, die ihr im übrigen größtenteils vom Rat und vom Europäischen Parlament auferlegt wurden – muss die Kommission öffentliche Ausschreibungen durchführen, was in vielen Fällen dazu führt, dass sie Kräfte aus Einrichtungen der Vereinten Nationen oder von NROs oder Beraterfirmen finanzieren muss, anstatt auf die – direkter einsatzfähige –

Expertise in den Mitgliedstaaten zugreifen zu können. Es ist schwer vorstellbar, dass es innerhalb der nächsten zehn Jahre nicht dazu kommen wird, dass die Gemeinschaftspolitiken im Bereich des auswärtigen Handelns strengerer Auflagen in Bezug auf ihre Wirksamkeit, Messbarkeit und Visibilität unterliegen und in stärkerem Maße mit der GASP/GSVP und den Fähigkeiten der Mitgliedstaaten verknüpft werden, auch durch die Symbiose, die im Zusammenwirken mit dem Europäischen Auswärtigen Dienst entstehen wird. Visibilität ist gewiss kein Selbstzweck, sie beeinträchtigt aber auch nicht die Souveränität der begünstigten Staaten oder deren "Eigentümerschaft"; außerdem ist sie für die politische Wirksamkeit des Handelns notwendig. Kein Staat verzichtet auf die Visibilität seiner Hilfsaktionen, warum also sollte es die Union tun? Drittens – und dieser Punkt ist eng mit dem zweiten verknüpft – muss nicht nur dafür gesorgt werden, dass alle Instrumente der Union zusammenwachsen, sondern es müssen auch die Synergien mit den bilateralen Maßnahmen der Mitgliedstaaten verbessert werden, ob es sich nun um bilaterale Unterstützungsmaßnahmen oder um die Standpunkte in multilateralen Gremien außerhalb der EU, insbesondere bei den Vereinten Nationen oder innerhalb internationaler Finanzinstitutionen, handelt.

Eine weitere Bedingung für den Erfolg besteht darin, dass die nötigen Kenntnisse und Fähigkeiten für ein gemeinsames Vorgehen zur Verfügung stehen; hierzu müssen mehrere Anforderungen erfüllt sein, darunter die Interoperabilität der Ausrüstung wie auch der eingesetzten Kräfte. Es geht nicht darum, eine europäische Armee aufzustellen – ein mittlerweile wohl überholtes Konzept –, sondern es geht darum, dass die Europäer dann, wenn sie einen Einsatz beschließen, in der Lage sein müssen, ihre Truppen und zivilen Einsatzkräfte unter dem Gesichtspunkt größtmöglicher Effizienz zu verlegen, ausgestattet mit interoperabler Ausrüstung und einheitlichen Handlungskonzepten, die im Rahmen praktischer Übungen und gemeinsamer Schulungen erprobt wurden, sowie beübt und geübt gemeinsamen Fähigkeiten. Gemeinsame Ausbildung auf allen Ebenen, vom einfachen Soldaten bis zum Offizier, wird künftig sicherlich vermehrt der Fall sein; dies gilt insbesondere für alle zivilen und militärischen Kräfte mit Aufgabenstellungen im Rahmen der europäischen Krisenbewältigung. Die verschiedenen Arten verstärkter Zusammenarbeit, einschließlich der Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit, die in einer festgefahrenen Situation Mitgliedstaaten, die dies wünschen, ein weiteres Vorschreiten ermöglichen, können in allen oben genannten Bereichen zur Anwendung gelangen. Letzte Bedingung schließlich ist, dass die EU über die besten Planungs- und Durchführungsmittel verfügen muss, damit sie ihre politische Strategie, ihre militärischen und zivilen Fähigkeiten und die Gesamtheit der Mittel, einschließlich gemeinschaftlicher Mittel, in ein Gesamtkonzept einbinden kann, und auch die beste Garantie für Professionalismus und Effizienz bieten kann. Diese Strukturen dürfen nicht schwerfällig wer-

den, sie müssen eine schnelle Reaktion und das Aufrechterhalten eines Einsatzes, solange die Umstände es erfordern, ermöglichen; schließlich müssen sie ein Höchstmaß an Expertise und Erfahrung bieten, das sich auf die Erfahrungswerte früherer Einsätze und auf das gemeinsame Einsatztraining stützt. Die Befehlskette von Operationen muss verstärkt werden. Der Vertrag von Lissabon eröffnet hierfür eine Perspektive, insbesondere durch zwei wichtige Bestimmungen: die anerkannte Rolle des Hohen Vertreters bei der Durchführung der GSVP und die bereits erwähnte Möglichkeit, eine Gruppe von Mitgliedstaaten mit einer Mission zu betrauen, eine Neuerung, deren Potenzial durch die Ständige Strukturierte Zusammenarbeit noch erheblich verstärkt werden kann.

Von dieser Kohärenz des Handelns wird der Erfolg abhängen. Er wird aber auch davon abhängen, ob die Union in der Lage ist, ein besseres Informationsmanagement in der GSVP zu betreiben, wobei dies sowohl für die Gewinnung als auch für die Verbreitung von Informationen gilt.

Womöglich wird die EU in eben jenem Bereich im kommenden Jahrzehnt die größten Fortschritte machen müssen. Als erstes ist es unbedingt erforderlich, dass alle nötigen Informationen zur Verfügung stehen, damit die Weichen für das Handeln auf Unionsebene gestellt werden können. Die EU muss ihre Mittel zur Informationsgewinnung erheblich verbessern.

Wenn man bedenkt, wie schwierig diese Aufgabe ist, wurde bisher bereits Beachtliches geleistet. Das Lagezentrum hat die von den internen und auswärtigen Diensten der Mitgliedstaaten übermittelten Informationen in bemerkenswerter Weise weiterverarbeitet und zusammengeführt. Aufgrund dieser Fähigkeiten und denen des Militärstabs der EU kann sich die Union für ihre Operationen auf eine nachrichtendienstliche Kapazität stützen (*Single Intelligence Analysis Capacity: SIAC*). Überdies werden Operationen zunehmend durch das Satellitenzentrum in Torrejón mit Satellitenbildern unterstützt, insbesondere seitdem dessen Kapazitäten durch das von den Hauptstädten bereitgestellte Bildmaterial verstärkt werden. Darüber hinaus sollte die Zusammenarbeit zwischen der Kommission und dem Generalsekretariat des Rates Letzteren in die Lage versetzen, bei der Umsetzung des GMES-Programms sowie künftig der SSA-Programme zur Überwachung von Weltraumschrott (*Space Situational Awareness*) die Erfordernisse im Bereich der inneren und auswärtigen Sicherheit umfassend zu berücksichtigen.

Die Union wird auch mit IT-Technologien und eigenen gesicherten Netzwerken ausgestattet werden müssen, damit sie relevante Informationen nach Verfahren austauschen kann, die ihrer institutionellen Betriebsumgebung sowie jener der Mitgliedstaaten entsprechen.

Aber die Union muss auch in der Lage sein, ihren Bürgern, den Volksvertretern sowie ihren Partnern zu vermitteln, was sie leistet. Im Bereich Sicherheit und Verteidigung spielen sich die Beziehungen zu den Volksvertretern zwangsläufig auf zwei Ebenen ab, zum einen auf Ebene des Europäischen Parlaments, zum anderen auf Ebene der nationalen Parlamente (diese verabschieden die nationalen Verteidigungshaushalte und entscheiden in zahlreichen Staaten über den Einsatz von Truppen); außerdem muss die Union dafür sorgen, dass das, was die Versammlung der WEU in die GSVP eingebracht hat, erhalten bleibt.

Diese Beziehung mit den Völkern und ihren Vertretern wird zweifelsohne eine der Hauptaufgaben des Hohen Vertreters sowie im übrigen auch des Präsidenten des Europäischen Rates sein. Beide müssen durch geeignete Kommunikationsstrukturen unterstützt werden. Brüssel wird jedoch die Verdienste der Union im Bereich der Sicherheit und der Verteidigung nur dann ins öffentliche Bewusstsein rücken können, wenn die Mitgliedstaaten an ihre Bürger dieselbe Botschaft weiterleiten. Sollten die Mitgliedstaaten nach wie vor der ständigen Versuchung erliegen, jeden Erfolg als nationale Errungenschaft und jeden Misserfolg als Versagen Brüssels darzustellen, sowohl in der Verteidigungs- und Sicherheitspolitik als auch in anderen Bereichen, so wird in der Bevölkerung der Rückhalt für das europäische Aufbauwerk weiter schwinden.

Man könnte darauf wetten, dass in den nächsten zehn Jahren, sofern kein einschneidendes Ereignis das europäische Aufbauwerk von außen oder innen grundlegend erschüttert, eine im Rahmen der Union verfolgte gemeinsame Verteidigungspolitik – ungeachtet der Beistandsklausel – potenziell weiterhin eine Zukunftsperspektive darstellen wird, dass jedoch eine gemeinsame Sicherheitspolitik, die sich auf ein kohärentes EU-Instrumentarium stützt, zur Realität geworden ist. Womöglich ist diese Wette zu gewagt, oder im Gegenteil nicht gewagt genug; auf jeden Fall entspricht sie einer natürlichen Entwicklung nach einem ersten Jahrzehnt des Erfolges und einem realistischen Anspruch, den zu erfüllen sich lohnt.



Ziele der europäischen Verteidigung

Henri Bentégeat

Der Blick in die Zukunft ist oft ein eitles Unterfangen. Jedoch ist es schwierig, auf eine solche Vorausschau zu verzichten, ganz einfach, weil die Entscheidungen von heute ihren Einfluss auf die Wirklichkeit von morgen haben. Um auf geordnete und stimmige Weise voranzukommen, bedarf es einer Strategie, das heißt, es muss ein in der Zukunft zu erreichendes Ziel vorgegeben und dann Schritt für Schritt darauf hingearbeitet werden.

Insofern ist es durchaus legitim, heute abschätzen zu wollen, wie die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) Ende des kommenden Jahrzehnts aussehen könnte oder sollte. Wenn wir das Ziel umreißen und ebenso die Stoßrichtungen, die den Weg dahin ebnen sollten, so haben wir zumindest die Mittel an der Hand, um ganz bewusste Entscheidungen treffen zu können.

Welche Ambitionen für die europäische Verteidigung im Jahr 2020?

Bevor wir darauf – mit der gebotenen Umsicht – antworten, ist es vielleicht sinnvoll, von der Prämisse auszugehen, dass Europa tatsächlich ein ehrgeiziges Ziel für seine Verteidigung im Jahr 2020 verfolgt, da allein ein gemeinsamer politischer Wille Fortschritte in dieser Frage zu erreichen vermag. Die Ratifizierung des Vertrags von Lissabon eröffnet uns eine einmalige Chance, nicht nur durch seine wesentlichen Bestimmungen zur Außen- und Verteidigungspolitik, sondern auch dank der soliden politischen Vorgaben, die seine Umsetzung begleiten werden.

Es gibt Stimmen, die die Legitimität einer von jeder anderen Sicherheitsorganisation unabhängigen europäischen Verteidigungspolitik hinterfragen. Zwar könnten wir Krisenbewältigungsoperationen und zivile Wiederaufbaumaßnahmen unter dem Dach der Vereinten Nationen oder der NATO durchführen – also der Organisation, der wir heute größtenteils unsere kollektive Verteidigung anvertrauen. Wollen wir jedoch unsere internen Divergenzen endgültig überwinden, so brauchen wir unbedingt, was nur die Union uns bieten kann: eine gemeinsame Zukunft. Und damit eine gemeinsame Verantwortung für Verteidigung und Sicherheit.

Eine Politik

Sollte die GSVP einen anderen Platz innerhalb der Unionsarchitektur finden? Sollten wir versuchen, ihr innerhalb der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) mehr Gewicht zu verleihen? Um darauf eine Antwort geben zu können, sind in erster Linie Erfahrungswissen und Pragmatismus gefordert. Tatsächlich bemisst sich das konkrete Gewicht der GSVP nach der Bedeutung, die Sicherheitsfragen in den jeweiligen Beziehungen der Union zu bestimmten Staaten oder Regionen in der Welt zukommt. In dem Maße, wie die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik kohärenter wird, ist allerdings klar, dass die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik sowohl vor Ausbruch einer Krise (Prävention) als auch in der Zeit nach einer Krise (Stabilisierung und Wiederaufbau) stärker zum Tragen kommen müsste, so wie dies im Vertrag von Lissabon vorgesehen ist.

Der Motor für die GSVP wird von den Mitgliedstaaten gesteuert. Sie sind es, die über den Start einer Mission oder Operation entscheiden, und sie sind es, die die Fähigkeiten zur Erreichung der Ziele bereitstellen, die sie selbst vorher gebilligt haben. Die ersten zehn Jahre des sicherheits- und verteidigungspolitischen Engagements der Union haben gezeigt, wie schwer es den Mitgliedstaaten einerseits fällt, sich auf die Durchführungsmodalitäten einer Operation zu verständigen, wie überraschend schnell sie andererseits aber auch reagieren können, wenn eine Krisensituation dies dringend erfordert. So hat es bis zum Zustandekommen der Operation in Tschad und in der Zentralafrikanischen Republik mehrere Monate gedauert, bis zur Entsendung von Beobachtern nach Georgien aber weniger als 30 Tage. Die Beschlussfassung mit 27 Beteiligten ist also nicht unbedingt schwerfällig. Zudem werden die Instrumente der Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit und der Verstärkten Zusammenarbeit, die mit dem Vertrag von Lissabon eingeführt werden, mit großer Wahrscheinlichkeit für mehr Flexibilität sorgen. Sie sollten eine flexible und kontrollierte Beschleunigung erlauben, damit politische Hindernisse überwunden werden können oder damit einige Länder schnell eine signifikante Angleichung unserer Verteidigungsapparate im weitesten Sinne herbeiführen können.

Die sich durch den Vertrag eröffnende Möglichkeit, eine Verstärkte Zusammenarbeit im Bereich der GASP zu begründen, birgt vor allem ein großes Potenzial für die Operationen der Union. In der Tat bedarf es nur eines Drittels der Mitgliedstaaten, um im Rat die Einleitung einer Operation zu beschließen, sofern feststeht, dass diese Operation zur Verwirklichung der Ziele der Union beitragen wird, dass sie die Interessen der Union schützt und dass sie von allen 27 Mitgliedstaaten nicht innerhalb eines vertretbaren Zeitraums eingeleitet werden kann. Wenn die Union darüber hinaus zustimmt, ihre Planungs- und Durchführungsstrukturen (OHQ) zur Verfügung zu stellen, wird der Vorteil

dieser Vorgehensweise unumschränkt sichtbar: Sie erlaubt ein schnelles Entscheiden und Handeln, auch wenn später die für ein Eingreifen erforderlichen Fähigkeiten durch Beiträge weiterer Mitgliedstaaten ergänzt werden müssen. Dies setzt natürlich von Anfang an einen festen politischen Willen und eine starke politische Solidarität unter den Mitgliedstaaten voraus, die eine solche Initiative ergreifen.

Klar umrissene Einsätze

Müssen wir zur Verbesserung unserer Reaktionsfähigkeit mittelfristig über eine europäische Armee nachdenken? Sinnvoll wird dies erst, wenn die Europäische Union eines Tages beschließt, sich mit einer einheitlichen Verteidigung und somit auch einer einzigen Herrschaftsgewalt auszustatten. Da dieses Ziel bestenfalls die Aufgabe mehrerer Generationen sein wird, muss Europa die Zeit gelassen werden, seine geschichtliche Entwicklung zu vollziehen. Insbesondere wird die Realisierbarkeit von Einsätzen aufgrund der im Vertrag von Lissabon verankerten Beistandsklausel mit Sicherheit noch in weiter Ferne liegen. Die Stärke der auf Artikel 5 des Washingtoner Vertrags fußenden transatlantischen Bindung gibt uns – so wie wir das wünschen – die Zeit, diese gegenseitige Hilfe mit dem ganzen gebotenen Realitätssinn anzugehen. Dieser Punkt verlangt absolute Klarheit: Ein erklärter politischer Wille zur Übernahme dieser neuen Verantwortung unter den Mitgliedstaaten der Union wäre sinnlos, wenn damit nicht die konkrete Verpflichtung verbunden wäre, sich die dafür nötigen Mittel an die Hand zu geben. Kann heute jemand vorhersagen, in welchem Umfang die Europäer in zehn Jahren Mittel für ihre Verteidigung zur Verfügung stellen werden? Die potenziellen Auswirkungen der Wirtschaftskrise sind auch jetzt noch allzu schwer abzuschätzen.

Im kommenden Jahrzehnt wird der Schwerpunkt der GSVP-Einsätzen also auch weiterhin auf der Bewältigung der Krisen außerhalb der Union liegen, von ihrer "heißen Phase" bis hin zu ihrer Stabilisierung. Vor diesem Hintergrund müssen wir weiter an der bestmöglichen Interoperabilität unserer Streitkräfte arbeiten, denn unsere gemeinsamen Interessen und Werte werden unweigerlich dazu führen, dass wir uns an denselben militärischen Operationen beteiligen. Wir haben dafür die nötigen Instrumente und Verfahren eingeführt. Zweifelsohne werden wir am Ende des kommenden Jahrzehnts in der Lage sein, die Früchte unserer Anstrengungen zu ernten.

Wir müssen sehr bald spezielle Überlegungen über die Umsetzung der Solidaritätsklausel anstellen. Die Einzigartigkeit dieser Klausel besteht ja darin, dass sie innerhalb der Grenzen der Europäischen Union zur Anwendung kommt. Der Einsatz militärischer Mittel im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten erfordert verständlicherweise ein Mindestmaß an Sorgsamkeit. Die Solidaritätsklausel hat zwei Komponenten, deren

erste die Abwehr terroristischer Bedrohungen betrifft. Für ihre Wirksamkeit wird wahrscheinlich eine sehr enge Abstimmung zwischen den nationalen Einrichtungen für die Terrorismusbekämpfung ausschlaggebend sein – ob diese nun im Rahmen der Informationsgewinnung und -verarbeitung, der Polizei oder der Justizbehörden tätig sind. Militärische Mittel tragen regelmäßig zu dieser Präventionsarbeit bei, im Allgemeinen allerdings im strikt nationalen Rahmen. Die zweite Komponente ist interessanter, weil sie vorsieht, dass zur Unterstützung im Falle eines Terroranschlags oder einer Naturkatastrophe im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats militärische Mittel eingesetzt werden können, wenn die politischen Organe des betreffenden Mitgliedstaats darum ersuchen. In Anbetracht der Tatsache, dass selbst innerhalb der Union ein wie auch immer gearteter Einsatz von Streitkräften in fremdem Hoheitsgebiet eine sensible Angelegenheit ist, sollten sich die 27 Mitgliedstaaten für diese solidarischen Unterstützungsmissionen im Vorfeld unbedingt auf einen Korpus verständigen, der Verhaltensregeln und Regeln für etwaige Einsätze umfasst.

Angepasste Fähigkeiten

Die Hauptherausforderung, die wir meistern müssen, wird aber wahrscheinlich den Mehrwert betreffen, den die Europäische Union in der Krisenbewältigung tatsächlich bieten kann – mit anderen Worten, es geht um unsere Fähigkeit, alle uns zur Verfügung stehenden zivilen und militärischen Instrumente gleichzeitig in ein und demselben Krisenfall einzusetzen. Bislang haben wir in diesem Bereich wenig Erfahrung gesammelt. Wir sind uns allerdings durchaus bewusst, dass dieses Erfordernis besteht und uns wohl auch erhalten bleiben wird. Um ihm zu entsprechen, müssen wir uns noch besser organisieren.

Die Einrichtung des Direktorats für Krisenbewältigung und Planung (CMPD – *Crisis Management and Planning Directorate*) ist Vorboten einer tiefgreifenderen Umstrukturierung des Generalsekretariats in Brüssel. Mit dem entsprechenden politischen Rückhalt kann sie in der Tat den Auftakt zum Aufbau einer kompletten Krisenmanagementstruktur bilden, die zivile und militärische Mitarbeiter zusammenführt und die zweite Säule fester und dauerhafter mit der Kommission verknüpft. Neben dem CMPD würde eine solche Struktur auch den bereits bestehenden Zivilen Planungs- und Durchführungsstab (CPCC – *Civilian Planning and Conduct Capability*) und ein analog zu bildender "Militärischer Planungs- und Durchführungsstab" ("MPCC – *Military Planning and Conduct Capability*") umfassen. Vollständig oder teilweise in diese Struktur integriert würden die Querschnittsbereiche, wie Informationsgewinnung, Verwaltung der Informations- und Kommunikationssysteme, Logistik und Verwaltung der – personellen, finanziellen (ATH-ENA) oder materiellen – Ressourcen.

Wir hätten so einen kohärenten Apparat zur Verfügung, der uns Folgendes ermöglichen würde:

- nahtlose Planung unserer Engagements auf strategischer und politischer (CMPD), militärischstrategischer (MPCC) und zivilstrategischer (CPCC) Ebene;
- Vermeidung jedweder geographischen Überdehnung, die zu Lasten unserer militärischen Befehlsketten gehen würde;
- Nutzung der Vorteile eines einzigen Standorts für die strategische Führung all unserer – zivilen wie militärischen – Einsätze und der gegebenen Nähe zum politischen Entscheidungszentrum;
- Gewährleistung sorgfältigster Planung auf politischer und auf militär- oder zivilstrategischer Ebene durch Bündelung der Expertise innerhalb der zweiten Säule und bei der Kommission.

Durch diese Organisation würde die gegenwärtige Struktur des Militärstabs der Europäischen Union (EUMS) insofern geändert, als seine derzeitigen Direktionen aufgelöst und den großen Planungs- und Durchführungsstrukturen oder den Querschnittsfunktionen (Logistik, Ressourcenverwaltung, Informationsgewinnung usw.) zugeordnet würden. Ist diese einmalige Gelegenheit, die umfassende Krisenbewältigung, auf die sich der Erfolg der GSVP seit zehn Jahren gründet, in eine feste Form zu gießen, nun Grund zur Beunruhigung oder Grund zur Freude? In Anbetracht dessen, dass der unumstößliche Grundsatz einer rein militärischen Befehlskette in einem Militärischen Planungs- und Durchführungsstab (MPCC) nicht unterlaufen werden könnte, sind in dieser Struktur weder Konfusion noch Durcheinander zu befürchten.

Mit der Umsetzung des Vertrags von Lissabon könnten bestimmte aktuelle Aufgaben des Militärstabs – wie die Ausarbeitung militärischer Ratschläge oder die laufende Unterstützung des Militärausschusses – zweckmäßigerweise einem erweiterten persönlichen Beraterstab des Vorsitzenden des Militärausschusses übertragen werden, was dem Vorsitzenden auch erlauben würde, seine Rolle als einziger militärischer Berater des Hohen Vertreters und des Präsidenten des Europäischen Rates wirksamer wahrzunehmen.

Neben dem Streben nach einem kohärenten Funktionieren der operativen Gremien der GSVP spielt auch die institutionelle Logik einer solchen Krisenbewältigungsstruktur eine Rolle. Nach Maßgabe des Vertrags von Lissabon verfügt der Hohe Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik und Vizepräsident der Kommission über einen Europäischen Auswärtigen Dienst, der ihn bei der Erfüllung seiner diplomatischen Aufga-

ben unterstützt. Der oben beschriebene Krisenbewältigungsapparat gewährleistet, dass der Hohe Vertreter im Krisenfall vor Ort konkrete Maßnahmen ergreifen kann, die mit dem von den Mitarbeitern dieses Dienstes vorgezeichneten Weg oder mit den von ihnen auf diplomatischer Ebene und im Rahmen der Krisenprävention bereits unternommenen Anstrengungen völlig in Einklang stehen. Wir sollten – auch hier vom Gedanken der Synergie geleitet – über eine militärische Präsenz in diesem diplomatischen Dienst nachdenken. Es scheint sinnvoll, zumindest den Sonderbeauftragten oder den Delegationsleitern, die in den krisenanfälligsten Regionen tätig sind, einen oder mehrere militärische Berater zur Seite zu stellen.

Die Vorteile, die eine derartige Organisation unserer Institutionen in Brüssel den – zivilen wie militärischen – Akteuren der Union, die in einem Krisengebiet eingesetzt werden, bringen würden, liegen auf der Hand. Der militärische Befehlshaber, die zivilen Missionschefs und gegebenenfalls der Leiter der EU-Delegation hätten die Gewissheit, Befehle, Anordnungen oder Weisungen zu erhalten, die völlig auf einer Linie mit dem allgemeinen politischen Krisenmanagement liegen, und wären somit in der Lage, in gegenseitig nutzbringender Weise tätig zu werden. Trotzdem wird es auch künftig erforderlich sein, solche Aktionen vor Ort zu koordinieren. Diese Koordinierung, die normalerweise Aufgabe des Sonderbeauftragten ist, sofern es einen solchen vor Ort gibt, verdient besondere Aufmerksamkeit, sei es auch nur aufgrund der generell sehr unterschiedlichen zeitlichen Dimensionen, die für eine Maßnahme der Kommission, eine zivile Mission oder eine militärische Operation gelten.

Weiterzuentwickelnde Bereiche

Im Rahmen der Stärkung der internationalen Sicherheit und vor dem Hintergrund der Krisenbewältigungsoperationen könnten wir zwei Bereiche weiterentwickeln.

Der erste umfasst das, was man "Verteidigungsdiplomatie" nennen könnte, d. h. sämtliche militärischen Beratungs- und Unterstützungsmissionen. Wir führen auf diesem Gebiet bereits Missionen zur Reform des Sicherheitssektors durch. Hierbei geht es darum, Streitkräfte, Polizei und Justizapparat eines Landes bei ihrer Umstrukturierung zu unterstützen und dabei ein optimales Kosten-Nutzen-Verhältnis zu erreichen. Erforderlichenfalls kann diesen Missionen eine Entwaffnungs-, Demobilisierungs- und Reintegrationsmission vorangehen, wie sie von der Union in Partnerschaft mit der ASEAN in der indonesischen Provinz Aceh durchgeführt wurde.

Diese Art des Engagements könnte allerdings durch Unterstützungsmissionen von längerer Dauer ergänzt oder unterstützt werden. Beispielsweise gibt es zahlreiche Mitglied-

staaten, die auf der Grundlage einer bilateralen Zusammenarbeit Militärexperten für mehrere Jahre zu den Streitkräften von Drittstaaten abstellen. Hier könnte man rationeller vorgehen und solche Kooperationen auf europäischer Ebene bündeln. Die Überführung des französischen Programms zur Stärkung der afrikanischen Friedenssicherungskapazitäten (RECAMP) in die Europäische Union steht hierfür als Modell. In ähnlicher Weise könnte man vorgehen, um beispielsweise unter dem Dach des Europäischen Auswärtigen Dienstes einen Pool europäischer Ausbildungsexperten einzurichten und der Union damit die Möglichkeit zu geben, sich an Unterstützungsmissionen bei den Streitkräften von Ländern, die dies wünschen, zu beteiligen. Durch derartige Missionen wird zur Verbesserung der Sicherheit und somit zur Krisenprävention beigetragen.

Der zweite Bereich, der bei unseren Überlegungen eine wesentliche Rolle spielen muss, sind unsere Aktivitäten auf See. Unabhängig von der gegenwärtigen Lage, die uns dazu veranlasst hat, zur Bekämpfung der Seeräubererei im Indischen Ozean die erste Marineoperation der Europäischen Union einzuleiten, müssen wir in den kommenden Jahren die Fähigkeit entwickeln, unseren Seeraum zu beherrschen und die Sicherheit der Schifffahrtswege, die für unseren Handel und unsere Interessen im weitesten Sinne wesentlich sind, zu gewährleisten. Dazu müssen die Arbeiten der Kommission und diejenigen, die im Rahmen der GSVP – und insbesondere von der Europäischen Verteidigungsagentur (EDA) im Bereich der Seeraumüberwachung – geleistet werden, in Einklang gebracht werden. Vorausschau und Kenntnis dessen, was in unserem Seeraum vor sich geht, sind die wichtigste Voraussetzung für die Wirksamkeit unseres Kampfes gegen den illegalen Handel auf dem Seeweg, ob es sich dabei nun um Drogen, Waffen oder Komponenten für die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen handelt. Für einen fairen und humanen Umgang mit den Migrantenströmen in die Union bedarf es auch der Erhebung und des angemessenen Austauschs von Informationen. Unsere Marineflieger müssen sowohl in Küstennähe als auch auf hoher See in vollkommener Synergie mit den europäischen Agenturen, die für Sicherheit und Gefahrenabwehr im Seeverkehr zuständig sind, operieren können. Der Austausch von Verbindungsoffizieren zwischen diesen Agenturen und den Krisenmanagementstrukturen kann für diese gemeinsame Aufgabe nur förderlich sein.

Es versteht sich von selbst, dass bei diesem maritimen Einsatz der Europäischen Union wie auch bei vielen anderen Aktionen, die bis 2020 durchgeführt werden, die Nutzung weltraumgestützter Mittel eine eminent wichtige Rolle spielen wird. Tatsächlich stützt sich ein Großteil unserer Erkenntnis- und Antizipationsfähigkeit auf Satellitensysteme, die der Überwachung, Frühwarnung oder Kommunikation dienen. Die Programme, die die Union mit Unterstützung der Europäischen Weltraumorganisation entwickelt – wie Galileo oder Kopernikus – wie auch diejenigen, die auf multilateralen Übereinkünften

zwischen Mitgliedstaaten beruhen (z. B. Misis), sind für die künftige Glaubwürdigkeit der Aktivitäten der Europäischen Union – ob nun auf politischem Gebiet oder im enger gefassten Rahmen der Sicherheit und Verteidigung – von grundlegender Bedeutung. In Anbetracht der Geldsummen, um die es dabei geht, wie auch der Komplexität der Weltraumtechnologie sollten wir der EDA die Aufgabe anvertrauen können, den festgestellten Bedarf der Mitgliedstaaten an weltraumgestützten Mitteln mit dem der Union so gut wie möglich in Einklang zu bringen und die Chancen für bilaterale oder multilaterale Übereinkünfte mit Dritten zu prüfen, so dass ein optimales Kosten-Nutzen-Verhältnis erreicht werden kann.

Glaubwürdigkeit im Einsatz

Es führt zu nichts, Organisationen zu schaffen – die bei 27 Mitgliedern zwangsläufig komplex sind – oder Fähigkeiten für umfassende Aktionen zu entwickeln, wenn wir nicht gleichzeitig das Ziel verfolgen, im Rahmen unserer Einsätze ein solches Maß an Glaubwürdigkeit zu erlangen, dass die Union 2020 zweifelsfrei als zuverlässiger und effektiver Akteur auf der Weltbühne anerkannt sein wird.

Das erste Kriterium für die Glaubwürdigkeit unserer Operationen ist ihre Legitimität. Abgesehen davon, dass eine Resolution des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen die unverzichtbare Voraussetzung für jedweden Einsatz ist, spielt auch die Unterstützung durch die öffentliche Meinung eine wesentliche Rolle. Ob diese Unterstützung nun in Form einer Übereinkunft der nationalen Volksvertreter zur Bereitstellung von Truppen und Fähigkeiten, oder durch irgendeine Entschließung oder Erklärung der europäischen Parlamentarier zum Ausdruck kommt – sie ist und bleibt von Anfang bis Ende eine Operation von grundlegender Bedeutung. Das zweite Kriterium ist die vorbehaltlose Anerkennung, dass es für ein Eingreifen der Europäischen Union zur Beilegung einer Krise gute Gründe gibt. Diese Anerkennung fußt auf der Kombination einer Logik der geografischen Nachbarschaft (wie im Falle der Balkanstaaten oder Afrikas), einer Logik des Know-hows (Vorteil des umfassenden Ansatzes) und einer politischen Logik, wie dies der Fall sein kann im Nahen Osten oder beim Eingreifen der Union in einem Krisengebiet, in dem es ihre Interessen zu schützen gilt.

Das dritte Kriterium für unsere Glaubwürdigkeit schließlich ist unsere Effektivität. Diese wiederum ist das Resultat unserer Interoperabilität, unseres Know-hows sowie unserer Erfahrungen in der Vergangenheit und der Lehren, die wir daraus gezogen haben. Und sie ist auch das Resultat einer angepassten, kohärenten und ausreichenden Kräftegenerierung.

Es ist in erster Linie diese Glaubwürdigkeit im Einsatz, durch die die GSVP zu einer aktiven Sicherheitspolitik werden kann, d.h. einer Politik, die sich nicht damit begnügt, auf das Eintreten einer Krise zu reagieren, sondern einer Politik, die Krisen vorhersieht, ihnen vorbeugt und sie dauerhaft löst.

Eine aufmerksame Betrachtung verdient die hier und da zu beobachtende Tendenz, eine GSVP zu favorisieren, die hauptsächlich auf ein Konzept ausgerichtet ist, das mit dem etwas vagen Begriff "menschliche Sicherheit" bezeichnet wird; dieses Konzept stellt auf die Sicherheit des Einzelnen und weniger auf die des Staates ab und sieht vor, dass Streitkräfte eher für Schutzaufgaben als für Kampfaufgaben eingesetzt werden. Das im Vertrag über die Europäische Union aufgeführte Spektrum von Missionen rückt die Missionen in den Vordergrund, die sich auf das Konzept der menschlichen Sicherheit stützen: Abrüstungsmaßnahmen (Lissabon), humanitäre Aufgaben, Aufgaben der militärischen Beratung und Unterstützung (Lissabon), Aufgaben der Konfliktverhütung (Lissabon) und der Erhaltung des Friedens. Jedoch sind Kampfeinsätze im Rahmen der Krisenbewältigung einschließlich Frieden schaffender Maßnahmen ebenfalls klar verankert. Tatsächlich wird die GSVP nicht auf eine aktive militärische Komponente verzichten können, die dank hinreichender Ausbildung und Ausrüstung Kampfeinsätze durchführen kann. Beschränkt sie sich auf den Teil "Schutz" des Spektrums von Missionen zur Krisenbewältigung, kann dies dazu führen, dass sie ihrem Auftrag zur Verteidigung der strategischen Interessen der Union, die der Europäische Rat mit der Festlegung der strategischen Vorgaben und der Leitlinien der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik bestimmt, nicht mehr nachkommen kann. Die Anwendung eines umfassenden Ansatzes im Rahmen des Engagements der Union stützt augenscheinlich und auf flexible Weise das Konzept der menschlichen Sicherheit – daraus ein Leitkonzept für die GSVP zu machen, würde jedoch das Risiko in sich bergen, enorme Konfusion zu stiften.

Ein ambitioniertes Tätigkeitsfeld

Die GSVP hat zuallererst das Instrument für den Schutz der Interessen der Europäischen Union zu sein. Abgesehen davon, dass sich diese Interessen nicht auf die Nachbarschaft der Union beschränken, sind sie auch vielfältig, und sie zu verteidigen erfordert eine breitgefächerte Palette von Fähigkeiten. Die Union auf eine regionale Organisation zu reduzieren, die sich lediglich um die Stabilität in ihrer unmittelbaren Umgebung sorgt, würde den in der Europäischen Sicherheitsstrategie formulierten Zielen zuwiderlaufen. Angesichts der Herausforderungen, denen die Welt heute gegenübersteht und die noch auf sie zukommen, kann sich niemand damit begnügen, nur für seine eigene Sicherheit zu sorgen. Dies gilt umso mehr für eine politische Organisation, der 500 Millionen Bürger angehören, auf die ein Viertel des weltweiten Reichtums entfällt und die anstrebt,

einer der Hauptakteure im Dienste einer effektiven, auf Multilateralismus fußenden Weltordnung zu sein. Die Union zeigt deutlich, dass sie gewillt ist, ihre strategischen Ziele immer konsequenter zu verfolgen. Dies gilt für eine ganze Reihe von Bereichen wie Umwelt, Energieversorgung, den weltweiten Schutz ihrer Bürger und vor allem auch den diplomatischen Bereich, den sie sich Schritt für Schritt neu erschafft, indem sie in zahlreichen Angelegenheiten mit einer Stimme spricht und in mehr als 130 Ländern auf der ganzen Welt im Namen von 27 Staaten agiert. Könnte man sich vorstellen, dass all dies auf eine rein regionale Perspektive reduziert würde? Verzichtete die Union in den kommenden zehn Jahren auf die globale Dimension ihrer Funktion als Sicherheitsgarant, so würde sie mit großer Wahrscheinlichkeit in der Weltordnung des 21. Jahrhunderts nicht viel zählen: sie wäre ein durchaus respektabler und respektierter regionaler Wirtschaftsakteur, an der Lösung der großen globalen Probleme aber wäre sie nicht beteiligt.

Ein vollwertiger Partner

Damit dieser Anspruch von einer soliden Grundlage getragen wird, müssen die Beziehungen der Union zu den Vereinigten Staaten als Weltmacht ersten Ranges weiterentwickelt werden. Jenseits des Atlantiks sieht man gegenwärtig nicht "ein" Europa. In für unsere Zukunft essenziellen Fragen wie der Energieversorgung oder der Rationalisierung der Verteidigungsindustrie herrscht unter uns noch zu große Uneinigkeit. Allerdings sollte sich im Kontext der Finanzkrise bei allen die Einsicht durchgesetzt haben, dass die geeignete Ebene für die Bewältigung solcher Herausforderungen die europäische Ebene ist und nicht einzig und allein der nationale Rahmen. Es muss uns deshalb gelingen, ein geschlosseneres und in politischer Hinsicht dynamischeres Bild abzugeben. Andernfalls könnten die USA tatsächlich den Verlockungen des – ungebremst auf Expansionskurs liegenden – asiatisch-pazifischen Raums erliegen und das Gleichgewicht ihrer Partnerschaften zum Nachteil der Europäischen Union neu bestimmen.

Was den besonderen Bereich der Verteidigung anbelangt, so zeigt diese kurze Analyse auch den Weg auf, den wir noch beschreiten müssen, um die Ausgewogenheit einer starken transatlantischen Bindung, die auf einer engeren Zusammenarbeit beruht, gewährleisten zu können. Die Beziehungen der Europäischen Union zur NATO sollten uns dabei helfen, Fortschritte in diesem Sinne zu erzielen. Dies ist an zwei Voraussetzungen geknüpft. Die erste ist, dass die Union schnellstmöglich die Zypernfrage regelt. Hier muss die Politik dringend ihre Verantwortung wahrnehmen. Die zweite ist, dass unsere Partner jenseits des Atlantiks wie auch die Mitgliedstaaten, die zugleich Signatarstaaten des Washingtoner Vertrags sind, die nötige Entscheidungsautonomie beider Organisationen verstehen und respektieren. Doch auch in diesem Fall ist es die Geschlossenheit der Europäischen Union, aus der sich dieser Respekt speist. Solange wir aufgrund in-

terner Differenzen nicht in der Lage sind, unsere eigene Fähigkeitenentwicklung sicherzustellen, und solange unsere politische Vision nicht von allen geteilt wird, werden wir wie ein Spieler sein, der zwar über die besten Trümpfe verfügt, sich ihrer aber nicht zu bedienen weiß.

Die Union hat ihre Zukunft selbst in der Hand. In den kommenden zehn Jahren wird sie sich entscheiden müssen: Entweder wird sie – von ihren inneren Barrieren behindert – ein Wirtschaftsraum bleiben, der international keinen anderen Anspruch verfehlt als seinen Handel, oder sie wird ihre Probleme auf höchster politischer Ebene angehen und als effektiver globaler Akteur und respektierter Partner unter den führenden Mächten an Statur gewinnen können.

Das Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon ist nur ein erster Schritt. Verlieren wir keine Zeit, denn unsere Welt ist bereits die von morgen.



Verbesserung der Fähigkeiten mit Blick auf den künftigen Bedarf der GSVP

Alexander Weis

Prognosen für das Jahr 2020 und darüber hinaus sind mittlerweile gängige Praxis in der Europäischen Verteidigungsagentur (EDA). Kurz nach ihrer Einrichtung hat die Agentur eine Einschätzung des langfristigen Bedarfs an militärischen Fähigkeiten für GSVP-Operationen vorgelegt. Grund hierfür war, dass der Zeitplan für die Umsetzung des Planziels 2010 Probleme aufwarf: Die Entscheidungen über Investitionen für die Entwicklung und Beschaffung von Material, das heute wie auch 2010 zur Ausrüstung der Streitkräfte gehört, wurden vor fünf Jahren oder häufig noch viel früher getroffen; in den Bereichen Forschung und Technologie muss in noch längeren Zeiträumen gerechnet werden, denn es vergehen fünf bis zehn Jahre, bis mit Hilfe einer neuen Technologie konkrete Produkte für den Verbraucher entstehen. Als Richtschnur für die Entwicklung der Fähigkeiten erstellte die EDA eine "Langfristige Vision für die Fähigkeiten und den Fähigkeitenbedarf Europas im Verteidigungsbereich", die sich auf den Zeitraum 2020-2025 erstreckt; sie wurde vom Lenkungsausschuss der EDA auf Ministerebene im Oktober 2006 gebilligt¹.

Fähigkeitenentwicklungsplan

Als nächster Schritt wurde in enger Zusammenarbeit mit dem EU-Militärausschuss (EUMC) und unter umfassender Einbeziehung der Mitgliedstaaten ein Fähigkeitenentwicklungsplan (CDP) aufgestellt. Dabei wurden vier Aktionsbereiche festgelegt. Aktionsbereich A, der vom EUMC betreut wurde, betraf die Ergebnisse des Planziels 2010. In diesem Beitrag zum CDP sollten im Wesentlichen die Lücken und der gemeinsame kurzfristige Fähigkeitenbedarf der EU aufgezeigt werden. Im Mittelpunkt von Aktionsbereich B, der von der EDA bearbeitet wurde, stand die "Langfristige Vision". Hier ging es darum, den künftigen Fähigkeitenbedarf und die technologischen Entwicklungen genauer zu prognostizieren. Aktionsbereich C – der ebenfalls federführend von der EDA bearbeitet wurde – betraf die Einrichtung einer gemeinsamen elektronischen Daten-

1. Europäische Verteidigungsagentur, An Initial Long-Term Vision for European Defence Capability and Capacity needs, Brüssel, 3. Oktober 2006. Abrufbar unter <http://www.eda.europa.eu/genericitem.aspx?id=146>.

bank, in die die mittel- und langfristigen Projekte der Mitgliedstaaten eingegeben werden sollen, damit Möglichkeiten zur Zusammenarbeit mit anderen europäischen Partnern rasch erkannt werden. Im Mittelpunkt von Aktionsbereich D stand schließlich die Auswertung der Erfahrungen mit den jüngsten bereits abgeschlossenen und noch laufenden Krisenbewältigungsoperationen mit dem Ziel, eine konkrete Bilanz zu ziehen. Mit diesem Aktionsbereich wurde der EUMC betraut. Alle Arbeiten konnten innerhalb von ungefähr 18 Monaten abgeschlossen werden. Die Beiträge wurden in einem einzigen Dokument zusammengefasst, und der Lenkungsausschuss in der Zusammensetzung "Fähigkeiten" billigte den CDP im Juli 2008.

Der CDP ist kein Plan im klassischen Sinne. Es geht darin nicht um die konkrete Anzahl der für GSVP-Operationen erforderlichen Einheiten, Panzer, Schiffe und Flugzeuge, wie dies zu Zeiten des Kalten Krieges der Fall gewesen wäre. Vielmehr wird im CDP beschrieben, welche Herausforderungen sich bis zum Jahr 2025 stellen werden; auf dieser Grundlage werden sodann der Fähigkeitenbedarf sowie die diesbezüglichen Trends und Lücken ermittelt. Der CDP dient den Mitgliedstaaten als Richtschnur für die Erstellung ihrer nationalen Fähigkeitenentwicklungspläne. Von ihm sollen überdies Anstöße für Forschung und Technologie sowie für die Rüstungszusammenarbeit und die Rüstungsindustrie ausgehen – kurzum, die Fähigkeiten sind das zentrale Thema der EDA.

Aus dem CDP lassen sich im Wesentlichen folgende Schlüsse ziehen:

- "Wissen" wird für Operationen in einem komplexen Umfeld immer wichtiger, ein eindeutiger Beleg dafür, dass ein breites Spektrum von Fähigkeiten für die Erhebung, Analyse und Verbreitung von Informationen erforderlich ist;
- Der umfassende Ansatz für Krisenbewältigungsoperationen der EU erfordert zivil-militärische Strukturen, aber auch Synergien beim Aufbau ziviler und militärischer Fähigkeiten;
- Es bedarf einer immer größeren Flexibilität und immer kürzerer Reaktionszeiten, um die gewünschten Ergebnisse zum gewünschten Zeitpunkt und am gewünschten Ort erzielen zu können. Daher müssen Anforderungsprofile beispielsweise für Befehls- und Kontrollsysteme sowie Präzisionsmunition festgelegt werden; und
- Der menschliche Faktor ist von entscheidender Bedeutung; deshalb kommt es darauf an, motiviertes militärisches Personal zu rekrutieren, auszubilden und an sich zu binden, das den größten Herausforderungen gewachsen ist.

Der Lenkungsausschuss hat auf der Grundlage der Schlussfolgerungen des CDP zunächst zwölf vorrangige Maßnahmen ausgewählt, die nachfolgend in alphabetischer Reihenfolge aufgeführt sind:

- i) Abwehr chemischer, biologischer, radiologischer und nuklearer (CBRN) Kampfmittel;
- ii) Architektur für Nachrichtengewinnung, Überwachung und Aufklärung;
- iii) Computernetzwerkoperationen (CNO);
- iv) Gewinnung militärischer Informationen mittels menschlicher Quellen sowie Kultur- und Sprachtraining;
- v) Logistische Unterstützung durch Dritte;
- vi) Medizinische Unterstützung;
- vii) Minenabwehr in Küstengewässern;
- viii) Netzwerkgestützte Fähigkeiten (NEC);
- ix) Schutzmaßnahmen gegen unkonventionelle Spreng- und Brandvorrichtungen;
- x) Schutzmaßnahmen gegen tragbare Luftabwehrsysteme (C-MANPADS);
- xi) Umfassender Ansatz und militärische Auswirkungen;
- xii) Verbesserung der Verfügbarkeit von Hubschraubern.

Die meisten dieser Prioritäten sind naheliegend, denn sie entsprechen bestehenden Lücken, wie beispielsweise die Verfügbarkeit von Hubschraubern, Schutzmaßnahmen gegen unkonventionelle Spreng- und Brandvorrichtungen, netzwerkgestützte Fähigkeiten und Logistik. Andere wiederum wurden aufgrund einer Analyse des langfristigen Bedarfs festgelegt. So dürfte die Bedrohung durch tragbare Luftabwehrsysteme größer werden, und es könnte verbrecherischen Elementen in Zukunft gelingen, sich diesen Waffentyp zu beschaffen. Die Liste der zwölf in enger Abstimmung mit den Mitgliedstaaten ausgewählten Maßnahmen bildet daher eine ausgezeichnete Grundlage für die Festlegung der Verbesserungen, die im Bereich der Fähigkeiten vorzunehmen sind. Dies ist allerdings nur der Anfang. Zu gegebener Zeit werden anhand einer entsprechenden Analyse im Rahmen des CDP weitere Maßnahmen auszuwählen sein.

Drei der zunächst ausgewählten Maßnahmen – Computernetzwerkoperationen (CNO), umfassender Ansatz und Gewinnung militärischer Informationen mittels menschlicher Quellen – werden vom EU-Militärausschuss mit Unterstützung des EU-Militärstabs vorangetrieben. Mit allen anderen Maßnahmen wurde die EDA betraut.

Projekte, die vor der Billigung des CDP angelaufen sind, werden fortgesetzt. Auch für diese Maßnahmen, wie Meeresüberwachung, weltraumgestützte Maßnahmen, Drohnen

und nichttödliche Fähigkeiten, sind die Schlussfolgerungen des CDP eine nützliche Grundlage, was die Fähigkeiten betrifft.

Sonstige Strategien

Der CDP ist das "globale Strategieinstrument", doch es gibt noch drei weitere langfristige Strategien für die sonstigen Aufgaben der Agentur:

- Die *Strategie für die europäische Verteidigungsforschung und -technologie (EDRT)* zur Steigerung der Effizienz von Forschung und Technologie (FuT) im Dienste der militärischen Fähigkeiten. Sie beschreibt die "Ziele" (in welche Schlüsseltechnologien wird investiert), die "Mittel" (wie wird dies erreicht) und die "Vorgehensweisen" bei der Umsetzung der Ziele und Mittel im Rahmen von Fahr- und Aktionsplänen;
- die *Strategie für die Europäische Rüstungszusammenarbeit (EAC)* zur Förderung und effizienteren Gestaltung der europäischen Rüstungszusammenarbeit im Hinblick auf den Fähigkeitenbedarf im GSVP-Bereich. Sie beschreibt, wie die Effizienz der europäischen Rüstungsprogramme durch eine Reihe von Maßnahmen gesteigert werden kann, wobei frühere Erfahrungen mit Hilfe eines „Leitfadens für bewährte Praktiken in der Rüstungszusammenarbeit“ berücksichtigt werden;
- die *Strategie für die verteidigungstechnologische und -industrielle Basis Europas (EDTIB)*. Sie entwirft das Szenario einer künftigen europäischen Verteidigungsindustrie, die auf Fähigkeiten, Kompetenz und Wettbewerbsfähigkeit beruht. Die künftige EDTIB sollte stärker integriert und verzahnt sein, Duplizierungen vermeiden und dabei eine stärkere Spezialisierung fördern, z.B. durch die Schaffung von industriellen Exzellenzzentren. Sie berührt Bereiche, die in die einzelstaatliche Zuständigkeit fallen, wie die Konsolidierung der Nachfrage und Investitionen. Logischerweise wird in der Strategie eine Verbindung zwischen der künftigen Ausgestaltung der EDTIB und den Tätigkeiten der Agentur auf dem europäischen Verteidigungsgütermarkt gezogen. Auch wird darauf hingewiesen, dass kleinen und mittleren Unternehmen, die sich durch Flexibilität und Innovationskraft auszeichnen besondere Bedeutung zukommt.

Diese Strategien und der CDP geben Aufschluss darüber, welches die Ziele der EDA sind und wie sie verwirklicht werden sollen. Doch Strategien allein schaffen noch keine Fähigkeiten. Hierzu bedarf es vielmehr konkreter Maßnahmen und Projekte.

Konkrete Arbeiten

Es ist nicht möglich, hier alle Projekte und Initiativen aufzuzählen, deshalb seien nur die wichtigsten genannt:

- *Hubschrauber.* Die europäischen Streitkräfte verfügen über ca. 1 700 Hubschrauber, doch viele davon stehen für Krisenbewältigungsoperationen nicht zur Verfügung, entweder weil die Besatzungen nicht für Flüge über schwierigem Gelände (z.B. Wüsten oder Bergregionen) ausgebildet sind oder weil die Hubschrauber hierfür nicht ausgerüstet sind. Die EDA befasst sich mit beiden Problemen und konzentriert sich zunächst auf die Ausbildung, weil in diesem Bereich rasch zusätzliche Fähigkeiten geschaffen werden können. Erste Ausbildungsmaßnahmen zur Deckung des dringenden Bedarfs wurden bereits 2009 ergriffen. Ab 2010 sollen mit dem *Programm für die taktische Ausbildung von Hubschrauberbesatzungen* die strukturellen Defizite angegangen werden. Im Rahmen dieses Programms werden Hubschrauberbesatzungen auf europäischer Ebene für Flüge über schwierigem Gelände ausgebildet. Hinsichtlich der *Modernisierung der Hubschrauber* arbeitet die Agentur eng mit den europäischen Hubschrauberherstellern zusammen. Zunächst wird dem Transporthubschrauber des Typs MI Vorrang eingeräumt, der in zahlreichen Mitgliedstaaten Mittel- und Osteuropas stark vertreten ist. Dank der Koordinierungsarbeit der EDA werden diese Länder in der Lage sein, ihre Modernisierungsprogramme zu straffen, schneller umzusetzen und eventuell Kosteneinsparungen zu erzielen. Schließlich darf die langfristige Perspektive nicht vergessen werden. Im Mai 2009 haben Frankreich und Deutschland der EDA ihre bilaterale Initiative für einen künftigen *Transporthubschrauber (2020+)* übertragen und so das Projekt auch für andere interessierte Mitgliedstaaten geöffnet. Eine transatlantische Zusammenarbeit ist in diesem Rahmen ebenfalls denkbar, da der europäische Markt allein für diesen Hubschraubertyp zu klein ist.
- *Lufttransport.* Am 10. November 2008 haben die Verteidigungsminister von zwölf europäischen Ländern eine Willenserklärung unterzeichnet, so dass die EDA mit den Vorarbeiten zur Gründung einer *europäischen Lufttransportflotte* beginnen kann. Die Lücke beim europäischen Lufttransport soll durch die gemeinsame Nutzung von Flugzeugen wie dem A400M und dem C130 (Herkules) geschlossen werden. Es werden verschiedene Formen der gemeinsamen Nutzung erwogen: Die Bereitstellung von vorhandenen oder bestellten Flugzeugen für andere Nutzer, gegenseitige Überlassung von Flugstunden sowie die gemeinsame Organisation von Ausbildung, Logistik und Wartung. Eine Absichtserklärung soll Ende 2009 nach der Ausarbeitung eines Geschäftsmodells unterzeichnet werden. Ebenfalls am 10. November 2008 haben die Verteidigungsminister von Deutschland, Belgien, Frankreich und Luxemburg eine

Absichtserklärung über die Einrichtung einer multinationalen A400M-Einheit unterzeichnet, die zur europäischen Lufttransportflotte gehören wird.

- *Seebereich.* Hierbei handelt es sich um einen Bereich, in dem die EDA schon früher tätig war und der in den Schlussfolgerungen des CDP wieder aufgegriffen wird. In diesen Schlussfolgerungen wird auf die wachsenden Risiken und Herausforderungen auf See – vor allem in Küstengewässern – aufmerksam gemacht. Zehn Mitgliedstaaten und Norwegen haben unter Federführung der EDA ein Projekt für die Ersetzung der derzeitigen Seeminenabwehrgeneration (ab dem Zeitraum 2018-2020) ins Leben gerufen. Eine weitere Gruppe von sieben Mitgliedstaaten hat mit den Vorarbeiten für die Entwicklung einer Drohne begonnen, die an Deck eines Schiffes starten und landen können soll; so sollen die Fähigkeiten zur Überwachung eines großen Gebiets verbessert werden. Dieses Projekt steht im Zusammenhang mit den Arbeiten der EDA im Bereich der Meeresüberwachung.
- *Weltraumgestützte Erdbeobachtung.* Auch hier wird im CDP unterstrichen, welche Bedeutung dieser Fähigkeit zukommt. Erdbeobachtungssatelliten sind für die Informationsbeschaffung unerlässlich. Sechs europäische Länder (Belgien, Deutschland, Frankreich, Griechenland, Italien und Spanien) haben sich für die Entwicklung von MUSIS (multinational space-based imaging system – multinationales Satellitenbildauswertungssystem) zusammengeschlossen, mit dem ab 2015 ein kontinuierlicher weltraumgestützter Erdbeobachtungsdienst gewährleistet werden soll. Anfang 2009 haben die MUSIS-Partner ihr Projekt der EDA übertragen, so dass auch weitere Mitgliedstaaten sich daran beteiligen können. Die konkrete Aufgabe der EDA wird ferner darin bestehen, als Bindeglied zur Europäischen Kommission zu fungieren, um Synergien mit Investitionen in Technologien für zivile Nutzer und mit Projekten wie der Globalen Umwelt- und Sicherheitsüberwachung (GMES) zu ermitteln.
- *Drohnen.* Angesichts der Vielzahl bereits existierender Drohnen ist die Agentur nicht an einer neuen Plattform interessiert, sondern vielmehr an einem anderen entscheidenden Faktor, nämlich der Eingliederung der Drohnen in den normalen Luftraum. Da Drohnen an Größe und Spannweite zunehmen, werden sie die Einsatzgebiete wohl in zunehmendem Maße selbst anfliegen müssen. Dies ist derzeit nur möglich, wenn die europäischen Luftverkehrskontrollbehörden entsprechende Zeitfenster vergeben. In manchen Fällen kann dies Wochen dauern, was mit den Erfordernissen der Krisenbewältigung eigentlich nicht zu vereinbaren ist. Die EDA hat sich das ehrgeizige Ziel gesteckt, Drohnen ab 2015 im normalen Luftraum fliegen zu lassen. Dies setzt voraus, dass zahlreiche Akteure – unter anderem die Kommission und die Luftverkehrs- und

Flugsicherungsorganisationen – ihre Anstrengungen bündeln, damit die geltenden Regelungen geändert werden. Es bedarf jedoch auch neuer Technologien, z.B. der sogenannten "Sense and Avoid"-Technologien ("erkennen und ausweichen"), die es einer Drohne erlauben, den *umgebenden* Luftraum zu beobachten (und einen anderen Flugkörper zu erkennen) anstatt nur nach *unten* zu "sehen" und zu registrieren, was sich dort abspielt. Ein weiterer wichtiger Aspekt der Arbeit der EDA ist die Verwaltung von (militärischen) Frequenzen.

Die EDA arbeitet ferner an konkreten Lösungen für den ermittelten Fähigkeitenbedarf in den folgenden Bereichen: Netzwerkgestützte Fähigkeiten, Abwehr chemischer, biologischer, radiologischer und nuklearer Kampfmittel, Schutzmaßnahmen gegen unkonventionelle Spreng- und Brandvorrichtungen, Informationsgewinnung, Logistik, Software-definierte Funktechnik sowie die Ausrüstung der Soldaten im 21. Jahrhundert.

Entwicklung der Investitionen in Forschung und Technologie

Im Oktober 2005 fand in Hampton Court unter britischem Vorsitz eine informelle Tagung des Europäischen Rates statt. Bei diesem Treffen wurde hauptsächlich erörtert, wie die Umsetzung der Lissabon-Agenda aus dem Jahr 2000 vorangetrieben und die Wirtschaftsleistung Europas, insbesondere durch Forschung und Entwicklung, gesteigert werden könne. Der Hohe Vertreter/Generalsekretär Javier Solana schlug damals mehr gemeinsame FuT-Investitionen im Verteidigungssektor vor. Im Dezember 2005 übergab er dem Europäischen Rat einen ausführlicheren Bericht.

Mit diesem politischen Rückenwind leitete die Agentur eine Reihe von FuT-Maßnahmen ein. Die wichtigste war die Aufstellung des ersten gemeinsamen Investitionsprogramms (JIP – Joint Investment Programme) für FuT im Verteidigungsbereich. Dabei wurde das bisherige System von multinationalen FuT-Kooperationen im Verteidigungsbereich zugunsten eines neuen Formats aufgegeben. Was sind die Hauptunterschiede im Vergleich zu früher?

- Erstens handelt es sich bei einem JIP um ein Investitions*programm* für eine größere Anzahl von Mitgliedstaaten und nicht um die Kooperation einiger weniger Länder. Diese Kooperationen (sogenannte Projekte der Kategorie B) werden im Rahmen der EDA fortgesetzt und betreffen vorrangig die Erforschung spezieller Technologien. Die JIP (sogenannte Programme der Kategorie A) sind themenorientiert und eignen sich daher besser für eine größere Anzahl von Teilnehmern. Einzelne Projekte werden später festgelegt und ausgewählt. Ein weiterer Vorteil eines verschiedenen Projekte umfassenden Programms besteht darin, dass die Vertragsvergabe sich auf eine einzige

rechtliche Vereinbarung stützen kann, während sie bei Projekten der Kategorie B für jedes Projekt immer wieder neu geregelt werden muss.

- Zweitens sind Investitionen im Rahmen von JIP wirklich *gemeinsame* Investitionen. Sobald das Thema festgelegt ist, werden alle EDA-Mitgliedstaaten eingeladen, sich zu beteiligen und mitzuteilen, welchen finanziellen Beitrag sie leisten werden. Vorschriften über finanzielle Obergrenzen und Mindestbeiträge verhindern die Dominanz von größeren Beitragszahlern und ermöglichen auch bescheidenere, aber dennoch wichtige Beiträge. Die beitragenden Mitgliedstaaten bilden den Verwaltungsausschuss, der über die Festlegung der Projekte und die Vertragsvergabe entscheidet.
- Drittens werden die Projekte nach dem *Wettbewerbsprinzip* an Anbieter (Universitäten, FuT-Institute, Laboratorien, Unternehmen usw.) vergeben und nicht nach dem Prinzip des "juste retour" (das alte Prinzip, nach dem die Höhe des Beitrags eines Mitgliedstaats zum multinationalen Projekt darüber entscheidet, wie viele Mittel an seine nationalen FuT-Anbieter fließen). Die Anbieter müssen mit mindestens einem weiteren Anbieter aus einem anderen beitragenden Mitgliedstaat ein Konsortium bilden, das auch ein kleines oder mittleres Unternehmen umfassen muss. Diese Regelung begünstigt die grenzüberschreitende Vernetzung im FuT-Bereich in Europa.

Zwei gemeinsame Investitionsprogramme werden bereits durchgeführt. Das Programm zum Schutz der eigenen Kräfte (JIP-FP) wurde im November 2006 ins Leben gerufen, und ein gutes Jahr später wurde bereits der erste Vertrag unterzeichnet. Dies ist eine Rekordzeit im Vergleich zu der durchschnittlichen Dauer bei Projekten der Kategorie B; hier können zwischen Billigung und Vertragsunterzeichnung zwei bis drei Jahre vergehen. An JIP-FP sind 19 Mitgliedstaaten und Norwegen beteiligt. Die Fähigkeitsplaner und die Technologieexperten haben bei der Auswahl von Fähigkeitsbereichen und entsprechenden technologischen Zielen sehr eng zusammengearbeitet. Es wurden 18 spezifische FuT-Ziele festgelegt und in fünf Fähigkeitsbereiche unterteilt: kollektive Überlebensfähigkeit durch Leistungsverbesserungen in den Bereichen Detektion, Identifizierung und Reaktion; individueller Schutz; Datenanalyse; gesicherte taktische Drahtloskommunikationssysteme im städtischen Umfeld; Planung von Einsätzen in einem asymmetrischen Umfeld sowie Ausbildung für solche Einsätze. Die 19 Mitgliedstaaten und Norwegen investieren im Rahmen von JIP-FP ungefähr 55 Mio. Euro. Die Industrie stellt zusätzliche Mittel für die Aufträge zur Verfügung.

Das zweite gemeinsame Investitionsprogramm, das "innovativen Konzepten und neu aufkommenden Technologien" (JIP-ICET) gewidmet ist, wurde im Mai 2008 ins Leben gerufen. Dieses Programm befasst sich mit Technologien wie Nanomaterialien und

-strukturen, Fernerkennung und Gesundheitsüberwachung. Zehn Mitgliedstaaten und Norwegen leisten gemeinsam einen Beitrag zu JIP-ICET in Höhe von knapp 16 Mio. Euro.

Bei der Auswahl der künftigen Themen für gemeinsame Investitionsprogramme wird der CDP eine maßgebliche Rolle spielen. Derzeit werden Möglichkeiten ausgelotet, wie die zwölf Prioritäten des CDP mit den Schlüsseltechnologien der Strategie für die europäische Verteidigungsforschung und -technologie (EDRT) verbunden werden können, wobei es zunächst um die folgenden vier Prioritäten gehen soll: Abwehr chemischer, biologischer, radiologischer und nuklearer Kampfmittel, Schutzmaßnahmen gegen tragbare Luftabwehrsysteme; Schutzmaßnahmen gegen unkonventionelle Spreng- und Brandvorrichtungen und Minenabwehr in Küstengewässern.

Der Verteidigungsgütermarkt

Zuletzt hat die Agentur auch große Pläne für den Europäischen Verteidigungsgütermarkt (EDEM). Nach der Strategie für die verteidigungstechnologische und -industrielle Basis Europas muss die europäische Verteidigungsindustrie sowohl auf globaler als auch auf europäischer Ebene wettbewerbsfähig werden. Der Verteidigungsgütermarkt in Europa zeichnet sich von jeher durch mangelnde Transparenz und mangelnden Wettbewerb aus, da sich die Mitgliedstaaten in der Regel auf die Klausel über die nationale Sicherheit in Artikel 346 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (ex-Artikel 296 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft) berufen haben. Im Wesentlichen hat dieser Artikel es den Mitgliedstaaten erlaubt, den Großteil ihrer Verteidigungsgüter im eigenen Land zu kaufen.

Die EDA hat die "zwischenstaatliche Regelung zur Steigerung des Wettbewerbs auf dem europäischen Verteidigungsgütermarkt" eingeführt, um bei der Vergabe von Aufträgen im Verteidigungsbereich eine gewisse Öffnung zu erzielen und grenzüberschreitende Angebotsabgaben zu ermöglichen. Im November 2005 billigte der Lenkungsausschuss der EDA auf Ministerebene den Verhaltenskodex für die Beschaffung von Verteidigungsgütern. 25 Mitgliedstaaten und Norwegen, auf deren Gebiet die überwältigende Mehrheit der europäischen Verteidigungsindustrien angesiedelt ist, sind dem freiwilligen Kodex, der politisch nicht bindend ist, beigetreten. Der Verhaltenskodex gilt für den Kauf von Verteidigungsgütern (in einem Wert von über 1 Mio. Euro), auf die die Bestimmungen von Artikel 346 Anwendung finden. Die Aufträge werden auf dem elektronischen schwarzen Brett (electronic bulletin board – EBB) der Agentur veröffentlicht.² Der Kodex wird seit

2. Allgemein zugänglich über die Website der EDA (www.eda.europa.eu).

dem 1. Juli 2006 angewendet. Im September 2009 wurden über 450 Aufträge mit einem geschätzten Wert von ca. 16 Mrd. Euro auf dem elektronischen schwarzen Brett der EDA veröffentlicht. Bei der grenzüberschreitenden Auftragsvergabe kam es zwischen 2007 und 2008 zu einem vielversprechenden Anstieg (von 20 auf 28 %). Die Zukunft wird zeigen, ob dieser Prozentsatz noch weiter steigt – für Schlussfolgerungen ist es noch zu früh. Der Verhaltenskodex für die Beschaffung von Verteidigungsgütern ist auf jeden Fall ein Fortschritt. Er hat ein abgeschottetes Marktsegment geöffnet, denn die Auftragsvergabe für Verteidigungsgüter ist aus rechtlicher Sicht die letzte Bastion des Protektionismus.

Im Mai 2006 wurde der Kodex bewährter Vorgehensweisen innerhalb der Versorgungskette gebilligt. Durch diesen Kodex profitiert die gesamte Versorgungskette von den Vorteilen eines größeren Wettbewerbs – vor allem Subunternehmer und kleine und mittlere Unternehmen. Auch bei diesem Kodex gibt es ein elektronisches schwarzes Brett, auf dem die Auftragsvergabe zwischen Unternehmen veröffentlicht werden. Dieses Instrument steht seit dem 27. März 2007 zur Verfügung und bietet eine elektronische Plattform, auf der Hauptauftragnehmer und Käufer gegebenenfalls die Vergabe von Unteraufträgen ankündigen können.

Schließlich hat der Lenkungsausschuss im Oktober 2008 einen Verhaltenskodex zu Kompensationsgeschäften vereinbart. Dieser jüngste Kodex gilt für alle Kompensationspraktiken, die als Voraussetzung für einen Kauf gefordert werden oder sich aus dem Kauf von Verteidigungsgütern oder Verteidigungsleistungen ergeben. Kompensationsgeschäfte werden zwar als Marktverzerrungen angesehen, sie werden aber wahrscheinlich weiterhin bestehen, solange der europäische Markt für Verteidigungsgüter selbst bei weitem nicht vollkommen ist. Der neue Kodex wird Kompensationsgeschäfte nicht aus der Welt schaffen. Er wird jedoch Transparenz herstellen und dafür sorgen, dass der Wert der Kompensationsgeschäfte nicht über dem des Kaufvertrags liegt (100-%-Limit). Der Verhaltenskodex zu Kompensationsgeschäften ist seit 1. Juli 2009 in Kraft.

Synergien zwischen zivilem und militärischem Bereich

Die EDA wurde ursprünglich eingerichtet, um die militärischen Fähigkeiten Europas im Dienste der GSVP zu verbessern. Doch die klassische Unterscheidung zwischen Verteidigung und Sicherheit im weiteren Sinne schwindet allmählich. Erstens werden militärische und zivile Mittel in Krisenbewältigungsoperationen sowohl in fernen Ländern als auch in Europa zum Schutz der Bürger eingesetzt. Zweitens gibt es bei den Fähigkeiten Überschneidungen, vor allem in den Bereichen Kommunikation, Führung sowie Informationsgewinnung. Drittens sind technologische Forschung und Entwicklung immer stärker auf einen doppelten Verwendungszweck ausgerichtet, d.h. auf die zivile und die

militärische Nutzung.

Die Säulenstruktur der Europäischen Union steht diesem logischen Zusammenspiel von zivilem und militärischem Bereich im Wege. Dies bedeutet jedoch nicht, dass die Bemühungen nicht harmonisiert werden können. Genau darin besteht die Aufgabe der EDA, nämlich z.B. nach möglichen Synergien mit den Forschungsinvestitionen der Kommission aus Mitteln des 7. Rahmenprogramms oder mit der Europäischen Weltraumorganisation zu suchen. Aus eben diesem Grunde erarbeitet die EDA auch militärische Anforderungsprofile, die bei Programmen berücksichtigt werden können, die sich bisher nur an zivile Nutzer wenden. Die Globale Umwelt- und Sicherheitsüberwachung (GMES) ist hier ein gutes Beispiel. GMES-Dienste (die Bilder von Satelliten und aus anderen Quellen verwenden) können auch für Krisenbewältigungsoperationen von Nutzen sein. Dabei geht es nicht um eine Militarisierung ziviler Projekte, sondern vielmehr darum, dass die zur Verfügung stehenden Ressourcen und Dienste von verschiedenen Kunden optimal genutzt und doppelte Ausgaben vermieden werden.

Fazit

Der Europäischen Verteidigungsagentur ist bewusst, dass die Haushaltslage der Mitgliedstaaten im Verteidigungsbereich vor allem infolge der Wirtschafts- und Finanzkrise voraussichtlich angespannt bleiben wird. Gleichzeitig steigen die Ausrüstungskosten jährlich um fünf bis zehn Prozent. Folglich wird der Spielraum der Verteidigungsministerien für Investitionen schrumpfen. Die Länder Europas werden deshalb gar keine andere Wahl haben, als mehr Investitionen gemeinsam zu tätigen und Synergien zwischen dem zivilen und dem militärischen Bereich zu nutzen. Die Zusammenarbeit auf europäischer Ebene wird die Kosten senken, was außerordentlich wichtig ist. Unter den europäischen Einrichtungen ist die EDA besonders geeignet, diese Entwicklung zu koordinieren und zu fördern.

Die Autoren danken Kristin de Peyron für ihren Beitrag und übernehmen die Verantwortung für darin enthaltene Fehler. Die geäußerten Meinungen sind allein diejenigen der Autoren und geben nicht die offizielle Position der Europäischen Kommission wieder.

Ziele der zivilen Krisenbewältigung

Richard Wright und Juha Auvinen

Dieses Kapitel befasst sich mit den zivilen Aspekten der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) ausgehend von den Erfahrungen der Europäischen Kommission vor dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon.

Zunächst wird eine Bilanz der zivilen GSVP gezogen, der sich eine Analyse der wichtigsten Herausforderungen sowie Lösungsvorschläge anschließen. Zwar ist die größte Herausforderung politischer Natur und hängt mit der Frage zusammen, ob die Mitgliedstaaten bereit sind, im Sicherheitsbereich Souveränität abzugeben, doch viele andere Herausforderungen sind praktischer Natur und können kurz- oder mittelfristig, also deutlich vor 2020, in Angriff genommen werden. Der Kommission kommt dabei eine wichtige Rolle zu: Sie verwaltet den Haushalt der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP), aus dem alle zivilen GSVP-Missionen finanziert werden. Die Kommission trägt zu einer höheren Effizienz der GSVP bei, indem sie die Ausbildung des Personals gewährleistet und Rahmenverträge für die Beschaffung von wesentlichen Ausrüstungen und Dienstleistungen schließt. Sie verwaltet überdies die Haushaltslinie "Vorbereitende Maßnahmen" zur Einleitung von GSVP-Missionen. Ferner finanziert die Kommission eine Reihe von Maßnahmen im ausgedehnten Bereich der Konfliktverhütung und Krisenbewältigung, von denen einige direkt den Zielen von GSVP-Missionen dienen.

Anschließend wird die zivile GSVP im allgemeinen Kontext der EU erörtert. Der relative Erfolg der zivilen Missionen gründet zum großen Teil auf der Legitimität der EU und ihrer Fähigkeit, durch den Einsatz verschiedener Instrumente weiche Macht (*soft power*) auszuüben, sowie auf der Tatsache, dass sie gemeinhin als zivile Macht wahrgenommen wird. Die Überprüfung der Europäischen Sicherheitsstrategie vom Dezember 2008 hat ergeben, dass die Bedrohungen, mit denen die EU im Sicherheitsbereich konfrontiert ist, sich nunmehr auch auf Fragen wie Energie und Klimawandel erstrecken. Sie verdeutlicht auch den Zusammenhang zwischen Sicherheit und Entwicklung, den die empirischen

Daten über die internen Konflikte der letzten dreißig Jahre eindeutig belegen¹. Um eine möglichst große Wirksamkeit zu entfalten, muss die Union ihre Instrumente, die von gezielten militärischen Operationen über Konfliktverhütung, Friedenskonsolidierung, Vermittlung, humanitäre Maßnahmen, Hilfe bei der Schaffung von tragfähigen Institutionen und Armutsbekämpfung bis zu zivilen Krisenbewältigungsmissionen reichen, sinnvoll miteinander kombinieren. Die Union ist bestens aufgestellt, um global eine wichtige Rolle zu spielen. Es wäre jedoch ein Fehler, sich nur auf die zivil-militärischen Aspekte der GSVP zu konzentrieren. Diese Aspekte sollten nur eine Komponente einer kohärenten Sicherheitspolitik der EU bis zum Jahr 2020 und darüber hinaus darstellen.

Zum Abschluss werden wir aufzeigen, dass die derzeitige Legitimität der zivilen GSVP durch die Beteiligung der Union an gefährlicheren Missionen, bei denen sie ein Exekutivmandat in einem eher unsicheren Umfeld ausführen muss, auf die Probe gestellt wird. Wenn sie ihren Ambitionen hinsichtlich der zivilen Aspekte der GSVP gerecht werden will, dann muss die EU mit einer klaren Strategie dafür sorgen, dass diese Komponente der GSVP effizienter wird, dass sie über ausreichende Mittel und eine verbesserte Planungsfähigkeit verfügt und sich weiterhin auf ein umfassendes Sicherheitskonzept und auf Überzeugungskraft stützen kann.

Aktueller Stand und derzeitige Herausforderungen der zivilen GSVP

Die **Bilanz** der zivilen GSVP weist aus, dass die größten Erfolge von Beobachtermissionen erzielt wurden, nämlich in Aceh und in Georgien. In beiden Fällen musste rasch gehandelt werden, um die Stabilität zu erhalten bzw. wiederherzustellen. Mit der Beobachtermission in Aceh (2005-2006) wurde die Einhaltung des von Präsident Athisaari ausgehandelten Waffenstillstandsabkommens zwischen der indonesischen Regierung und der Rebellenbewegung GAM erfolgreich überwacht. Die Mission endete nach den Wahlen, die insgesamt als frei und fair bewertet wurden. Die Beobachtermission in Georgien wurde im September 2008 eingeleitet, um eine EU-Präsenz auf georgischem Hoheitsgebiet zu gewährleisten. Die Entsendung von 340 Personen, davon mehr als 200 Beobachter aus 22 EU-Mitgliedstaaten, innerhalb von nur drei Wochen (spätestens zum 1. Oktober) war eine unerlässliche Vorbedingung für den Abzug der russischen Kräfte aus Georgien (mit Ausnahme Südossetiens und Abchasiens) und gleichzeitig eine große

1. Paul Collier, 'Doing well out of war' in Mats Berdal und David M. Malone (Hrsg.) *Greed and Grievance: Economic Agents in Civil Wars* (Boulder, CO: Lynne Rienner, 2000); und Paul Collier, 'Economic causes of civil conflict and their implications for policy' (Washington DC: Weltbank, Juni 2000). Abrufbar unter: <http://www.worldbank.org/research/conflict/papers/civilconflict.htm>. Siehe auch: Juha Auvinen und Wayne Nafziger, 'The Sources of Humanitarian Emergencies', *Journal of Conflict Resolution*, Bd. 43, Nr. 3, Juni 1999, S. 267-90; E. Wayne Nafziger und Juha Auvinen, *Economic Development, Inequality, and War. Humanitarian Emergencies in Developing Countries* (Basingstoke und New York: Palgrave Macmillan, 2003).

Leistung der EU. Es ist allerdings darauf hinzuweisen, dass diese zivilen Missionen insofern in vielerlei Hinsicht atypisch waren, als es sich um eine rasche Mobilisierung von Personal, Ausrüstung und erforderlichen Ressourcen durch die Mitgliedstaaten der EU handelte und nicht um eine schrittweise Zusammenstellung von Fähigkeiten und Ausrüstung (wie dies bei den meisten Missionen der Fall ist).

Die Erfahrung hat gezeigt, dass sich nach Konflikten Einsätze zur Unterstützung von Polizei und Rechtsstaatlichkeit langfristig ebenfalls als wirksam erweisen können. Die Beobachtung, Anleitung und Beratung von Polizei und lokaler Verwaltung sind Schlüsselkonzepte derartiger Missionen. Im Vergleich zu Beobachtermissionen fällt ihre Bilanz zwar eher gemischt aus, doch sie können insofern politische Bedeutung entfalten, als sie die EU in einer bestimmten Region oder einem bestimmten Land deutlicher in Erscheinung treten lassen. Die Schwierigkeit besteht darin, geeignete Ausstiegsstrategien zu erarbeiten und mit Maßnahmen zum Aufbau von Institutionen, die aus Gemeinschaftsprogrammen unterstützt werden, für eine sinnvolle Weiterentwicklung Sorge zu tragen.

Ein zentrales Problem bei den für die zivile GSVP benötigten **Fähigkeiten** ist das Fehlen eines gemeinsamen Rekrutierungssystems für zivile Missionen. Die Missionen beruhen zum größten Teil auf der Bereitstellung von abgeordnetem Personal; diese erweist sich aber als immer schwieriger, vor allem für Missionen in einem gefährlichen Umfeld. Es sollte auf EU-Ebene eine Personalliste mit genauen Aufgabenbeschreibungen geben. Die Mitgliedstaaten sollten ferner ihrer auf der Tagung des Europäischen Rates vom Dezember 2008 eingegangenen Verpflichtung nachkommen und nationale Strategien für die Rekrutierung von Personal für zivile GSVP-Missionen erarbeiten. Die Teilnahme an Missionen sollte auch der Laufbahnentwicklung in den nationalen Verwaltungen zugute kommen.

Für zivile GSVP-Missionen werden Spezialisten wie Polizisten, Richter und Rechtsstaatsexperten benötigt. Die Kommission hat die Schulung des in den zivilen Krisenreaktionsteams vertretenen Personals der Mitgliedstaaten sowie von 600 auf die zivile Krisenbewältigung spezialisierten Polizisten finanziert. Diese Schulung findet zunächst im nationalen Ausbildungszentrum der Gendarmerie in Saint-Astier und später bei den Carabinieri in Vicenza statt; sie erfolgt unter Achtung der Ausbildungsstandards der VN mit dem Ziel, die Robustheit, Flexibilität und Interoperabilität der EU-Polizeikräfte im Hinblick auf Einsätze im Rahmen der EU, der Vereinten Nationen oder der OSZE zu verbessern. Die Kommission ist bereit, Schulungsmaßnahmen zu konzipieren, um den operativen Bedarf der Union im Bereich der Krisenbewältigung zu decken.

Es bedarf überdies qualifizierten Personals für die Verwaltung, das Beschaffungswesen und die Finanzen; diese Aspekte der Krisenbewältigung sind zwar weniger spannend, aber durchaus entscheidend für die Effizienz einer Mission. Die Kommission hat für das in GSVP-Missionen eingesetzte Personal eine Schulung in den Bereichen Beschaffungswesen und Finanzverwaltung durchgeführt, damit eine rasche Bereitstellung von hochwertigen Gütern und Dienstleistungen gewährleistet ist. Außerdem stellt sie Beschaffungsexperten ein, die direkt zu den Missionen entsendet werden, um sie in der Anlaufphase weiter zu unterstützen. Ferner beabsichtigt die Kommission, die Zuständigkeit für Beschaffung und Finanzfragen schrittweise den Missionsleitern zu übertragen und so das derzeitige System der ex-ante-Kontrolle der Ausgaben durch eine ex-post-Kontrolle zu ersetzen.

Wir benötigen überdies einen *Bestand an grundlegenden Ausrüstungen und Dienstleistungen*, der bei der Einrichtung einer neuen Mission in Anspruch genommen werden kann. Dabei kann es sich um einen virtuellen Bestand (Rahmenverträge) oder – sobald eine kritische Masse erreicht ist – einen Lagerbestand handeln. Die Kommission hat Rahmenverträge über gepanzerte Fahrzeuge und Fahrzeuge mit Allradantrieb ausgearbeitet und beabsichtigt, die Anzahl der "im Voraus zugelassenen" Anbieter in anderen Bereichen wie Telekommunikation, Informatikausrüstung und Risikoversicherungen zu erhöhen.

Die Strukturen und Mechanismen zur *Vorbereitung* von GSVP-Missionen müssen gestärkt werden. Die Kommission wird das Konzept der vorbereitenden Maßnahmen weiter ausbauen, das es ermöglicht, eine Mission einzuleiten, bevor die politischen Entscheidungen abgeschlossen sind. Im Fall der Beobachtermission in Georgien haben genau diese Maßnahmen die rechtzeitige Entsendung der gesamten Mission ermöglicht.

Die operativen Fähigkeiten sind ebenfalls strukturabhängig. Derzeit sind die Aufgaben der operativen, administrativen und finanziellen Unterstützung auf die zivilen Missionen selbst, den Zivilen Planungs- und Durchführungsstab (CPPC) und die Kommission verteilt. Mit einer Zusammenfassung all dieser Aufgaben in eine *Krisenbewältigungsagentur* könnten Synergien geschaffen und die Effizienz langfristig gesteigert werden. Diese Agentur könnte für die Vertragsvergabe, die Beschaffung, die Mittel, die Logistik, die Humanressourcen und die Rekrutierung von Personal für alle Zivilmissionen zuständig sein. Die Agentur, in deren Aufgabenbereich auch die Verwaltung von Krisenreaktionsmaßnahmen fallen könnte, die aus dem Stabilitätsinstrument im Rahmen der ersten Säule finanziert werden, sollte einer genauen politischen Kontrolle durch die zuständigen EU-Institutionen und den Europäischen Auswärtigen Dienst unterliegen.

Die Europäische Union als zivile Macht

Charakteristika ziviler Missionen

Warum werden EU-geführte Missionen von den Gastländern als legitim angesehen? Wieso sind die Gastländer bereit, EU-Missionen zu akzeptieren? Die Antwort liegt zum Teil in den Charakteristika dieser Einsätze.

Erstens beteiligen sich die EU-Mitgliedstaaten auf breiter Basis an den Einsätzen. Zivile Missionen sind klar als EU-Missionen gekennzeichnet. GSVP-Missionen werden unter der Leitung eines Missionsleiters durchgeführt, der vom Rat ernannt wird. Er untersteht dem Hohen Vertreter für die GASP, dem er² Bericht erstattet. Die Missionen werden als Vertretung der Union empfunden, was ihnen eine entsprechende Außenwirkung und politisches Gewicht verleiht³. Überdies wird der Großteil des Personals von den Mitgliedstaaten der EU entsendet.

Nicht alle Mitgliedstaaten sind bereit, Personal zu Missionen zu entsenden. Die Entscheidung über die Entsendung ist abhängig von den Ressourcen, die einem Mitgliedstaat zur Verfügung stehen, von der Kooperation so wichtiger Ministerien wie Innen- und Justizministerium sowie von dem Interesse, das einer bestimmten politischen Frage oder geografischen Region beigemessen wird. Trotz unterschiedlicher Interessen und Beiträge der Mitgliedstaaten werden die Missionen dennoch als Missionen der Europäischen Union und nicht eines bestimmten Mitgliedstaats empfunden, was die Akzeptanz seitens des Gastlandes erhöht.

Zweitens ergibt sich die Legitimität unseres Handelns aus der Art und Weise, wie wir unsere Aufgabe erfüllen – korrekt, effizient und unparteiisch. Der Rat hat noch nie eine unabhängige Expertise darüber in Auftrag gegeben, inwieweit eine Mission ihre Ziele erreicht hat. Die Ratsgremien bemühen sich jedoch um eine Erfahrungsauswertung, bei der eine kritische Analyse nicht ausgeklammert wird. Die Kommission wird in den nächsten Jahren eine Bewertung der zivilen Missionen gemäß der Haushaltsordnung der EU vornehmen, bei der die wirtschaftlichen Aspekte und die Effizienz im Vordergrund stehen werden. Selbst ohne strenge unabhängige Beurteilung kann keine der Missionen als Fehlschlag bezeichnet werden. Die beiden Beobachtermissionen in Aceh und Georgien sowie die Militärmissionen in Tschad und der Zentralafrikanischen Republik sind jeweils als voller Erfolg zu werten.

2. Bisher haben nur zwei Frauen – Sylvie Pantz (EUJUST THEMIS in Georgien) und Maryse Daviet (EUMM in den westlichen Balkanstaaten) – eine zivile Mission im Rahmen der GSVP geleitet.

3. Liisa Laakso, 'A Capability-implementation Gap in the Making: Multi-level Governance and European Crisis Management', in G. Walzenbach (Hrsg.), *European Governance: Policy Making between Politicisation and Control*, Ashgate: Aldershot, 2005, S. 190-221.

Drittens ist bei der Beurteilung des Erfolgs von Missionen zu bedenken, dass bis vor Kurzem keine der zivilen GSVP-Missionen über Exekutivbefugnisse verfügte. Deshalb waren Konflikte zwischen dem Missionspersonal und der lokalen Bevölkerung äußerst selten. Es wurde kein einziger schwerer Zwischenfall gemeldet. Das Konfliktpotenzial wäre größer gewesen, wären die Missionen mit Exekutivbefugnissen oder autoritären Vollmachten ausgestattet gewesen, die ihnen erlaubt hätten, bei der Strafverfolgung an die Stelle der örtlichen Behörden zu treten. Die Mission EULEX Kosovo, die am 6. April 2009 ihre volle Einsatzfähigkeit erreicht hat, ist die erste zivile GSVP-Mission mit Exekutivbefugnissen.

Die Überzeugungskraft der Union

Die Charakteristika der GSVP-Missionen erklären nur zum Teil, warum die EU als Partner in der Krisenbewältigung so gut akzeptiert wird. Für die Gastländer ist die weltweite Überzeugungskraft der Union ebenfalls ein wichtiger Faktor. Nicht alle internationalen Organisationen, die in der Krisenbewältigung tätig sind, wie z.B. die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE), entfalten eine solche Kraft.

Bei allen Polizei- und Rechtsstaatlichkeitsmissionen liegt der Schwerpunkt auf Beobachtung, Beratung und Überprüfung. Besonders die Beratungsmaßnahmen umfassen in hohem Maße eine Reaktion auf langfristigen strukturellen Bedarf, was sie in die Nähe des Konzepts des Institutionenaufbaus rückt, das durch die Programme der Europäischen Kommission gefördert wird. Diese Programme haben allerdings nicht die gleiche Außenwirkung wie die GSVP-Missionen. Sie werden mit Hilfe Dritter wie den Gremien der Vereinten Nationen, unabhängigen Beratern oder Nichtregierungsorganisationen durchgeführt. Die Gastländer assoziieren die zivilen GSVP-Missionen eher mit der EU als die EG-Programme. Dabei ist das Hilfsvolumen der Kommission größer als das jeder anderen internationalen Organisation. Die Kommission handelt im Namen der EU Handelsvereinbarungen aus. Die Union in ihrer Gesamtheit ist weltweit der größte Entwicklungshilfegeber und für viele weniger entwickelte Länder der wichtigste Handelspartner.

Kurz gesagt, dank der zahlreichen Instrumente, die ihr zur Verfügung stehen, besitzt die Union großes Gewicht in der internationalen Arena. Der Handel, die wirtschaftliche Zusammenarbeit und die Entwicklungszusammenarbeit bilden die Quelle ihrer Überzeugungskraft; hinzu kommen die externen Aspekte der internen Politikbereiche der EU (Energie, Verkehr, transeuropäische Netze), der Binnenmarkt (mit einer starken Währung), der funktionierende Schengen-Raum und die Fähigkeit der EU, koordiniert auf Bedrohungen wie Pandemien, Klimawandel und Wettbewerb um knappe Ressourcen zu reagieren.

Die Gemeinschaftsinstrumente

Dank der Gemeinschaftsinstrumente konnte die Kommission jahrelang ihren Beitrag zur allgemeinen Krisenreaktion der Union leisten, sei es bei Naturkatastrophen oder politischen Krisen in Drittländern, wobei sie bei letzteren häufig parallel zu GASP-Operationen zum Einsatz kamen.

Die Einführung des Stabilitätsinstruments im Jahr 2007 hat die Krisenreaktionsfähigkeit der Kommission erheblich verbessert⁴. Im Vergleich zu dem vorangegangenen Krisenreaktionsmechanismus wurden bei der Komponente "Krisenreaktion" des Stabilitätsinstruments die Mittelausstattung (ungefähr 130 Mio. Euro 2009) und die Programmdauer (18 Monate mit Verlängerungsmöglichkeit und weitere Interimsmaßnahmen) deutlich verbessert.

Die im Rahmen des Stabilitätsinstruments vorgesehenen Krisenbewältigungsmaßnahmen betreffen eine Vielzahl von Bereichen, unter anderem die Unterstützung von Vermittlungsmaßnahmen, Vertrauensbildung, Interimsverwaltungen, Stärkung des Rechtsstaats, Übergangsgerechtigkeit, Entwaffnung, Demobilisierung und Reintegration von Kombattanten, gerechter Zugang zu natürlichen Ressourcen, Intervention im Katastrophenfall und Wiederaufbau.

Diese Maßnahmen können im Falle einer Krise oder einer sich abzeichnenden Krise unterstützt werden, wenn im Rahmen anderer Finanzinstrumente der EG nicht schnell genug Unterstützung geleistet werden kann. In der Regel kann das Stabilitätsinstrument mobilisiert werden, wenn sich eine größere politische Krise oder eine Naturkatastrophe ereignet, wenn die Möglichkeit besteht, einer Krise vorzubeugen oder zur Lösung eines Konflikts beizutragen, oder wenn die Bedingungen für die Bereitstellung von Gemeinschaftshilfe dringend geschützt werden müssen. Es kann auch parallel zu GASP/GSVP-Einsätzen mobilisiert werden, um die Verwirklichung ihrer politischen Ziele zu erleichtern. Die Billigungsverfahren sind so konzipiert, dass die Programme rasch angenommen werden können.

Zwei Jahre nach ihrer Einführung hat sich die Krisenreaktionskomponente des Stabilitätsinstruments als vollwertiges und in hohem Maße komplementäres Krisenbewältigungsinstrument der Union etabliert. In den Jahren 2007 und 2008 wurden insgesamt 220 Mio. Euro für 58 Maßnahmen in verschiedenen Regionen der Welt aufgewendet. Der

4. Verordnung (EG) Nr. 1717/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. November 2006 zur Schaffung eines Instruments für Stabilität (ABl. der Europäischen Gemeinschaften L 327. S. 1-11, insbesondere Artikel 1 Absatz 2 Buchstabe a). Das Instrument umfasst ferner Bestimmungen über den Aufbau von Kapazitäten, um spezifische globale und transregionale Bedrohungen zu bewältigen und für Krisen gewappnet zu sein (Artikel 1 Absatz 2 Buchstabe b).

größte Teil dieser Hilfe ging an Afrika (vor allem die Demokratische Republik Kongo, die Zentralafrikanische Republik, Tschad, Somalia – insgesamt 29 %) gefolgt von Asien (hauptsächlich Afghanistan, Sri Lanka, Nepal, Südthailand, Aceh, Osttimor – insgesamt 19 %), dem Nahen Osten (Libanon, Palästina, irakische Flüchtlinge in Syrien – 12 %) sowie dem Kosovo (24 Mio. Euro) und Georgien (17 Mio. Euro).

Eine der Prioritäten des Stabilitätsinstruments besteht in der Finanzierung von effizienten flankierenden Maßnahmen für GSVP-Missionen, um deren politische Ziele zu unterstützen. Die EU hat Fortschritte bei der Verfolgung solcher "umfassender" Ansätze für die Krisenbewältigung erzielt, beispielsweise im Kosovo, in der Demokratischen Republik Kongo, in Tschad, Afghanistan und Georgien.

So wurde 2008 nach dem Konflikt in Georgien im Rahmen des Stabilitätsinstruments Hilfe in Höhe von 15 Mio. Euro geleistet, die hauptsächlich für die Bedürfnisse von neuen Binnenvertriebenen, die Beseitigung von Blindgängern, die Hilfe für bereits vor dem Konflikt Vertriebene sowie Maßnahmen zur Friedensförderung und Vertrauensbildung verwendet wurde. Es handelte sich um die dringendsten Maßnahmen zur Stabilisierung des Landes; sie wurden in enger Zusammenarbeit mit der Beobachtermission der EU in Georgien durchgeführt und haben diese optimal ergänzt.

Das Stabilitätsinstrument wurde nach Ende des Konflikts rasch mobilisiert, nachdem die Gemeinsame Forschungsstelle (*Joint Research Centre – JRC*) dank zusätzlicher Mittel in enger Zusammenarbeit mit dem Satellitenzentrum in Torrejón eine ausführliche Schadensbeurteilung erstellen konnte, die sich auf hochauflösende Satellitenbilder der vorwiegend nicht zugänglichen Regionen in und um Südossetien und Abchasien stützte. Diese Beurteilung wurde Ende August im Rahmen der Erkundungsmission der Kommission durchgeführt. Sie war ein Beitrag zur gemeinsamen Bedarfsermittlung der Weltbank und diente der Geberkonferenz vom Oktober als Grundlage.

Im Kosovo werden aus dem Stabilitätsinstrument das Internationale Zivilbüro (dessen Leiter Peter Feith auch als Sonderbeauftragter der EU fungiert), die Sicherheitsüberprüfungen neuer Richter und Staatsanwälte und das schrittweise Auslaufen der vierten Säule der UNMIK finanziert.

In Afghanistan hat die Kommission das Stabilitätsinstrument zur Entwicklung eines Programms mobilisiert, das der afghanischen Regierung eine Reform des Zivilrechtssektors ermöglichen soll. Parallel dazu wurde die Mission EUPOL Afghanistan eingeleitet. Dies ist ein weiteres gutes Beispiel für eine effiziente Mobilisierung im Rahmen der ersten und zweiten Säule zur Unterstützung eines umfassenden Ansatzes für den Staatsaufbau.

Als weitere Beispiele sind Tschad und die Zentralafrikanische Republik zu nennen, wo durch das Stabilitätsinstrument parallel zur EUFOR-Operation und zu deren Unterstützung 15 Mio. Euro für das Polizeiprogramm der MINURCAT zum Schutz der Flüchtlingslager und für die Wählererfassung in Tschad sowie 6,5 Mio. Euro für die Reform des Sicherheitssektors in der Zentralafrikanischen Republik bereitgestellt werden.

Die erklärten Ziele der GASP betreffen die Sicherheit sowohl innerhalb der EU als auch auf internationaler Ebene, während das Hauptziel des Stabilitätsinstruments darin besteht, Hilfe bereitzustellen, um zur Wiederherstellung der Voraussetzungen für eine langfristige Entwicklung beizutragen. In der Praxis haben beide Instrumente ähnliche Anwendungsbereiche und die Herausforderung besteht darin, sie so einzusetzen, dass sie einander im Hinblick auf die Konsolidierung eines umfassenden Ansatzes der EU ergänzen und verstärken. Dieser Ansatz wird durch die Einrichtung des vom Hohen Vertreter/Vizepräsidenten der Kommission geleiteten Europäischen Auswärtigen Dienstes erleichtert werden.

Die im Stabilitätsinstrument vorgesehenen Hilfsmaßnahmen können in Kombination mit den klassischeren Maßnahmen der Entwicklungszusammenarbeit, die auf die Armutsbekämpfung und den Institutionenaufbau hinarbeiten, wirksam zur Konfliktverhütung beitragen, indem sie den Kontext des Konflikts verändern⁵ und die Quellen relativer wirtschaftlicher und politischer Unzufriedenheit in den Gesellschaften beseitigen. Die Kommission hat sich überdies bemüht, die Forschung nach den tieferen Konfliktursachen systematisch in die Programmplanung ihrer Maßnahmen zur Entwicklungszusammenarbeit einzubeziehen.

Man muss sich darüber im Klaren sein, dass die großen zivilen Krisenbewältigungsmaßnahmen nicht die einzigen Maßnahmen politischer Natur sind. Die Entwicklungszusammenarbeit ist ebenfalls politisch motiviert und wird in den Gastländern selten als neutral empfunden. Selbst die am stärksten politisch motivierten Maßnahmen können sich aber für die Bevölkerung des betreffenden Landes positiv auswirken. Die Union würde jedoch nicht so wohlwollend als Partner in der Krisenbewältigung angenommen, würde sie den Eindruck vermitteln, dass sie nur ihre eigenen politischen (und wirtschaftlichen) Ziele verfolgt. Dann würde selbst ihre Überzeugungskraft nicht ausreichen, damit ein solches Vorgehen hingenommen würde.

5. Siehe Raimo Väyrynen, 'To Settle or to Transform? Perspectives on the Resolution of National and International Conflicts', in Raimo Väyrynen (Hrsg.), *New Directions in Conflict Theory: Conflict Resolution and Conflict Transformation* (London: Sage Publications, 1991).

Menschliche Sicherheit und Schutzverantwortung

Die Grundprinzipien der Union sind Freiheit, Demokratie, Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten sowie Rechtsstaatlichkeit. Diese Säulen der Europäischen Union, die wohl auch ihre Grundwerte sind, werden 2020 noch die gleiche grundlegende Bedeutung haben wie heute. Die Union wird sich unermüdlich bemühen, diese Werte im Rahmen ihres auswärtigen Handelns zu fördern, sei es allein oder gemeinsam mit Partnern, vor allem den Vereinten Nationen.

Konkret kann dies durch ein auf der **menschlichen Sicherheit basierendes Konzept** erfolgen, das sich am Schutz und der Stärkung der Gestaltungs- und Entscheidungsmacht der Bevölkerung, vor allem der Gruppen, die kaum Zugang zu Sicherheit, Recht und dauerhafter Existenzsicherung haben, orientiert. Dies könnte bedeuten, dass bei der Festlegung des Mandats einer GSVP-Mission nicht mehr wie bisher der Aufbau von Kapazitäten der nationalen Behörden⁶ im Mittelpunkt steht, sondern vielmehr der Schutz von Menschen, die von Gewalt und Unsicherheit bedroht sind (z.B. Schutz von Flüchtlingslagern oder Ausbildung von lokalen Gendarmerie- und Polizeikräften), die Auswirkungen von Gewalt und Unsicherheit auf die Überlebens- und Entwicklungschancen des Einzelnen, sowie Maßnahmen, die die Bevölkerung in die Lage versetzen sollen, selbst besser für ihre Sicherheit zu sorgen.

Das Konzept der **Schutzverantwortung** gegenüber einer Bevölkerung, die von Genozid, Kriegsverbrechen, ethnischer Säuberung und Verbrechen gegen die Menschlichkeit bedroht ist, wurde von den Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen auf dem Weltgipfel 2005 gebilligt; es ist enger gefasst und gezielter als das Konzept der "menschlichen Sicherheit", denn es stellt auf die Verhütung von Massenverbrechen ab. Dieses Konzept beruht auf der primären Verantwortung der Staaten für den Schutz ihrer Bevölkerung sowie auf der Verantwortung der internationalen Gemeinschaft, Staaten beim Aufbau von Kapazitäten zu helfen, damit sie ihrer hoheitlichen Verantwortung gerecht werden können. Das Konzept impliziert allerdings auch die Verantwortung der internationalen Gemeinschaft, zu handeln, wenn ein Staat seine Bevölkerung nicht schützen kann oder will. Die Maßnahmen zur Prävention und zum Kapazitätenaufbau, die in Partnerschaft mit den Staaten durchgeführt werden, damit sie ihrer Schutzverantwortung gerecht werden können, und die Maßnahmen, die von der internationalen Gemeinschaft im Falle einer schweren Krise eingeleitet werden können, sind sehr vielfältig.

6. Wie beispielsweise bei der Unterstützung der Reform des Sicherheitssektors (RSS); hier können die Elemente Entwaffnung, Demobilisierung und Reintegration durchaus dahin gehend interpretiert werden, dass sie sich eindeutig auf die menschliche Sicherheit auswirken; die indirekten Auswirkungen der Reform des Sicherheitssektors für die Bevölkerung können die menschliche Sicherheit langfristig verbessern.

Die Union ist bestens aufgestellt, um ihren Beitrag zu leisten; sie kann auf ein breites Spektrum an politischen Maßnahmen und Instrumenten zurückgreifen, einschließlich der zivilen und der militärischen Komponente der GSVP. Ferner ist es möglich, Präventionselemente in die Mandate für GSVP-Missionen aufzunehmen, die in Regionen durchgeführt werden, in denen es zu Massenverbrechen kommen kann bzw. schon gekommen ist. Die Gemeinsame Aktion des Rates über die Mission EULEX Kosovo ist das erste Beispiel einer direkten Bezugnahme auf die Schutzverantwortung⁷. Eine GSVP-Mission kann mit Zustimmung der betreffenden Regierung handeln, z.B. um Vermittlungsbemühungen und Maßnahmen der präventiven Diplomatie zu unterstützen oder einer Regierung beim Schutz ihrer Bevölkerung gegen bewaffnete Gruppen zu helfen; sie kann aber auch in schwierigeren Situationen ohne die Zustimmung der betreffenden Regierung handeln, wenn die EU auf der Grundlage eines Mandats des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen beschließt, Streitkräfte zum physischen Schutz der Bevölkerung vor dem akuten Risiko von Massenverbrechen zu entsenden.

Rechtlich gesehen benötigt die Union ein Mandat des VN-Sicherheitsrates für die Durchführung von Militäroperationen im Rahmen der GSVP. Bei zivilen Missionen hingegen besteht ein sehr großer Spielraum; daher werden wir in den kommenden Jahren unsere Partnerschaft mit den Vereinten Nationen und sonstigen internationalen (und regionalen) Organisationen im Bereich Frieden und Sicherheit wahrscheinlich weiter ausbauen. Dies ist unvermeidlich, denn der Bedarf ist immens und die begrenzten Mittel, die den Akteuren insgesamt zur Verfügung stehen, müssen manchmal gleichzeitig an verschiedenen Schauplätzen eingesetzt werden. Die Vereinten Nationen und die EU sind derzeit die einzigen multilateralen Akteure, die in allen Phasen eines Konfliktzyklus auf ein großes Spektrum an Instrumenten zurückgreifen und dieses durch längerfristige Stabilisierungs- und Entwicklungsbemühungen ergänzen können. Langfristig sollten aber regionale und subregionale Organisationen mehr Verantwortung bei der Konfliktverhütung übernehmen. Deshalb müssen die Fähigkeiten dieser Organisationen wie beispielsweise der Afrikanischen Union unbedingt gestärkt werden.

Innerhalb der Union zählt die gemeinsame Sicherheit zu den Fragen, die sich in Umfragen in den Mitgliedstaaten großer Wertschätzung erfreuen. Diese positive Bewertung beruht zum Teil darauf, dass wir als Europäische Union gemeinsam handeln und von außen als eine kollektive Einheit wahrgenommen werden. Eine wirkungsvolle GSVP mit variabler Geometrie ist kaum vorstellbar.

7. Gemeinsame Aktion 2008/124/GASP des Rates vom 4. Februar 2008 über die Rechtsstaatlichkeitsmission der Europäischen Union im Kosovo, siehe ABl. L 42 vom 16.2.2008, S. 92, Erwägungsgrund 3: "Es ist aus humanitären Gründen notwendig, mögliche Gewaltausbrüche, Akte der Verfolgung und Einschüchterungen im Kosovo zu verhindern und die Verantwortlichkeit gegenüber den Bevölkerungsgruppen im Sinne der Resolution 1674 des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen vom 28. April 2006 in angemessener Weise zu beachten."

Außerhalb der EU gründet ihre Legitimität auf ihrem Ansehen als zivile Macht, die im Kontext der Multilateralität handelt und auf eine positive Erfahrung in den Bereichen Integration und Rechtsstaatlichkeit sowie 50 Jahre Frieden innerhalb ihrer Grenzen⁸ zurückblicken kann. Dieses Ansehen der EU bewirkt in Kombination mit den Charakteristika ihrer zivilen GSVP-Missionen und ihrer Überzeugungskraft aufgrund ihrer Wirtschaftsmacht und der Vielzahl der ihr zur Verfügung stehenden Instrumente, dass die EU besonders gut aufgestellt ist, um sich für Frieden und Sicherheit in der Welt zu engagieren.

Fazit

Die EU hat bewiesen, dass sie in der Lage ist, in (und nach) Konflikten eine stabilisierende Rolle zu spielen; man wird sich deshalb immer öfter mit der Bitte um Unterstützung an sie wenden. Sie wird in schwierigeren Situationen eingreifen müssen. Im Rahmen der GSVP engagiert sie sich vor allem für die Förderung von Sicherheit und Stabilität in der Welt. Die Union greift ein, weil sie erwartet, dass ihr Vorgehen sich direkt oder indirekt positiv auf die Sicherheit in Europa auswirken wird. Dies wirft allerdings grundsätzliche Fragen über das Maß des Engagements auf. Soll die EU weltweit agieren oder ihre Anstrengungen vielmehr auf ihre unmittelbare Nachbarschaft konzentrieren? Natürlich sollte sie ihre Kapazitäten nicht überstrapazieren, sondern sich auf ihre unmittelbare Nachbarschaft konzentrieren und gleichzeitig aufgrund ihrer traditionellen Beziehungen und engen historischen Verbindungen zu Afrika weiter eine Schlüsselrolle auf diesem Kontinent spielen. Doch dürfen wir eine Intervention in anderen Regionen der Welt ablehnen, wenn wir der Auffassung sind, dass unsere grundsätzlichen politischen und sicherheitspolitischen Interessen auf dem Spiel stehen und wir am besten aufgestellt sind, um der betreffenden Bevölkerung zu helfen? Will die Union die Rolle des "Welt-polizisten" spielen?

Wie bereits erwähnt, waren die zivilen EU-Missionen bis vor Kurzem dadurch gekennzeichnet, dass sie weder mit Exekutivbefugnissen noch mit Vollzugsbefugnissen ausgestattet waren. Die Union hat eher weltweit Polizisten ausgebildet, als selbst die Rolle des Weltpolizisten zu übernehmen. Das Konfliktrisiko wird jedoch realer. Die Exekutivbefugnisse von EULEX Kosovo erstrecken sich auch auf Aspekte wie die Niederschlagung von Aufständen und den Zeugenschutz. Die Missionen finden auf risikoreicherem und gefährlicherem Terrain statt. Die Polizeimission der EU in Afghanistan ist in verschiedenen gefährlichen Gebieten im ganzen Land eingesetzt. Sie muss beträchtliche Sicherheitsmaßnahmen zum Schutz ihres Personals ergreifen.

8. François Duchêne, "Europe's role in World Peace", in Richard Mayne (Hrsg.) *Europe Tomorrow*, Fontana, London, 1972.

Der gute Ruf, den die EU als Partner bei den Gastländern genießt, wird künftig stärker als bisher auf die Probe gestellt werden. Je mehr Verantwortung die EU bei der Krisenbewältigung übernimmt, desto mehr wird sie bei ihren Kontakten mit der lokalen Bevölkerung auf Schwierigkeiten stoßen. Dies könnte man als "Fluch des Weltpolizisten" bezeichnen. Denn wer über die Fähigkeiten und die Legitimität zum Handeln verfügt, der ist gefordert, in einem risikoträchtigeren Umfeld zu handeln, in dem es entsprechend schwieriger ist, eine Mission zum Erfolg zu führen.

Was benötigt die EU, wenn sie eine globale Rolle spielen will? Erstens muss sie über ausreichende Mittel für die erfolgreiche Durchführung ihrer Missionen verfügen. Dieses Ziel wird gerade verwirklicht. In den letzten vier Jahren war die GASP der Bereich der Außenbeziehungen, dessen Budget am schnellsten gestiegen ist. Die Finanzierung stand der Umsetzung der politischen Ambitionen der GASP nicht im Wege. Auch das Europäische Parlament hat die Erhöhung von Ressourcen für die GASP unterstützt. Es ist darauf zu achten, dass auch im nächsten Finanzrahmen 2014-2020 ausreichende Mittel zur Verfügung gestellt werden.

Zweitens müssen die Mitgliedstaaten ihren ehrgeizigen Plänen entsprechend Humanressourcen für die zivile Komponente der GSVP bereitstellen. Die geltenden Regelungen für die Bereitstellung von Personal sind nicht genügend solide, und führen deshalb zu Personalmangel bei wichtigen Missionen und wiederholten Aufrufen zu Beiträgen. Rasches Handeln setzt voraus, dass man auf Kandidatenlisten in den Mitgliedstaaten zurückgreifen kann, damit Missionen schnell einsatzbereit sind. Was bei entsprechendem politischen Willen erreicht werden kann, hat die rasche Entsendung der Mission nach Georgien im September 2008 bewiesen.

Drittens muss die strategische Planung von zivilen und militärischen Einsätzen im Rahmen der GSVP gestärkt werden. Dies geschieht derzeit im Sekretariat des Rates.

Viertens muss die EU im Interesse der Effizienzsteigerung alle Aufgabenbereiche zur Unterstützung ziviler Missionen in einer einzigen Stelle, der bereits obengenannten "Krisenbewältigungsagentur", zusammenfassen. Die Möglichkeit der Einrichtung einer solchen Stelle sollte in naher Zukunft geprüft werden. Zu einem späteren Zeitpunkt könnten Überlegungen angestellt werden, wie die Unterstützung von Militäroperationen einbezogen werden kann.

Schließlich und vor allen Dingen braucht die EU eine klare Strategie, die sich auf eine gemeinsam vereinbarte Zielsetzung und politische Ausrichtung stützt. Die Europäische

Sicherheitsstrategie⁹ muss umgesetzt werden. Es ist vorauszusehen, dass sie zunehmend auf einem weitgefassten Sicherheitsbegriff beruhen wird, welcher der Notwendigkeit eines umfassenden Ansatzes Rechnung trägt. Das gesamte Instrumentarium der EU muss effizienter und besser koordiniert eingesetzt werden. Dieses Ziel wird im Rahmen des Europäischen Auswärtigen Diensts einfacher zu verwirklichen sein.

9. Rat der Europäischen Union, "Ein sicheres Europa in einer besseren Welt" - Europäische Sicherheitsstrategie, Brüssel, 12. Dezember 2003. Dieses Dokument wurde im Dezember 2008 überarbeitet.



Teil III

Aus der Perspektive verantwortlicher Politiker

**N.B: Der Autor weist darauf hin, dass dieses Kapitel seit März 2010 nicht mehr verändert wurde, da die seitdem vorgekommenen Ereignisse eine vollständige Neufassung des Kapitels notwendig gemacht hätten.*

Auf der Suche nach “smart power”

*Alexander Stubb**

Im Dezember 2008 jährte sich der Gipfel von Saint-Malo zum zehnten Mal. Dieses Treffen zwischen dem französischen Staatspräsidenten Jacques Chirac und dem britischen Premierminister Tony Blair im Jahr 1998 wird häufig als historisches Ereignis angesehen, denn es bereitete den Weg dafür, dass die Europäische Union sich zu einem sicherheitspolitischen Akteur entwickeln konnte, und legte vor allem den Grundstein für die spätere Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP). Der Rahmen für diese Politik wurde dann 1999 unter finnischem EU-Vorsitz in Helsinki festgelegt.

Seit Saint-Malo hat es bemerkenswerte Entwicklungen gegeben. Schritt für Schritt hat die Union den für die Einleitung militärischer Operationen und ziviler Missionen erforderlichen institutionellen Rahmen geschaffen. Ihre Mitgliedstaaten vereinbarten als gemeinsames Ziel, innerhalb von 60 Tagen eine Truppe von 60.000 Mann aufstellen zu können. Die notwendigen Entscheidungsstrukturen stehen seit langem fest, während sich die Strukturen zur Durchführung von Einsätzen weiterhin in der Entwicklung befinden.

Seit Einleitung der ersten GSVP-Einsätze im Jahre 2003 hat die Union mehr als 20 – zivile und militärische – Krisenbewältigungseinsätze durchgeführt, deren Spektrum von kleinen Beratungsmissionen bis hin zu Militäroperationen mit mehreren Tausend Soldaten im Einsatz reicht. Nur wenige von uns hätten sich dies in der Geburtsstunde der GSVP vorstellen können.

Und doch herrscht eine gewisse Skepsis, denn die Union und ihre Mitgliedstaaten haben Mühe, die Mittel zu finden, die sie benötigen, um ihr ehrgeiziges Ziel, nämlich die Rolle der Union auf der internationalen Bühne zu stärken, zu erreichen. Als 2008 die Umsetzung der Europäischen Sicherheitsstrategie überprüft wurde, registrierte man wohl die erzielten Fortschritte, hob aber auch hervor, dass die EU sich mehr anstrengen müsse.

Die kommenden Jahre werden zeigen, ob es der EU gelingt, die von ihr entwickelte strategische Vision so umzusetzen, wie sie es sich vorgenommen hat. Der Vertrag von Lissabon eröffnet neue Perspektiven für eine mehr Stärke entfaltende Außen- und Sicherheitspolitik der Union.

Eine sicherere Welt und ein sichereres Europa

Stärkung des auswärtigen Handelns der EU

Das Geschehen auf der Weltbühne wandelt sich schnell, genauso wie auch die Union selbst in schnellem Wandel begriffen ist. Als Produkt und zugleich Motor der Globalisierung ist die Union ein Beispiel für das, was die derzeitige Direktorin für Politikplanung im US-amerikanischen Außenministerium, Anne-Marie Slaughter, als "vernetzte Macht" (*networked power*) bezeichnet hat¹, nämlich eine post-souveräne politische Organisation, deren Handlungsrahmen durch Institutionen und Normen abgesteckt wird, die sie im Zusammenwirken mit anderen Akteuren festlegt.

Gleichzeitig stehen wir einer Herausforderung gegenüber: Möglicherweise bewegen wir uns auf eine Welt zu, in der die Multipolarität zunimmt und die aufstrebenden Mächte, die sogenannten "BRIC" (Brasilien, Russland, Indien, China), an Bedeutung gewinnen und mehr Einfluss zu nehmen versuchen. Wir müssen uns fragen, ob die EU für die sich ändernde Weltordnung gerüstet ist und ob sie über die nötigen Mittel verfügt, um eine zentrale Rolle zu spielen und ihre Interessen zu verteidigen.

Auch die Art der Herausforderungen ändert sich. Unsere Interessen sind in zunehmendem Maße global und immer weniger an ein bestimmtes Gebiet gebunden; die Unterschiede zwischen äußerer und innerer Sicherheit verwischen sich mehr und mehr. Ob es um einen Tsunami, eine Finanzkrise, gescheiterte Staaten, eher konventionelle Konflikte oder neue Herausforderungen wie Klimawandel oder Pandemien geht, wir können nicht untätig bleiben, denn wir sind davon betroffen.

Die Union muss in der Lage sein, kohärent zu handeln und mit einer Stimme zu sprechen. Allzu oft verwandeln sich die Tagungen des Rates in Brüssel in multilaterale Zusammenkünfte herkömmlicher Art, in denen es vor allem darum geht, nationale Standpunkte zu präsentieren und Vorteile zu erlangen. Anstatt nach Kompromissen zwischen nationalen und europäischen Standpunkten zu suchen, sollten wir Lösungen finden, von denen sowohl die Mitgliedsstaaten als auch die Union profitieren. Wir müssen eine Entwicklung verhindern, die nationalen Positionen mehr Raum gibt und einem fragmentierten Europa Vorschub leistet. Auf jeden Fall können wir mit Hilfe der Reformen, die im Vertrag von Lissabon vorgesehen sind, tatsächliche Fortschritte auf dem Weg zu mehr Kohärenz und Einheit machen.

1. Anne-Marie Slaughter, *A New World Order*, Princeton University Press, Princeton and Oxford, 2004.

Das Streben der Union nach gemeinsamer Sicherheit

Es geht aber nicht nur darum, dass die Union in ihrer Außenpolitik mehr Stärke zeigen muss. Ihr kommt auch eine wesentliche Rolle zu, wenn es um die Sicherheit und Stabilität Europas geht – im Innern der Union wie auch in den Nachbarländern. Die Perspektive einer gemeinsamen Verteidigung ist daher von Anfang in die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) einbezogen worden.

Die Vertiefung der Integration, die Einführung einer gemeinsamen Währung, die Begründung der Erweiterungs- und der Nachbarschaftspolitik der EU, die Schaffung eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts und die Einrichtung ausbaufähiger Partnerschaften sind allesamt Elemente, die zu unserer gemeinsamen Sicherheit beitragen. Die GSVP ist daher nicht nur eine Angelegenheit der Außenbeziehungen. Sie nimmt unmittelbar Einfluss auf die Sicherheit unserer eigenen Region – wir dürfen nicht vergessen, dass diese Politik mit Aktionen in den westlichen Balkanstaaten, deren Transformation derzeit mit Blick auf einen künftigen EU-Beitritt betrieben wird, ihren Anfang genommen hat.

Dieses zweifache Ziel – Stärkung der Außenpolitik einerseits und Entwicklung der sicherheits- und verteidigungspolitischen Dimension der Union andererseits – hat stets im Mittelpunkt der Entwicklung der GSVP gestanden.

Vorankommen

Der Vertrag von Lissabon wird eine Stärkung der Außenpolitik der Union ermöglichen und die Union mit einem wirkungsvolleren Instrumentarium ausstatten. Zu begrüßen sind u.a. die Einrichtung des Europäischen Auswärtigen Dienstes (EAD), die Doppelfunktion des Hohen Vertreters, der zugleich Vizepräsident der Kommission mit Zuständigkeit für die Außenbeziehungen und Präsident des Rates für Auswärtige Angelegenheiten ist, und das neue Amt des Präsidenten des Europäischen Rates.

Mit Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon hat auch die Entwicklung der GSVP neue Impulse erhalten. Der Vertrag sieht mehrere wichtige Neuerungen vor: die Beistandsklausel im Falle eines bewaffneten Angriffs, die Solidaritätsklausel im Falle einer Katastrophe, die Ständige Strukturierte Zusammenarbeit für diejenigen Mitgliedstaaten, die sich im Verteidigungsbereich stärker engagieren möchten, sowie die Anwendung der Verstärkten Zusammenarbeit im Rahmen der erweiterten Petersberg-Aufgaben.

Die im Vertrag von Lissabon verankerte Verpflichtung zum gegenseitigen Beistand stärkt die Solidarität unter den Mitgliedstaaten, die einander im Falle eines bewaffneten An-

griffs mit allen verfügbaren Mitteln zu unterstützen haben. Dies ist eine wichtige Bestimmung, die alle Mitgliedstaaten gleichermaßen bindet.

Vor dem Hintergrund dieser Entwicklungen unterstreicht der 2009 erschienene Bericht der finnischen Regierung über die Sicherheits- und Verteidigungspolitik Finnlands², dass Finnland grundsätzlich auf die Rolle der Union in diesem Bereich setzt. Dieses Weißbuch sieht in der weiteren Stärkung der GSVP eine erfreuliche Perspektive und bestätigt die Absicht Helsinkis, an der Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit teilzunehmen. Der Vertrag verspricht Fortschritte auf dem Gebiet der Bündelung und gemeinsamen Nutzung militärischer Fähigkeiten und ist auch der europäischen Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Verteidigungsgüter förderlich. Man muss darin einen Beitrag zu unserer eigenen Sicherheit, aber auch einen wichtigen Fortschritt in der Entwicklung der EU und ihrer Rolle in der Welt sehen.

Von Anbeginn seiner Mitgliedschaft in der EU war für Finnland klar, dass die Union auch eine sicherheitspolitische Dimension umfasst. Die sicherheitspolitische Rolle der Union wird von der finnischen Öffentlichkeit weiterhin entschieden befürwortet. Die finnischen Bürger und Bürgerinnen erwarten von der Union einen Sicherheitszuwachs. Finnland hat die GSVP stets vehement verteidigt und wird dies auch weiterhin tun. Es hat an dieser Politik aktiv mitgewirkt, u.a. durch die Beteiligung an zivilen und militärischen Krisenbewältigungsoperationen, und dies wird sich auch in Zukunft nicht ändern.

Die GSVP heute: Lehren aus der Vergangenheit

Rechtzeitiges Handeln

Auch wenn die Union unter Beweis gestellt hat, dass sie – wie im Falle der Beobachtermission in Georgien – sehr schnell einen Einsatz einleiten kann, bleibt die volle personelle und materielle Ausstattung und Durchführung der Einsätze ein schwieriges und mühsames Unterfangen. In der Vergangenheit war die EU bereits mit ähnlichen Schwierigkeiten konfrontiert, als sie in den Jahren 2005 und 2006 die Überwachungsmission in Aceh (Indonesien) durchführte.

In allen Phasen der Krisenbewältigung, von der Frühwarnung über Konfliktprävention, Vorausplanung und Kräftebereitstellung bis zur Verlegung und Durchführung

2. "Finnish Security and Defence Policy 2009. Government Report, Prime Minister's Office Publications 13/2009", Helsinki 2009. Abrufbar unter: <http://www.vnk.fi/julkaisukansio/2009/j11-turvallisuus-j12-sakerhets-j13-finnish/pdf/en.pdf>

der Einsätze, sind Verbesserungen notwendig. Hierzu ist eine Straffung der Entscheidungsstrukturen in Brüssel erforderlich. Die für strategische und operative Planung, Lageeinschätzung und Einsatzunterstützung zuständigen Dienste müssen allesamt ausgebaut werden.

Besonders problematisch sind weiterhin die Planungsphase und die Einleitung eines Einsatzes. Außerdem muss das derzeitige System der Hauptquartiere für die Durchführung militärischer Krisenbewältigungsoperationen unter die Lupe genommen werden. Es wäre viel effizienter und einfacher, wenn die Union über ein eigenes ständiges operatives Hauptquartier verfügen würde. Die derzeit bestehenden Möglichkeiten, nämlich nationale Hauptquartiere oder Hauptquartiere der NATO, könnten weiterhin für ganz spezifische oder besonders komplexe EU-Einsätze genutzt werden. So könnte man bei Marineoperationen auf nationale Hauptquartiere zurückgreifen, wie dies bei der gegenwärtig vor der somalischen Küste durchgeführten Operation Atalanta der Fall ist.

Sowohl auf militärischer als auch auf ziviler Seite ist viel unternommen worden, um Instrumente für ein schnelles Eingreifen zu schaffen.

Die Union hat ein System von Gefechtsverbänden (*battle groups*) eingeführt, von denen jeweils zwei ständig in Bereitschaft gehalten werden. Finnland hat sich zweimal daran beteiligt und hält 2011 Streitkräfte für zwei Gefechtsverbände einsatzbereit. Es ist paradox, dass die EU Schwierigkeiten beim Kräfteaufwuchs für "normale" Militäroperationen hat, während andererseits gleich zwei Gefechtsverbände in Einsatzbereitschaft gehalten werden, um für Krisenreaktionszwecke aktivierbar zu sein. Wir müssen Mittel und Wege finden, um diese Fähigkeit besser nutzen zu können. Ideen wie eine modulare Nutzung der Gefechtsverbände oder deren Einsatz zur Unterstützung einer laufenden militärischen Krisenbewältigungsoperation sollten eingehender geprüft werden. Auch müssten die Finanzierungsmodalitäten weiter ausgestaltet werden, damit beim Einsatz von Gefechtsverbänden eine finanzielle Lastenteilung erfolgt.

Ferner müssen weitere Anstrengungen unternommen werden, um die Krisenreaktionsfähigkeit im Bereich des zivilen Krisenmanagements zu verbessern. Die zivilen Krisenreaktionsteams könnten noch verbessert werden, damit sie – gewissermaßen als "Paketlösung" für zivile Krisenbewältigung – in verschiedenen Phasen und für verschiedene Arten von zivilen Krisenbewältigungsmissionen wirksam eingesetzt werden können. Außerdem muss dafür gesorgt werden, dass die EU im Bedarfsfall über die notwendige Ausrüstung für eine rasche Entsendung der Kräfte verfügt.

Schlüsselstellung der Fähigkeiten

"Alles ist eine Frage der Fähigkeiten" – dieser Aussage werden wir alle zustimmen. Fähigkeiten und politische Ambitionen miteinander in Einklang zu bringen, bleibt jedoch eine Herausforderung. In Anbetracht dessen, was ihre Mitgliedstaaten insgesamt für die Verteidigung ausgeben, müsste die Union in der Lage sein, dort, wo sich, wie etwa beim strategischen Lufttransport, erhebliche Lücken auftun, mehr für Abhilfe zu sorgen. Eine weitere wichtige Frage ist die Finanzierung des Krisenmanagements. Der Athena-Mechanismus, aus dem bestimmte Kosten der EU-Einsätze finanziert werden, müsste weiter ausgebaut werden. Die Einbeziehung des strategischen Transports in die gemeinsamen Kosten wäre bereits ein großer Fortschritt.

Zahlreiche Experten weisen darauf hin, dass Europa zu viel Geld für nicht wirklich nützliche Zwecke ausgibt und dass es angesichts des Gesamtvolumens seiner Verteidigungsausgaben in der Lage sein müsste, auf dem Gebiet der Krisenbewältigung mehr zu tun. Die Mitgliedstaaten der EU haben sich auf das Ziel geeinigt, innerhalb von 60 Tagen 60.000 Mann verlegen zu können. Aber die Generierung von Kräften gestaltet sich selbst bei Einsätzen von sehr viel geringerem Umfang eher schwierig, wie sich zuletzt in Afrika – in der Demokratischen Republik Kongo (DR Kongo) und in Tschad und der Zentralafrikanischen Republik – gezeigt hat.

Inzwischen ist man tätig geworden, zum Beispiel durch Bündelung von Ressourcen und durch Verstärkung der industriellen Zusammenarbeit. Was die Fähigkeitenentwicklung betrifft, so setzt man hohe Erwartungen in die Europäische Verteidigungsagentur. Alles hängt indes davon ab, inwieweit die Mitgliedstaaten bereit sind, die Arbeiten der Agentur zu unterstützen.

Manchmal könnte man meinen, die Erfordernisse der Krisenbewältigung und diejenigen der nationalen Verteidigung würden miteinander im Widerstreit liegen. Dem ist aber nicht so, es handelt sich lediglich um zwei Seiten derselben Medaille. Die Verbesserung der Fähigkeiten und der Interoperabilität ist unter den Gesichtspunkten sowohl der Krisenbewältigung als auch der nationalen Verteidigung wichtig.

Dieselbe Herausforderung stellt sich nach wie vor im Bereich der zivilen Krisenbewältigung. Die Union hat eine große Anzahl von Missionen eingesetzt, die hervorragende Arbeit leisten. Gleichzeitig müssen aber ständig erhebliche Anstrengungen unternommen werden um sicherzustellen, dass den Missionen das notwendige Personal zur Verfügung steht. Das Rekrutierungsverfahren müsste insgesamt verbessert werden. Insbesondere müssen Anstrengungen unternommen werden, um dem Bedarf an angemessen ausge-

bildetem Personal nachkommen zu können, wobei die angewandten Verfahren dieselben sein sollten. Letztlich könnte dies neue institutionelle Vereinbarungen auf europäischer Ebene erforderlich machen, um die schnell wachsende zivile Dimension der Krisenbewältigung zu stärken und ein einheitliches Vorgehen zu gewährleisten.

Stärkung des umfassenden Ansatzes

Eine wichtige Lehre – vielleicht die wichtigste überhaupt – aus den jüngsten Krisenbewältigungseinsätzen ist die, dass ein noch umfassenderer Ansatz gefunden werden muss.

Am besten veranschaulichen lässt sich dies am Beispiel Afghanistan. Das Spektrum der Herausforderungen in diesem Land reicht vom Kampf gegen Aufständische bis zum Aufbau staatlicher Strukturen, es umfasst wirtschaftliche und soziale Entwicklungshilfe, die Bekämpfung des Drogenhandels, die Stärkung der Rechtsstaatlichkeit und der Achtung der Menschenrechte sowie die Unterstützung Afghanistans bei der Schaffung eigener sicherheitspolitischer Strukturen. Ein langfristiges Engagement der internationalen Gemeinschaft ist unerlässlich.

An diesen Bemühungen nehmen indessen mehrere internationale Akteure teil: VN-Organisationen, die NATO, die EU und die OSZE sowie einige Länder und Nichtregierungsorganisationen. Wie lässt sich sicherstellen, dass die verschiedenen – internationalen wie auch lokalen – Akteure an einem Strang ziehen, und wie können Kohärenz und Effizienz erhöht werden? Und wenn es einen kohärenten Plan gibt, worin besteht er? Dies sind Fragen, mit denen jeder Mitgliedstaat in der innerstaatlichen Diskussion häufig konfrontiert wird.

Für einen umfassenden Ansatz braucht man einen "Werkzeugkasten", d.h. wir müssen über alle notwendigen Werkzeuge verfügen, um die gewünschten Ergebnisse erreichen zu können. In den verschiedenen Phasen der Krisenbewältigung und der Friedenskonsolidierung nach einem Konflikt muss Handlungskontinuität gewährleistet sein. Militärisches und ziviles Krisenmanagement, Entwicklungshilfe und humanitäre Zusammenarbeit müssen aufeinander abgestimmt werden, damit die Bemühungen der internationalen Gemeinschaft an Effizienz und Kohärenz gewinnen.

Die Rolle der örtlichen Akteure kann nicht genug hervorgehoben werden. Der Aufbau eines auf Rechtsstaatlichkeit gegründeten und demokratischer Kontrolle unterliegenden Staatsapparats, einschließlich sicherheitspolitischer Strukturen, ist unabdingbar für die Verwirklichung eines umfassenden Ansatzes. Von entscheidender Bedeutung ist, dass die lokalen Akteure Eigenverantwortung übernehmen: die Erfolgchancen in der Krisenbewäl-

tigung werden gering sein, wenn unsere Pläne als Fremdimporte empfunden werden und wenn es ihnen in den Augen der einheimischen Bevölkerung an Legitimität mangelt.

Die Debatte über die Aktivitäten im Zuge von Sicherheitssektorreform (SSR) ist daher äußerst wichtig geworden. Sie ist der Schlüssel zum Erfolg und spielt auch eine Rolle bei der Ausarbeitung einer Ausstiegsstrategie für die internationalen Akteure, die im Rahmen einer Krisenbewältigung vor Ort präsent sind. Hilfe bei der Ausbildung der Streitkräfte und der Polizei sowie Unterstützung des Justizsystems sind Bereiche, in denen die internationale Gemeinschaft und insbesondere die EU mehr tun müssen. Beispielsweise könnten wir unsere Fähigkeit zur Entsendung kleiner Beraterteams oder mobiler Ausbildungsteams verbessern, um die Arbeiten auf dem Sicherheitssektor zu unterstützen.

Wie man mit den Herausforderungen des umfassenden Ansatzes umgeht, hängt zum Teil auch von der Einstellung ab. Die verschiedenen Akteure (Militärbereich, Zivilbereich, Entwicklung) müssten lernen, besser zusammenzuarbeiten, und vielleicht auch ein besseres gegenseitiges Verständnis entwickeln. Hierzu sind entsprechende Ausbildungsmaßnahmen und die Förderung von Berufswegen, die zivile und militärische Expertise miteinander verbinden, von entscheidender Bedeutung.

Die EU hat den Vorteil, dass ihr sämtliche Instrumente, die für einen umfassenden Ansatz benötigt werden, zur Verfügung stehen. Für sie besteht die Herausforderung eher in der Feinabstimmung und effizienteren Nutzung dieser Instrumente.

Insbesondere die Anstrengungen, die derzeit unternommen werden, um die strategische Planung unter dem Dach des neuen Direktorats für Krisenbewältigung und Planung (CMPD) zu vereinen, dienen dem Ziel eines umfassenden Ansatzes. Damit wird es leichter sein, einen umfassenden Plan auszuarbeiten, der sowohl militärische als auch zivile Krisenbewältigungsinstrumente einbezieht. Eine logische Konsequenz wäre sodann die Einrichtung eines zivil-militärischen Hauptquartiers. Weitere Arbeiten zur Ausgestaltung des umfassenden Ansatzes müssten in Bereichen wie Lagebeurteilung, Nachrichtengewinnung, Logistik und Beschaffung durchgeführt werden.

Zusammenarbeit mit anderen Akteuren

Ein besonders interessantes Merkmal der GSVP ist ihre Öffnung nach außen. Noch immer stammt zahlreiches Personal der von der EU durchgeführten zivilen Krisenbewältigungsmissionen aus Drittländern wie den Vereinigten Staaten, der Türkei und Norwegen. Viele Länder, darunter auch Russland, haben an Militäroperationen der EU teilgenommen.

Die Union hat auch aus ihrer Zusammenarbeit mit den Vereinten Nationen Lehren gezogen. Wir sollten nicht vergessen, dass die Vereinten Nationen bei der Aufrechterhaltung von Frieden und Sicherheit in der Welt eine Schlüsselrolle spielen. Sie sind die bei weitem größte Organisation, die Krisenbewältigung betreibt. Und was vor allem wichtig ist: Von ganz wenigen Ausnahmen abgesehen, basieren alle von der Union, der NATO oder anderen Organisationen durchgeführten Krisenbewältigungseinsätze auf einem Mandat der Vereinten Nationen. Der Sicherheitsrat ist zweifellos das geeignetste Gremium, um der Krisenbewältigung internationale Legitimität zu verleihen. Die Zusammenarbeit der Union mit den Vereinten Nationen hat auch konkrete Aspekte, wie dies der Übergang von der Militäroperation der EU in Tschad und der Zentralafrikanischen Republik zu einer Mission der Vereinten Nationen unlängst gezeigt hat.

Neben den Vereinten Nationen ist die NATO ein anderer wichtiger Partner der EU. Im Bereich der Verteidigungsplanung und der Fähigkeitenentwicklung sind die Beziehungen eng und sollten dies auch bleiben. Ob es sich um eine EU-Operation oder um einen NATO-Einsatz handelt, das Kräfte-reservoir, aus dem die Europäer ihre Truppen schöpfen, wird in beiden Fällen weitgehend dasselbe sein. Aus diesem Grund ist es wichtig, dass die Fähigkeiten auf beiden Seiten kohärent entwickelt werden.

Bei den Krisenbewältigungsoperationen gibt es derzeit verschiedene Modelle für die Gestaltung der Zusammenarbeit zwischen der EU und der NATO. In Bosnien unterhält die EU eine Militäroperation im Rahmen der "Berlin-plus-Vereinbarungen", wonach sie auf Krisenbewältigungsmittel der NATO zurückgreifen kann. Im Kosovo und in Afghanistan führt sie parallel zu den Militäroperationen der NATO eigene Zivilmissionen durch, wobei eine praktische Zusammenarbeit der Kräfte vor Ort erfolgt. Im Kontext der militärischen Krisenbewältigung vor der Küste Somalias beteiligen sich beide Organisationen an den umfassenden Anstrengungen, die die internationale Gemeinschaft im Kampf gegen die Seeräuberei unternimmt.

Dieser flexible Ansatz in der Zusammenarbeit erscheint sinnvoll. Gleichwohl könnte noch mehr getan werden, um den strategischen Dialog zwischen EU und NATO zu stärken. Eine wirksame Zusammenarbeit mit den verschiedenen an der Krisenbewältigung beteiligten Akteuren zu erreichen, wird allerdings auch weiterhin nicht unproblematisch sein.

Die Union arbeitet mit vielen anderen Akteuren zusammen, zu denen andere internationale Organisationen, Nichtregierungsorganisationen, nationale Regierungen und Entwicklungshilfeorganisationen zählen können. Sie handelt mithilfe ihres eigenen Apparats, nämlich der Europäischen Kommission und der ihr zur Verfügung stehenden Krisenmanagementinstrumente, und Seite an Seite mit ihren Mitgliedstaaten. Die Union

hat ein System von Sonderbeauftragten entwickelt, die an der richtigen Stelle platziert sind, um sämtliche Anstrengungen, die die Union in einem bestimmten Konfliktgebiet unternimmt, koordinieren zu können. Durch die Einrichtung des Europäischen Auswärtigen Dienstes (EAD) werden die Rivalitäten innerhalb der Union – nicht nur zwischen Kommission und Rat, sondern auch zwischen den europäischen Institutionen und den Mitgliedstaaten – abnehmen.

Mehr denn je ist gegenseitige Abstimmung gefragt. Dies gilt insbesondere bei der Stabilisierung und beim Wiederaufbau, da die Union in diesen Bereichen an Einfluss verliert, weil zu viele Akteure am Werk sind und die Meinungen sowohl vor Ort als auch in den Hauptstädten auseinander gehen.

Die GSVP im Jahr 2020: eine gestärkte sicherheits- und verteidigungspolitische Dimension

Die Union ist ein perfektes Beispiel für eine vernetzte Macht. Sie verfügt über eine breite Palette von Instrumenten: politische Mittel, Entwicklungshilfemechanismen, Nachbarschaftspolitiken und ein Krisenmanagementinstrumentarium. In vielen Bereichen geht sie mit gutem Beispiel voran und wirkt maßgeblich an der Ausarbeitung von Normen mit. Sie ist ein einflussreicher Akteur auf dem Gebiet des Klimawandels. Sie trägt wesentlich zur Verteidigung der Menschenrechte und der Rechtsstaatlichkeit bei und hat durch ihre Tätigkeiten ein eigenes Konzept der menschlichen Sicherheit entwickelt.

Die Union ist also bestens gerüstet, um in einer stärker globalisierten Welt eine aktive Rolle zu spielen. Sie verfügt über eine Sicherheitsstrategie, die regelmäßig überprüft und aktualisiert wird. Die Europäische Verteidigungsagentur hat eine Langzeitvision ausgearbeitet, die bei der künftigen Entwicklung von Fähigkeiten von großem Nutzen sein wird. Früher oder später wird die EU auch ein Weißbuch über Sicherheit und Verteidigung verfassen müssen. Die eigentliche Frage aber ist, was alles die Union mit ihren Handlungs- und Einflussmöglichkeiten erreichen kann.

Von smart power...

Die von Richard Armitage und Joseph Nye geleitete "Commission on Smart Power" des Center for Strategic and International Studies (CSIS) in Washington, DC weist in ihrem 2007 veröffentlichten Bericht darauf hin, dass die Vereinigten Staaten in der jüngsten Vergangenheit zu sehr auf die Ausübung von wirtschaftlichem und militärischem Druck (hard power) gesetzt haben, und schlägt stattdessen eine Strategie vor, die stärker auf intelligent eingesetzte Macht (smart power) ausgerichtet ist.

Der Union hingegen könnte man das Gegenteil vorwerfen. Sie verfügt über die notwendigen Instrumente, um Überzeugungs- und Anziehungskraft (*soft power*) zu entfalten, und hat eine Vorreiterrolle im zivilen Krisenmanagement. Sie leistet Außerordentliches auf dem Gebiet der Entwicklung und des Wiederaufbaus. Aber sie ist schwach, wenn es um die Ausübung von *hard power* geht. Wie Richard Armitage und Joseph Nye unterstreichen, handelt es sich bei *smart power* weder um *hard power* noch um *soft power*, sondern um eine vernünftige Kombination von beiden.³

In den letzten Jahren hat sich die GSVP unentwegt weiterentwickelt. Das dürfte auch künftig der Fall sein. Bis 2020 wird es der EU gelingen, im Bereich der Außenpolitik wirkungsvoller und geschlossener aufzutreten. Dank des Vertrags von Lissabon wird die Union sich mehr Gehör verschaffen können, und zwar vor allem durch den EAD.

... zu hard power

Die sicherheits- und verteidigungspolitische Dimension der EU dürfte daher bis 2020 eine erhebliche Stärkung erfahren.

Alles hängt vom politischen Willen der Mitgliedstaaten und von ihrer Bereitschaft ab, die für den Ausbau der GSVP erforderlichen Fähigkeiten und Mittel bereitzustellen. Die Zielvorgaben haben wir gemeinsam festgelegt, wenn es aber um die Art und Weise des Verfahrens geht, wird es natürlich weiterhin Divergenzen zwischen den Mitgliedstaaten geben. Deshalb wird es in der Union in mehr oder weniger regelmäßigen Abständen wohl interne Diskussionen geben, die hoffentlich auch zu stetigen Fortschritten führen.

Sollte sich die EU bis 2020 als militärisches Bündnis deklarieren? Die Antwort darauf lautet Nein. Die EU ist weitaus mehr als ein herkömmliches Militärbündnis. Ihre Mitgliedstaaten unterhalten untereinander sehr enge Beziehungen, und die Union gründet sich auf die Solidarität, die zwischen ihnen besteht; in eben diesem Rahmen wird sich die Entwicklung der sicherheits- und verteidigungspolitischen Dimension der EU vollziehen.

Die gegenseitige Beistandspflicht, die im Vertrag von Lissabon vorgesehen ist, wird in den künftigen Diskussionen über die verteidigungspolitische Dimension der Union zweifellos eine Rolle spielen. Manche fragen sich, ob damit nicht ein direkter Konflikt zwischen EU und NATO heraufbeschworen wird. Aus dem Vertrag von Lissabon geht klar hervor, dass dies nicht der Fall sein wird, denn die Verpflichtungen der EU sind mit denen der NATO vereinbar. Man steht somit nicht vor einem Dilemma: EU wie NATO

3. Richard Armitage and Joseph S. Nye (co-chairs), CSIS Commission on Smart Power, 'A Smarter, More Secure America', Center for Strategic and International Studies, Washington DC, 2007, S. 7.

werden beide gebraucht, und beide werden im Rahmen der künftigen Integration der Verteidigung in Europa weiterhin eine Rolle spielen.

Integration mit verschiedenen Geschwindigkeiten

Die Mitgliedstaaten der EU gehen mehr und mehr dazu über, ihre militärischen Mittel zu bündeln, gemeinsam zu nutzen und aufeinander abzustimmen; dies geschieht nicht nur, weil es politisch gewollt ist, sondern auch, weil es notwendig ist, denn es ist die einzige Möglichkeit, die vorhandenen Ressourcen rationell zu nutzen. Die meisten Mitgliedstaaten haben sich bereits am Aufbau eines multinationalen militärischen Verbandes wie beispielsweise des Eurokorps beteiligt und werden dies auch weiterhin tun.

Häufig ist die Rede von einer Integration mit mehreren Geschwindigkeiten oder einer differenzierten Integration. Der Vertrag von Lissabon bietet mehr Raum für diese Art von Entwicklung, vor allem im Bereich der Sicherheit und der Verteidigung, zum Beispiel über die Verstärkte Zusammenarbeit und die Ständige Strukturierte Zusammenarbeit. Der Vertrag liefert somit den allgemeinen Rahmen für eine Union der Avantgarde, die sich auf Elemente stützt, die in der heutigen verteidigungspolitischen Zusammenarbeit in Europa bereits vorhanden sind. Zu gegebener Zeit wird die Ständige Strukturierte Zusammenarbeit neue Möglichkeiten bieten, um den Problemen abzuweichen, die hinsichtlich der Fähigkeitslücken, der Führungsstrukturen der EU und der finanziellen Solidarität in der GSVP bestehen.

Im Übrigen muss dafür gesorgt werden, dass das System allen offen steht und niemand ausgeschlossen wird, und dass diejenigen, die dies wünschen und dazu in der Lage sind, sich beteiligen können.

Die Perspektive einer gemeinsamen "Solidaritätstruppe" ist ebenfalls ins Gespräch gebracht worden. Diese Truppe könnte, wie vom ehemaligen Präsidenten des Europäischen Parlaments, Hans-Gert Pöttering, vorgeschlagen, standardisierte Verfahren und gemeinsame Einsatzregeln haben. Sie könnte sowohl für EU-Einsätze als auch für NATO-Operationen genutzt oder aber zur Unterstützung von Einsätzen der Vereinten Nationen eingesetzt werden, wobei die Erfahrungen, die mit multinationalen Streitkräften wie dem Eurokorps und mit den Gefechtsverbänden der EU gemacht wurden, genutzt werden sollten.

In Partnerschaften investieren

Unsere Sicherheit hängt von der globalen und der regionalen Sicherheitsarchitektur ab. Der Präsident der Russischen Föderation, Dmitri Medwedew, hat eine Revision der europäischen Sicherheitsarchitektur gefordert. Wir haben aber schon funktionierende

Strukturen, nämlich die EU, die NATO, die OSZE und den Europarat; eine Revision ist also nicht vonnöten. Wir haben auch gemeinsame Werte und Grundsätze. Beanstanden ließe sich eher, dass wir bereits Vorhandenes nicht besser nutzen. Ein Dialog über unsere gemeinsamen Sicherheitsinteressen hingegen wäre zu begrüßen. Und durch diesen Dialog könnten wir auch unsere Zusammenarbeit mit Russland verstärken.

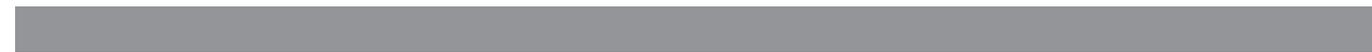
Angesichts der Entwicklungen, die sich in der Welt vollziehen, sollten wir unsere Beziehungen zu den Vereinten Nationen, dem Hauptgaranten der internationalen Sicherheit, vertiefen. Im Jahr 2020 wird unsere Zusammenarbeit mit den VN noch enger sein als heute. Ohne Zweifel sind Friedenssicherungseinsätze der VN – mehr als 90.000 Männer und Frauen sind weltweit im Einsatz – gegenwärtig stark gefragt und dies wird 2020 noch immer der Fall sein. In Afrika dürfte die Afrikanische Union eine wichtigere Rolle spielen, insbesondere im Bereich der Krisenbewältigung. In Zusammenarbeit zu investieren liegt in unserem Interesse.

Die Beziehungen der EU zur NATO sind bislang sehr kompliziert gewesen, aber wir hoffen, dass die beiden Organisationen 2020 kein Problem mehr damit haben, Hand in Hand zu arbeiten. Dann kann es auch sein, dass EU-Kräfte im Rahmen von NATO-Missionen eingesetzt werden. Das Gefechtsverbandskonzept der EU und das Konzept der NATO-Reaktionskräfte könnten im Laufe der Zeit in ein integriertes System münden. Das Tandem EU/NATO hat zu keinerlei Duplizierung geführt: beide sind notwendig und können zur Erreichung gemeinsamer strategischer Ziele beitragen.

Die Bedeutung einer engen transatlantischen Zusammenarbeit wird in dem Maße zunehmen, wie die Entwicklung der GSVP voranschreitet. Es wäre schön, wenn eine wirksame dreiseitige Zusammenarbeit zwischen EU, NATO und den Vereinigten Staaten zustande käme. Präsident Obama hat der internationalen Zusammenarbeit eine neue Dynamik verliehen, und es werden große Erwartungen daran geknüpft, dass sich damit in den transatlantischen Beziehungen neue Perspektiven eröffnen.

Veränderte Rahmenbedingungen

Mit Blick auf 2020 müssen wir die Lehren aus dem vergangenen Jahrzehnt beherzigen. Die Welt wandelt sich in rapidem Tempo. Vielleicht wird es einen Paradigmenwechsel geben und wir werden uns auf eine wirklich globalisierte Welt mit zunehmender Multipolarität hin bewegen. Aber auch unvorhergesehene Ereignisse prägen unser Umfeld, und daran wird sich ganz sicher nichts ändern. Wir müssen uns mit der richtigen Mischung aus Flexibilität und Entschlossenheit auf die Zukunft vorbereiten. Europa braucht seine eigene Version von *smart power*.



Die europäische Verteidigung: Eine Herausforderung für die Zukunft

Nuno Severiano Teixeira

Seit der Europäische Rat in Köln die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) aus der Taufe gehoben hat, sind nun schon über zehn Jahre vergangen. Im Juni 1999 folgten die damals fünfzehn Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU) dem Handlungsappell des französisch-britischen Gipfels von Saint-Malo und beschlossen, die militärische Dimension der europäischen Integration – ein Thema, das seit dem Scheitern der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft im Jahr 1952 tabu war – auf die Tagesordnung zu setzen und die Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass die EU "ihre Rolle auf der internationalen Bühne uneingeschränkt wahrnimmt [und ihr] die notwendigen Mittel und Fähigkeiten an die Hand [gegeben werden], damit sie ihrer Verantwortung im Zusammenhang mit einer gemeinsamen europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik gerecht werden kann"¹ Diese Absichtserklärung, die im Vertrag von Nizza 2000 förmlich verankert wurde, war ein historischer Schritt in der europäischen Integration.

Seither ist das, was man inzwischen die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) nennt, ungeachtet der Fortschritte und Rückschritte, die mit den verschiedenen Verträge der Union einhergingen, einer der dynamischsten Bereiche der europäischen Integration.

Die europäische Integration ist durch zwei wichtige Prozesse vorangetrieben worden: zum einen durch die Ausarbeitung des Verfassungsvertrags der Europäischen Union in den letzten Jahren, d.h. die Bemühungen, für die EU (die per definitionem immer unvollständig und unvollkommen sein wird) eine umfassende politische Vision zu formulieren und ihr eine entsprechende institutionelle Architektur zu verleihen, und zum anderen durch den Prozess, den Robert Schuman angestoßen hat, als er 1950 das europäische Projekt ins Leben rief, wobei es ihm nicht nur darum ging, das "europäische Ideal" zu verwirklichen, sondern auch ein Europa zu schaffen, das in der Lage ist, die Alltagsprobleme seiner Bürger zu regeln.

1. Europäischer Rat in Köln, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Anhang III - Erklärung des Europäischen Rates zur Stärkung der Gemeinsamen Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik, 3. und 4. Juni 1999. Das Dokument ist unter folgender Adresse abrufbar: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/de/ec/57872.pdf.

Wir können die Ereignisse der Vergangenheit – das Scheitern der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft zu Beginn des europäischen Integrationsprozesses und das Scheitern des Verfassungsvertrags 2005 – nicht außer Acht lassen: Sie führen uns vor Augen, dass man bei allzu großer Eile ernsthafte Rückschläge riskiert, von denen man sich nicht immer schnell wieder erholt. Eine Politik der "kleinen Schritte" hingegen ist vielleicht aufwändiger und erfordert mehr Geduld, doch sie hat sich auch als erfolgreich erwiesen. Die GSVP ist ein Paradebeispiel dafür.

Die GSVP ist seit 1999 auf Grundlage der gemeinsamen Werte und Grundsätze, von denen sich die Union leiten lässt – Demokratie, Achtung der Grundfreiheiten und Grundrechte –, durch überlegte und konkrete Maßnahmen im institutionellen, operativen und auch im doktrinären Bereich weiterentwickelt worden, sogar weiter, als im Vertrag, in dem sie verankert ist, eigentlich vorgesehen war.

Auf institutioneller Ebene verfügt die EU nunmehr über Strukturen, die ihr die Umsetzung von Beschlüssen mit militärischen Bezügen ermöglichen. Auf der Tagung des Europäischen Rates in Helsinki im Dezember 1999 vereinbarten die Mitgliedstaaten die Einrichtung des Politischen und Sicherheitspolitischen Komitee (PSK), des Militärausschusses und des Militärstabs der EU und schufen so den Rahmen und die Beschlussfassungsmechanismen, die für die Behandlung von militärischen Fragen erforderlich sind.

Was die Fähigkeiten anbelangt, so wurde das *Planziel 2010* im Jahr 2004² nach einer ähnlichen Methode wie in Helsinki, jedoch mit aktualisierten Zielsetzungen, gebilligt. Dieser Leitfaden hat den Aufbau von Fähigkeiten zur raschen Krisenreaktion ermöglicht, so dass die EU sich an militärischen Operationen zur Friedenssicherung und Friedensschaffung beteiligen und bei der Krisenbewältigung helfen kann. Im Planziel war die Bildung von Gefechtsverbänden vorgesehen, die im Januar 2007 für voll einsatzbereit erklärt wurden. Im Anschluss daran wurde im zweiten Halbjahr 2007 unter portugiesischem Ratsvorsitz der Katalog der Fortschritte im Helsinki-Planzielprozess veröffentlicht. In diesem Dokument wurde der Stand der europäischen militärischen Fähigkeiten beschrieben und die wichtigsten Prioritäten und Lücken auf strategischer Ebene aufgeführt, deren Auswirkungen auf operativer Ebene vor 2010 geprüft werden sollten. Drei Bereiche wurden besonders hervorgehoben: der Schutz durch die Streitkräfte; die Fähigkeit, Streitkräfte einzusetzen (insbesondere strategischer Transport) und die Aufklärung (um Informationsüberlegenheit zu erlangen).

2. Das *Planziel 2010* wurde vom Rat (Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen) am 17. Mai 2004 und vom Europäischen Rat am 17./18. Juni 2004 gebilligt. Das Dokument ist unter folgender Adresse abrufbar: <http://consilium.europa.eu./uedocs/cmsUpload/2010%20Headline%620Goal.pdf>.

Auf operativer Ebene hat die EU unablässig Missionen und Operationen in verschiedenen Einsatzgebieten durchgeführt, sei es in Abstimmung mit der NATO, im Rahmen der Berlin-Plus-Vereinbarungen oder eigenständig. So ist sie Forderungen, in bestimmten Regionen für Sicherheit und Stabilität zu sorgen, nachgekommen und hat sich in mehr als 20 sowohl zivilen als auch militärischen GSVP-Einsätzen weltweit engagiert; zwölf davon dauern noch an und halten mehr als 6 600 Frauen und Männer im Einsatz.

Innerhalb von nur wenigen Jahren hat die EU bewiesen, dass sie in der Lage ist, rasch auf Krisen zu reagieren (wie der Konflikt in Georgien im Sommer 2008 gezeigt hat) und rasch Einsätze an bestimmten Standorten in die Wege leiten kann (wie dies bei der militärischen Operation EUFOR TCHAD/RCA der Fall war, einer Überbrückungsmission zur Unterstützung der Mission der Vereinten Nationen vor Ort).

Was schließlich die doktrinäre Ebene betrifft, so wurde 2003 die Europäische Sicherheitsstrategie³ vorgestellt; darin werden die Hauptbedrohungen für die gemeinsame Sicherheit beschrieben. Dieses Dokument war insofern richtungweisend, als darin zum ersten Mal in der Geschichte der europäischen Integration eine gemeinsame Strategie für das außenpolitische Handeln Europas skizziert wurde. Im Dezember 2008, also fünf Jahre nach Annahme dieser Strategie, hat der Generalsekretär des Rates und Hohe Vertreter für die Außenpolitik, Javier Solana, dem Europäischen Rat ein Dokument unterbreitet, in dem er die Umsetzung der Strategie⁴ unter Berücksichtigung der internationalen Lage und der neuen Herausforderungen, mit denen die Union konfrontiert ist, bewertet und Vorschläge unterbreitet, wie die europäische Außenpolitik effizienter gestaltet und sichergestellt werden kann, dass die EU ihre außenpolitischen Ziele im Laufe der kommenden zehn Jahre verwirklicht.

Was die Umsetzung der GSVP angeht, so gibt es zwei gegensätzliche Standpunkte, was darauf zurückzuführen ist, dass von jeher zwei unterschiedliche strategische Konzepte für die europäische Verteidigung bestanden haben: das kontinentale Konzept und das atlantische Konzept. Auf der einen Seite stehen die Befürworter des Modells einer "europäischen Armee", nach deren Auffassung wir von unserem Ziel noch weit entfernt sind, und auf der anderen Seite diejenigen, für die Sicherheit in Europa gleichbedeutend ist mit atlantischer Verteidigung und aus deren Sicht wir schon viel zu weit gegangen sind. Diese Dichotomie ist heute jedoch überholt. Wenn wir uns den aktuellen und künfti-

3. Die "Europäische Sicherheitsstrategie – ein sicheres Europa in einer besseren Welt" wurde vom Europäischen Rat am 12. Dezember 2003 angenommen. Das Dokument ist unter folgender Adresse abrufbar: <http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cmsUpload/031208ESSIIDE.pdf>.

4. Der Europäische Rat hat den Generalsekretär/Hohen Vertreter für die GASP, Javier Solana, auf seiner Tagung im Dezember 2007 ersucht, gemeinsam mit der Kommission und den Mitgliedstaaten die Umsetzung dieser Strategie zu überprüfen und gegebenenfalls Verbesserungsvorschläge zu unterbreiten. Der dem Rat der EU vorgelegte Abschlussbericht ist unter folgender Adresse abrufbar: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/de/08/st17/st17104.de08.pdf>.

gen Bedrohungen und Gefahren stellen wollen, so müssen wir die Vorurteile der Vergangenheit hinter uns lassen und sowohl den europäischen als auch den transatlantischen Sicherheits- und Verteidigungsbedürfnissen Rechnung tragen.

Mit welchen Herausforderungen ist die europäische Verteidigung konfrontiert?

Damit die "europäische Verteidigung" in der Lage ist, die strategischen und sicherheitspolitischen Herausforderungen des kommenden Jahrzehnts zu bewältigen, müssen wir zunächst klären, welche Ansprüche die EU nach dem Vertrag von Lissabon an ihre Sicherheits- und Verteidigungspolitik stellt, und dann prüfen, welche institutionellen, operativen und konzeptionellen Anpassungen erforderlich sind, damit diese Ziele erreicht werden.

Was die Bestimmungen des Vertrags von Lissabon⁵ betrifft, nach denen die GSVP wohlgeordnet integraler Bestandteil der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) ist, so ist auf drei grundsätzliche Neuerungen hinzuweisen. Erstens wurden für den Bereich der Sicherheit und Verteidigung zwei wichtige Solidaritätsklauseln eingeführt: eine Klausel über den gegenseitigen Beistand (Artikel 42 Absatz 7), der zufolge "im Falle eines bewaffneten Angriffs auf das Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats [...] die anderen Mitgliedstaaten ihm alle in ihrer Macht stehende Hilfe und Unterstützung [schulden]", sowie eine Solidaritätsklausel (Artikel 222), die im Falle einer Naturkatastrophe oder einer vom Menschen verursachten Katastrophe oder eines Terroranschlags zum Tragen kommt. Die Mitgliedstaaten verpflichten sich in diesen Klauseln zur gegenseitigen Hilfe in bestimmten Situationen und untermauern so das Prinzip der Solidarität unter den Mitgliedstaaten, auf dem die EU gründet.

Zweitens wurde mit dem Vertrag von Lissabon der Aufgabenbereich (die ursprünglichen "Petersberg-Aufgaben") der Missionen, bei denen die Union auf zivile und militärische Mittel zurückgreifen kann, ausgedehnt (Artikel 43) und zum ersten Mal präzisiert, welche Arten von Missionen unter diese Kategorie fallen⁶.

Drittens wurden mit dem Vertrag von Lissabon zwei wichtige Verfahren für die Zusammenarbeit im Bereich der Sicherheit und Verteidigung eingerichtet nämlich die "Ver-

5. Konsolidierte Fassung des Vertrags über die Europäische Union, siehe Anhang 3.

6. Dazu gehören gemeinsame Abrüstungsmaßnahmen, humanitäre Aufgaben und Rettungseinsätze, Aufgaben der militärischen Beratung und Unterstützung, Aufgaben der Konfliktverhütung und der Erhaltung des Friedens sowie Kampfeinsätze im Rahmen der Krisenbewältigung einschließlich Frieden schaffender Maßnahmen und Operationen zur Stabilisierung der Lage nach Konflikten.

stärkte Zusammenarbeit"⁷ und die "Ständige Strukturierte Zusammenarbeit"⁸. Das Verfahren der Verstärkten Zusammenarbeit wurde mit den Verträgen von Amsterdam und Nizza eingeführt; es kann nun auch im Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik zur Anwendung gelangen, und zwar in Fällen, in denen die mit dieser Zusammenarbeit angestrebten Ziele von der Union in ihrer Gesamtheit nicht innerhalb eines vertretbaren Zeitraums verwirklicht werden können, und sofern an der vorgeschlagenen Maßnahme mindestens neun Mitgliedstaaten beteiligt sind. Beim Verfahren der Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit geht es hingegen um eine engere Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten, die in der Lage und willens sind, im Sicherheitsbereich größere Anstrengungen zu unternehmen. Das Ziel des Verfahrens ist klar: die Schaffung eines wirksamen politischen Rahmens und Instruments, das den Aufbau europäischer Verteidigungsfähigkeiten gemäß den von den Mitgliedstaaten festgelegten Kriterien erlaubt. Insbesondere sollen die Staaten dazu bewegt werden, ihre Verteidigungsmittel verstärkt für gemeinsame Interessen zur Verfügung zu stellen, vor allem wenn es darum geht, Streitkräfte zu verlegen und im Einsatz zu halten sowie die Forschung und Entwicklung (FuE) im Verteidigungsbereich zu fördern.

Die Einführung dieses Verfahrens der Zusammenarbeit kann unter zwei Blickwinkeln betrachtet werden. Nach Auffassung seiner Kritiker bietet es lediglich den größten europäischen Staaten die Möglichkeit, ihre Zusammenarbeit unter Ausschluss aller anderen Mitgliedstaaten zu verstärken, während es nach Auffassung der Befürworter dem Aufbau der Verteidigungsfähigkeiten aller Mitgliedstaaten, der großen wie der kleinen, dient, sofern sie nur bereit sind, einen Beitrag zur Verwirklichung gemeinsamer verteidigungs- und sicherheitspolitischer Ziele zu leisten, da es ihnen ermöglicht, an internationalen Militäroperationen teilzunehmen. Die EU-Mitgliedstaaten müssen selbst entscheiden, welche dieser Interpretationen sie eher überzeugt.

Diese neuen Instrumente wurden in erster Linie eingeführt, damit die EU über eine umfassende und kohärente Strategie verfügt, die es ihr erlaubt, als "Global Player" aufzutreten und einen entscheidenden Beitrag zur Förderung von Sicherheit und Stabilität in der Welt zu leisten. Deswegen ist die europäische Verteidigung als Priorität einzustufen und muss die GSVP verstärkt werden.

Hierfür müssen angesichts der internationalen Herausforderungen, vor denen die EU steht, unbedingt einige Änderungen in Angriff genommen werden, und zwar in institutioneller, konzeptioneller und operativer Hinsicht (d.h. in Bezug auf die Fähigkeiten).

7. Siehe Artikel 326 bis 334 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union.

8. Artikel 42 und 46 EUV sowie Protokoll über die Ständige Strukturierte Zusammenarbeit nach Artikel 42 des Vertrags über die Europäische Union.

Was die institutionelle Ebene betrifft, so reicht es nicht, den Begriff "Bedrohungen" zu definieren (was bereits in der Europäischen Sicherheitsstrategie geschehen ist), sondern wir müssen darüber hinaus untersuchen, welcher Zusammenhang zwischen diesen Bedrohungen besteht und wie die Union gegen sie vorgehen kann. So sollte ein koordiniertes, säulenübergreifendes Vorgehen gefördert werden, damit die Strategie in den politischen Maßnahmen und Verfahren, die beschlossen werden, auch zum Tragen kommt – im Sinne eines globalen integrierten Handelns. Auch wenn sie einander ergänzen, so verteilen sich die Bereiche Sicherheit und Entwicklung doch auf zwei unterschiedliche Säulen der europäischen Integration, nämlich zum einen auf die Gemeinschaftssäule, die von der Kommission verwaltet wird, und zum anderen auf die GASP/GSVP-Säule, die direkt dem Rat und den Mitgliedstaaten untersteht. Der Schwerpunkt sollte deshalb auf die EU-interne Koordinierung gelegt werden, d.h. sowohl auf die Koordinierung zwischen den Organen, die über Zuständigkeiten in den Bereichen Sicherheit und Entwicklung verfügen (Rat und Kommission), als auch auf die Koordination der einzelstaatlichen politischen Maßnahmen.

Überdies muss nicht nur dafür gesorgt werden, dass die Öffentlichkeit, die politischen Parteien und die Zivilgesellschaft insgesamt die Ziele der GSVP unterstützen, sondern es gilt auch, die demokratische Kontrolle der der EU zur Verfügung stehenden militärischen Instrumente zu verbessern. Dies zählt zu den Aufgaben der Versammlung der Westeuropäischen Union (WEU). Mit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon erhalten auch die nationalen Parlamente – unbeschadet der Befugnisse des Europäischen Parlaments – hier mehr Verantwortung. Die europäische Öffentlichkeit muss dafür sensibilisiert werden, dass sicherheits- und verteidigungspolitische Fragen nicht nur auf internationaler Ebene, sondern auch für die europäische Integration an sich von Bedeutung sind.

Des Weiteren sind konzeptionelle Änderungen erforderlich: Genauer gesagt müssen wir die Europäische Sicherheitsstrategie aktualisieren. Die Union muss neue Risiken und Herausforderungen erkennen und sich ihnen stellen; dabei muss sie nicht nur die aktuelle internationale Lage im Auge haben, sondern sich auch bewusst sein, dass die EU als "Global Player" auftreten muss, der bereit ist, seinen Teil zur internationalen Sicherheit beizutragen. Angesichts dieser Herausforderungen darf die EU die Bedeutung der Beziehungen zu Russland und zu den aufstrebenden neuen Mächten wie Indien, China und Brasilien nicht außer Acht lassen; sie muss sich außerdem den Fragen widmen, die durch die Globalisierung und die Beschleunigung der Finanztransaktionen, des Informationsflusses usw. aufgeworfen werden. Neben den bereits in der Europäischen Sicherheitsstrategie genannten Risiken müssen wir Faktoren wie die Sicherheit der Energieversorgung, des Seeverkehrs, der Nahrungsmittelversorgung und des Internets sowie

die mit dem Klimawandel einhergehenden Gefahren, vor allem Naturkatastrophen und Pandemien, in unser Kalkül einbeziehen.

Überdies müssen Regelungen und ein Rahmen für militärische Interventionen, insbesondere in einem hochriskanten Umfeld, festgelegt werden. Wir können weder so tun, als sei das internationale System vor Unsicherheiten gefeit, noch können wir ignorieren, dass von der Union immer mehr zivile und/oder militärische Interventionen erwartet werden; auch ist zu bedenken, dass sich die Anzahl der Interventionsszenarien erhöhen kann, weil in den Vertrag von Lissabon Klauseln über den gegenseitigen Beistand und die Solidarität unter den Mitgliedstaaten aufgenommen wurden.

Ferner muss die EU nicht nur innerhalb ihrer eigenen Grenzen auf europäischem Boden immer mehr sicherheits- und verteidigungspolitische Verantwortung übernehmen, sondern auch in ihrer "unmittelbaren Nachbarschaft" zur Stabilisierung beitragen, vor allem in Afrika und im Mittelmeerraum.

Sie kann sich aus diesem Grund nicht ausschließlich auf die militärischen Fähigkeiten des Atlantischen Bündnisses verlassen, was einer Negierung der eigenen Verteidigungsverantwortung gleichkäme. Lassen wir keine Zweifel aufkommen: Es geht nicht darum, mit dem Atlantischen Bündnis zu rivalisieren, sondern vielmehr ergänzende, eigenständige Fähigkeiten aufzubauen, damit Europa bei den Bemühungen um Frieden und Stabilität in der Welt ein wertvoller und glaubwürdiger Verbündeter ist.

Drittens müssen wir die uns zur Verfügung stehenden Mittel anpassen. Spricht man von europäischer Verteidigung, so spricht man vom Aufbau eigenständiger, glaubwürdiger und angemessener militärischen Fähigkeiten, die auf das neue internationale strategische Umfeld zugeschnitten sind.

Angesichts der Herausforderungen, vor denen die Union steht, wird es erforderlich sein, die europäischen Krisenreaktionsfähigkeiten auszubauen, und zwar hauptsächlich in dreierlei Hinsicht: durch Bildung von Gefechtsverbänden zu Land, zu Wasser und in der Luft; durch Verstärkung der Fähigkeit zur eigenständigen Planung und Durchführung von Operationen und durch Aufbau einer verteidigungstechnologischen und -industriellen Basis Europas. Dazu bedarf es eines zwischenstaatlichen Verfahrens, um den militärischen Bedarf abzustimmen und Größenvorteile zu erzielen, die das Überleben einer gemeinsamen Verteidigungsgüterindustrie der EU-Mitgliedstaaten sicherstellen können. Dies sollte die Hauptaufgabe der Europäischen Verteidigungsagentur (EDA) sein.

Der Ausbau der europäischen Fähigkeiten sollte im Wesentlichen in drei Schritten erfolgen: Zunächst sollten Fähigkeiten wie insbesondere europäische Krisenreaktionsmechanismen geschaffen werden, sodann Fähigkeiten für die Durchführung komplexerer Operationen, und schließlich sollten Projekte im Rahmen der EDA gefördert werden. Ziel dieser Anstrengungen, an denen sich alle Mitgliedstaaten beteiligen sollten, ist letztlich ein wettbewerbsfähiger und effizienter europäischer Markt für Verteidigungsgüter.

Was schließlich den operativen Aspekt betrifft, so spielt die EU bei Einsätzen zur Verhütung, Bewältigung und Beilegung von Konflikten insbesondere auf dem afrikanischen Kontinent eine immer wichtigere Rolle. Diese Einsätze haben eine zivile und eine militärische Komponente; an ihnen sind unterschiedliche staatliche Einrichtungen (Streitkräfte, Polizei, Justiz) und Instrumente (Entwicklungshilfe) beteiligt. Das Ziel besteht mit anderen Worten darin, integrierte Fähigkeiten für die Sicherheit, den Staatsaufbau und die Entwicklung zu fördern. Dies kann auf zwei Ebenen erfolgen: Erstens durch Förderung gemeinsamer und "integrierter" Sicherheitskenntnisse und durch Zusammenarbeit bei Entwicklungsfragen; und zweitens durch Einrichtung multidisziplinärer Teams, denen Vertreter der Bereiche Verteidigung, Außenpolitik, Entwicklungspolitik, Justiz und Inneres angehören, um unter anderem die Annahme integrierter Strategien für das auswärtige Handeln der Europäischen Union zu fördern.

Andererseits müssen wir uns um eine Verbesserung der operativen Ergebnisse der europäischen Streitkräfte bemühen. Genauer gesagt, ist es unerlässlich, den Anteil der verlegbaren Kräfte im Verhältnis zur gesamten Truppenstärke zu erhöhen und die Fähigkeiten, sie im Einsatz zu halten, zu verbessern, indem verstärkt kleine Expeditionsgruppen aus kombinierten oder gemeinsamen Kräften gebildet werden. Diesen Weg haben im Übrigen mehrere europäische Länder bei der Modernisierung ihrer Streitkräfte eingeschlagen.

Schließlich müssen wir die Finanzierungsmechanismen der GSVP überdenken und an die Erfordernisse in internationalen Krisen anpassen, insbesondere in solchen Krisen, die ein rasches Eingreifen erfordern. Die Mitgliedstaaten müssen für die zivilen und militärischen Kosten von GSVP-Einsätzen aufkommen, denn sie haben ja auch die Pflichten akzeptiert, die mit der Schaffung der für die internationale Sicherheit notwendigen Voraussetzungen verbunden sind. Andererseits müssen sowohl auf nationaler als auch gemeinschaftlicher Ebene innovative Finanzierungsmodelle in Erwägung gezogen werden, die geeignet sind, die Verfügbarkeit und den Einsatz von Streitkräften im Rahmen der EU zu erleichtern.

Wie werden die europäische und die transatlantische Verteidigung in Zukunft aussehen?

Das Atlantische Bündnis und die EU sind zwei Grundpfeiler der multilateralen Sicherheit und Verteidigung. Vor diesem Hintergrund sollten alle Schritte im Rahmen der GSVP mit der NATO, die eine zentrale Rolle in der Verteidigung Westeuropas spielt, abgestimmt werden und deren Vorgehen ergänzen. Wir müssen die institutionellen Mittel aufbringen, die es erlauben, die jeweiligen Prioritäten der NATO und der EU fortlaufend zu formulieren, ihre Einsätze zu koordinieren und ihre Fähigkeiten und Ressourcen im Sicherheits- und Verteidigungsbereich zu optimieren. Es geht nicht darum, Rivalität zwischen beiden zu erzeugen, sondern vielmehr ein nützliches und verlässliches Bündnis zu schmieden.

Die europäische Verteidigung darf nicht mit dem internationalen Sicherheitssystem oder der NATO konkurrieren, sondern sie sollte ganz gewiss eine ergänzende Rolle spielen. Dies ist der Geist der Berlin-plus-Vereinbarungen, die die Grundlage der strategischen Partnerschaft zwischen EU und NATO bilden und die den Mitgliedstaaten und dem Atlantischen Bündnis als Richtschnur dienen sollten.

Wir müssen den strategischen Rahmen der Beziehungen zwischen dem Atlantischen Bündnis und der Europäischen Union in den Bereichen Sicherheit, Verteidigung und Krisenmanagement klar definieren und verstärken. Zwar gibt es schon eine konkrete Zusammenarbeit zwischen beiden Institutionen, doch was wir am meisten brauchen, ist eine gemeinsame Strategie, ohne die sich auf Dauer keine stabile Komplementarität zwischen dem Atlantischen Bündnis und der Europäischen Union in den Bereichen Verteidigung und Sicherheit entwickeln kann. Dies muss unser Ziel im Rahmen der transatlantischen Beziehungen sein, damit das Vertrauen zwischen den beiden Pfeilern des Bündnisses – Europa und Nordamerika – wieder uneingeschränkt hergestellt wird. Und wir müssen jetzt handeln. Den Vereinigten Staaten ist inzwischen bewusst, dass sie ein starkes und geeintes Europa brauchen und dass die eigenständigen europäischen Verteidigungsfähigkeiten in einer Weise gestärkt werden müssen, dass die EU und das Atlantische Bündnis die Verantwortung für die kollektive Verteidigung der Bürger Europas gemeinsam übernehmen können. Die Mitgliedstaaten der Union müssen sich mit aller Entschiedenheit gegen Strategien wenden, die den inneren Zusammenhalt der Union sowie die Kohäsion der transatlantischen Beziehungen behindern und nicht fördern.

Wir müssen diesen Weg beschreiten, damit das Atlantische Bündnis seiner wachsenden internationalen sicherheitspolitischen Aufgaben nachkommen und die Europäische Union ihre Verantwortung für die europäische Verteidigung und die Sicherheit ihrer unmittelbaren Nachbarn wahrnehmen kann.

Die Union muss sich ihrer Verantwortung stellen, wenn Europa in Zukunft eine internationale Rolle spielen soll. Sie wird eine wirtschaftliche Macht bleiben und immer eine zivile Macht darstellen, doch sie muss auch eine militärische Dimension erhalten. Dies ist zweifellos das "Schicksal" Europas, das auch Portugal teilen will.

Vor dreißig Jahren war die Vorstellung, dass die Europäische Gemeinschaft einmal ein internationaler Akteur werden könnte, reine Utopie. Heute gilt gerade dies als unerlässlich für die Sicherheit Europas und die weltweite Stabilität. Bei unseren Bemühungen um eine Verstärkung der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik sollten wir uns von dem Ziel leiten lassen, die Union in einen Global Payer mit entsprechenden Fähigkeiten zu verwandeln.

Sicherheit und Verteidigung im erweiterten Europa

*Jacek Saryusz-Wolski**

Dem europäischen Integrationsprozess in der Nachkriegszeit lag die Idee zugrunde, in Europa eine friedliche Völkergemeinschaft zu schaffen. Solange die Union damit beschäftigt war, den Frieden zwischen ihren Mitgliedern zu festigen, war der Begriff der militärischen Macht gewissermaßen aus dem Wortschatz der europäischen Integration verbannt. Selbst der Pleven-Plan, der auf die Schaffung einer supranationalen Armee abzielte, war eher eine politische Reaktion auf die Kontroverse um die deutsche Wiederbewaffnung als auf die Herausforderung, die das Erstarken der UdSSR darstellte. Während der gesamten Zeit des Kalten Krieges haben also die Vereinigten Staaten – über die NATO – die Last der Verteidigung Europas getragen. Vor diesem Hintergrund schrieb François Duchêne Anfang der 1970er Jahre, das Einzige, was Europa nie erreichen könne, sei, eine große Militärmacht zu werden. Selbst wenn Europa eine Föderation wäre und über eine von einem europäischen Präsidenten kontrollierte nukleare Abschreckungsfähigkeit verfügen würde, könne eine europäische Abschreckung – angesichts der psychischen und physischen Vulnerabilität gegenüber nuklearen Bedrohungen, die für hyperurbanisierte Gesellschaften typisch sei, und angesichts der inneren Vielfalt dessen, was stets nur ein loses Konglomerat von Mächten ohne wirklichen politischen Zusammenhalt bliebe –, keinem anderen Zweck als dem Selbstschutz dienen¹. Diese Bemerkung behält zwar ihre Gültigkeit, aber aufgrund der gegenwärtigen Sicherheitslage in der Welt muss Europa versuchen, sie zu widerlegen. In unserer Zeit nach der endgültigen Überwindung des Kalten Krieges (*post-post Cold War era*), die durch die Entstehung neuer Machtzentren in der Welt und durch sich überlagernde alte und neue Sicherheitsbedrohungen gekennzeichnet ist, muss Europa eine gewisse militärische Macht besitzen – nicht nur damit es als Akteur auf der Weltbühne ernstgenommen wird, sondern auch um die Verteidigung seiner Bürger zu gewährleisten.

*N.B: Der Autor weist darauf hin, dass dieses Kapitel seit März 2010 nicht mehr verändert wurde, da die seitdem vorgekommenen Ereignisse eine vollständige Neufassung des Kapitels notwendig gemacht hätten.

1. François Duchêne, "Europe's role in world peace", in *Europe tomorrow. Sixteen Europeans look ahead*, Richard Mayne (Hrsg.), Royal Institute for International Affairs (London: Fontana, 1972), S. 37-38.

Neben dem neuen Sicherheitsumfeld haben zwei weitere Elemente maßgeblich zur Herausbildung einer europäischen Verteidigungspolitik beigetragen. Zum einen wurde mit dem Vertrag von Maastricht (1992) der Prozess eingeleitet, der zur Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) führte, die "sämtliche Fragen [umfasst], welche die Sicherheit der Europäischen Union betreffen, wozu auf längere Sicht auch die Festlegung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik gehört, die zu gegebener Zeit zu einer gemeinsamen Verteidigung führen könnte."²

Diente der Vertrag von Maastricht als institutioneller Rahmen für die Entwicklung der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik von Saint-Malo bis Lissabon, so waren es zum anderen die beiden Erweiterungen der Union 1997 und 2004, die eine solide geografische Grundlage und einen neuen geopolitischen Kontext für die europäische Verteidigung geschaffen haben. Der Beitritt neuer Mitgliedstaaten hat die strategische Landschaft der Union eindeutig bereichert, indem er andere außen- und sicherheitspolitische Sichtweisen mit sich brachte, die bis dahin in der europäischen Sicherheitsdebatte gefehlt hatten. Die Möglichkeiten der EU, in verschiedenen Regionen der Welt einzugreifen, als Vermittler zu agieren und Hilfe zu leisten, haben sich so vervielfacht. Andererseits ist es aber schwieriger denn je, sich ein klares Bild von der Sicherheit und Verteidigung in Europa zu machen. Hierfür bedarf es einer neuen und objektiven Herangehensweise an die Interessen und politischen Empfindlichkeiten aller Mitgliedstaaten der EU.

Die EU und die NATO – zwei unverzichtbare Partner

Eine starke und dynamische euro-atlantische Partnerschaft ist der beste Garant für Sicherheit und Stabilität in Europa. Damit GSVP und NATO gedeihen können, müssen beide einander als unverzichtbare Partner begreifen und auch das Vertrauen ihrer Mitglieder genießen. Das ist eine Binsenweisheit, die indes nicht immer beherzigt wurde. Das Jahr 2009 erscheint als Vorbote einer neuen transatlantischen Debatte, in der gemeinsame Sichtweisen an die Stelle institutioneller Rivalitäten treten könnten. Die Haltung der Regierung Obama gegenüber Europa und die Entscheidung Frankreichs, seine Rolle innerhalb der NATO auszubauen, bieten einen neuen Ansatzpunkt für die Beziehungen zwischen EU und NATO. Tatsächlich ist es für die Europäer kaum von Belang, ob die EU oder die NATO für ihre Sicherheit und Verteidigung sorgt, solange sie sich nur sicher fühlen. In der Zusammenarbeit zwischen EU und NATO muss es daher in erster Linie um Effizienz gehen. Und diese Effizienz hängt ab von politischer Führungsstärke, einem wirksamen und flexiblen Entscheidungsprozess und Ressour-

2. Vertrag über die Europäische Union (Februar 1992), TITEL V, Artikel J.4.

cen, die für gemeinsame Maßnahmen mobilisiert werden können. Folglich müssen wir, wenn wir über die Beziehungen zwischen EU und NATO diskutieren, stets von dem Grundsatz ausgehen, dass Europa – wie übrigens der gesamte transatlantische Raum – beide Organisationen braucht.

In der ganzen Zeit nach dem Ende des Kalten Krieges wurde darüber diskutiert, ob eine Rollenverteilung zwischen der Union und der NATO erforderlich sei. Man ging stillschweigend davon aus, dass die Union ein ziviler Akteur mit einer bescheidenen militärischen Komponente bleiben sollte, die NATO hingegen weiterhin die schwierigen Militäreinsätze übernehmen würde. Aber die NATO "als Koch am Herd" und Europa "als Tellerwäscher am Spülbecken" zu sehen, war stets nur Karikatur. Dieses Bild entstammte einem veralteten Sicherheitskonzept aus der Zeit des Kalten Krieges, wonach die militärische Dimension Vorrang hatte und strikt von den politischen Aspekten der Sicherheit zu trennen war. Die Diskussion, die ergebnislos blieb, spiegelte eher bestimmte nationale Präferenzen als einen europäischen Konsens wider. Sie muss deshalb auch nicht fortgesetzt werden. Die transatlantische Rivalität, die anfangs wegen der Machtkonzepte von "Soft Power" und "Hard Power" bestand, ist überwunden. In der heutigen Zeit sind zivile Missionen und Maßnahmen für langfristige Stabilität und Wiederaufbau nicht weniger schwierig durchzuführen als präzise ausgeführte Luftschläge. Afghanistan und Irak veranschaulichen das sehr deutlich. Tatsächlich besteht der einzige Unterschied zwischen der NATO und der GSVP in den ungleichen Budgets, die Europa und die Vereinigten Staaten für die Verteidigung bereitstellen.

Die EU und die NATO sollten sich also gegenseitig stärken und, statt miteinander zu konkurrieren, ihre Zusammenarbeit bei Krisenbewältigungsoperationen auf der Grundlage einer pragmatischen Arbeitsteilung intensivieren. Die NATO wie auch die Europäische Union müssen sich vor allem darauf konzentrieren, ihre grundlegenden Fähigkeiten zu stärken und die Interoperabilität und die Koordinierung von Doktrinen, Planung, Technologien, Ausrüstungen und Ausbildungsmethoden zu verbessern. Jede Entscheidung darüber, welche Organisation Kräfte entsendet, müsste auf dem von beiden Organisationen bekräftigten politischen Willen, auf dem operativen Bedarf und der politischen Legitimität vor Ort sowie insbesondere auf ihrer Fähigkeit beruhen, in einer bestimmten Krisensituation für Frieden und Stabilität zu sorgen. Für die Verwirklichung dieses Ziels ist es erforderlich, dass der Nordatlantikrat und das Politische und Sicherheitspolitische Komitee bei der Entwicklung des neuen strategischen Konzepts der NATO und bei künftigen Überprüfungen der Europäischen Sicherheitsstrategie zusammenarbeiten. Die Sicherheitsstrategien von EU und NATO sollten sich nicht nur ergänzen, sondern auch konvergieren, ohne das Potenzial der jeweils anderen zu mindern.

Ferner müssen die Berlin-plus-Vereinbarungen, die der EU Zugriff auf Mittel und Fähigkeiten der NATO gewähren, verbessert werden, damit im Krisenfall, besonders wenn eine zivil-militärische Reaktion mit vielfältigen Aufgaben erforderlich ist, beide Organisationen eingreifen und wirksame Hilfe leisten können. Zu diesem Zweck muss die Bündelung von Aufklärungserkenntnissen zwischen den NATO-Verbündeten und den EU-Partnern verbessert werden.

Die Erfahrungsauswertung im Rahmen der GSVP hat ergeben, dass eine ständige Planungs- und Führungsfähigkeit für die Operationen der EU deren Wirksamkeit und Glaubwürdigkeit verbessern würde. Das geplante operative Hauptquartier der EU bietet die Lösung für dieses Problem. Aufgrund der zivil-militärischen Ausrichtung der EU würde sich eine solche Struktur mit keiner anderen überschneiden. Ein operatives Hauptquartier der EU sollte als Ergänzung der derzeitigen Kommandostrukturen der NATO und nicht als eine Beeinträchtigung ihrer transatlantischen Integrität angesehen werden.

Aufgaben und Zuständigkeiten

Die europäische Verteidigung ist ein Prozess, dem nur die strategischen Bedürfnisse Europas und die militärischen Fähigkeiten, die die Mitgliedstaaten der EU hierfür bereitstellen wollen oder können, Grenzen setzen können. Die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik wird also das werden, was wir aus ihr machen können. Damit diese Politik für Europa Vorrang behält, müssen wir pragmatisch und projektbezogen vorgehen. Wir dürfen uns nicht mit der Frage aufhalten, welche Missionen im Rahmen der GSVP durchgeführt werden sollten und welche nicht. Angesichts des sich wandelnden europäischen Sicherheitsumfelds muss die Union darauf vorbereitet sein, künftig die verschiedensten Einsätze zu organisieren. In den letzten beiden Jahrzehnten hat sich überdeutlich gezeigt, dass es nicht in unserer Macht steht zu bestimmen, welche Bedrohungen am wahrscheinlichsten sind und daher Priorität haben sollten. Ebenso wenig lässt sich die europäische Sicherheit und Verteidigung in ein prä- oder postmodernes Paradigma einordnen. Seit den Terroranschlägen von Madrid und London hat es einen Cyber-Krieg in Estland, einen klassischen zwischenstaatlichen Konflikt (der Krieg zwischen Russland und Georgien im August 2008) und eine neue Welle der Seeräuberei gegeben. Die regionale Instabilität Afrikas, die mehr oder weniger eingefrorenen Konflikte im Kaukasus und die fragile Stabilität auf dem Balkan stellen mittelfristig Herausforderungen für die Sicherheit Europas dar. Die heterogenen und vielfältigen Sicherheitsbedingungen, unter denen die GSVP zum Tragen kommt, sind der beste Beweis dafür, dass die Nachfrage nach Missionen und Aufgaben nie nachlassen wird und dass es unmöglich ist, diese Missionen und Aufgaben im Voraus zu bestimmen. Wir brauchen mehr Frühwarnung

und Prävention, aber um Krisensituationen zu verhüten, werden noch andere Partner gebraucht als die Mitgliedstaaten der EU allein. Die Europäische Sicherheitsstrategie sollte daher ein Dokument bleiben, das die Art der Bedrohungen exakt beschreibt, allgemeine Richtlinien für das Handeln festlegt und die Maßnahmen vorgibt, die für ein Gegensteuern erforderlich sind.

Im Transformationsprozess, der zur Anpassung an das neue Sicherheitsumfeld erforderlich ist, sind intellektuelle Kreativität und institutionelle Flexibilität gefragt. Der Vertrag von Lissabon enthält die notwendigen Lösungen wie die verstärkte Rolle des Hohen Vertreters, der zugleich Präsident des Rates "Auswärtige Angelegenheiten" und Vizepräsident der Kommission ist und vom Europäischen Auswärtigen Dienst unterstützt wird. Gleichzeitig dürfen wir uns nicht der Illusion hingeben, dass die neuen institutionellen Veränderungen allein ausreichen werden, um der GSVP neue Dynamik zu verleihen. Zehn Jahre nach Köln und Helsinki verliert die GSVP in der europäischen öffentlichen Diskussion allmählich an Boden. In einem Bericht vom Januar 2010 bedauert der Ausschuss für Auswärtige Angelegenheiten des Europäischen Parlaments, dass die Überprüfung der Europäischen Sicherheitsstrategie trotz langer Vorarbeiten nicht zu einer neuen strategischen Ausrichtung, sondern lediglich zu einem einfachen Bericht über Fragen der Alltagspolitik geführt hat, weil der Vertrag von Lissabon in eine Sackgasse geraten war und infolgedessen die gewonnene Dynamik wieder verloren ging. Die Tatsache, dass vor der Annahme des Berichts, in dem die Überprüfung der Europäischen Sicherheitsstrategie vorgeschlagen wird, nur eine begrenzte parlamentarische Aussprache und keine öffentliche Diskussion stattgefunden hat, wird sich letztlich negativ auf die europäische Verteidigung auswirken. Ohne eine angeregte politische Diskussion wird die Union bei der Festlegung gemeinsamer europäischer Sicherheitsinteressen oder von Kriterien für die Einleitung von GSVP-Einsätzen nie Fortschritte erzielen; sie wird auch keine Vorschläge für eine neue Partnerschaft zwischen EU und NATO erarbeiten und sich nicht mit der Frage der – offenen oder versteckten – nationalen Vorbehalte befassen können.

Dem Europäischen Parlament kommt hierbei eine wichtige Rolle zu. Es überwacht den GSVP-Haushalt für die zivilen Missionen, besitzt eigene Kompetenzen im Bereich Sicherheit und Verteidigung und erleichtert den Dialog mit den nationalen Parlamenten. Das Parlament prüft die GSVP-Einsätze äußerst gründlich; es ist der Garant für einen gemeinsamen europäischen Ansatz in Sicherheits- und Verteidigungsfragen und dient so als Forum für eine breite europäische Diskussion über Sicherheitsfragen. Die Stärkung der Befugnisse des Parlaments im Bereich der GSVP würde also dazu beitragen, die Legitimität der Petersberg-Aufgaben sowohl auf europäischer als auch auf nationaler Ebene zu stärken.

Fähigkeiten

Die Tatsache, dass die europäische Sicherheit und Verteidigung von Entwicklungen und Ereignissen abhängt, auf die wir kaum Einfluss haben, stellt eine Herausforderung für die Fähigkeiten der GSVP dar. Es ist leichter, ein Gesamtkonzept für die europäische Sicherheit und die europäischen Missionen zu entwickeln, als militärische und zivile Fähigkeiten vorrätig zu haben, die den strategischen Zielen der Union entsprechen. Das Helsinki-Planziel und in der Folge das Planziel 2010 wurden angenommen, um die militärischen Fähigkeiten der Mitgliedstaaten zu stärken. Die europäischen Streitkräfte sollten in jeder Hinsicht professionell werden, d.h. sie sollten mobiler werden, eigenständig Einsätze durchführen können, mit Hochtechnologiesystemen (C4SIR) ausgestattet und sowohl auf nationaler als auch auf europäischer Ebene integriert sein. Die bislang erzielten Fortschritte sind aber eher enttäuschend. Nach Ansicht des ehemaligen Direktors der Europäischen Verteidigungsagentur haben die EU-Mitgliedstaaten ihre Streitkräfte nicht ausreichend modernisiert, um den Anforderungen der GSVP gerecht zu werden. Tatsächlich seien fast zwanzig Jahre nach dem Ende des Kalten Krieges die meisten europäischen Armeen noch stets eher für einen allumfassenden Krieg, wie man ihn sich an der ehemaligen innerdeutschen Grenze vorgestellt hatte, ausgerüstet als für die Friedenserhaltung in Tschad oder die Unterstützung von Sicherheit und Entwicklung in Afghanistan³.

Die Mitgliedstaaten der Union geben zusammen über 200 Milliarden Euro jährlich für ihre Verteidigung aus; das entspricht mehr als der Hälfte des Militärhaushalts der Vereinigten Staaten. Durch mangelnde Effizienz und Abstimmung bei der Nutzung der Mittel kommt es bei den Europäern jedoch zu Duplizierungen. Die Spezialisierung, Bündelung und gemeinsame Nutzung der vorhandenen Fähigkeiten sowie die gemeinsame Entwicklung neuer Fähigkeiten sind das einzige rationale Mittel, um die Fähigkeitenlücke zu schließen. Der Europäischen Verteidigungsagentur (EDA) kommt hier eine führende Rolle zu. Ohne ein langfristiges politisches und finanzielles Engagement der nationalen Regierungen wird die EDA aber ihre Aufgabe nicht erfüllen können. Die Verteidigungsminister der Union müssen daher eine stärkere Rolle spielen und deutlicher in Erscheinung treten.

Die Kluft zwischen den Erwartungen an die "Petersberg-Einsätze" und den unzureichenden Fähigkeiten beeinträchtigt die Zukunftsaussichten der GSVP. Sie hat Untätigkeit zur Folge und erhöht die Spannungen zwischen den Mitgliedstaaten, die sich um die Fähigkeitenlücke sorgen, und denjenigen, denen sie eher egal ist.

3. Nick Witney, *Re-energising Europe's Security and Defence Policy*, European Council on Foreign Relations (ECFR), Februar 2008, S. 1.

Selbst in Zeiten einer Wirtschafts- und Finanzkrise muss die Verwirklichung der europäischen Planziele – der militärischen wie der zivilen – fortgesetzt werden. Ferner muss die Zusammenarbeit zwischen den nationalen Streitkräften weiter entwickelt werden, damit eine engere Synchronisierung erreicht wird. Das Parlament schlägt daher vor, diesen Prozess und die Streitkräfte selbst "Synchronisierte Streitkräfte Europas" (*Synchronized Armed Forces Europe – SAFE*) zu nennen, denn diese Bezeichnung beschreibt genauer, was die GSVP tatsächlich braucht. Es geht nicht darum, dass die Union eine europäische Armee auf die Beine stellt. Es wird nicht erwartet, dass die Mitgliedstaaten die Souveränität über ihre Streitkräfte und über das Leben ihrer Bürger in Uniform abgeben. SAFE ist ein Modell der frei vereinbarten militärischen Zusammenarbeit, das auf einer stärkeren freiwilligen Synchronisierung beruht. In diesem Rahmen hat das Parlament auch die Idee eines europäischen Soldatenstatuts befürwortet, das Ausbildungsstandards, Einsatzdoktrin und Handlungsfreiheit im Einsatz, Fragen der Rechte und Pflichten, sowie Qualität der Ausrüstung, medizinische Versorgung und soziale Absicherung im Falle von Tod, Verwundung und Dienstunfähigkeit regelt.

Auch die zivile Komponente der GSVP – die zivilen Krisenbewältigungsfähigkeiten – weist Unzulänglichkeiten auf. Hier liegt das Problem nicht im Fehlen von hochentwickeltem und kostspieligem Material, sondern im Mangel an erfahrenem, ausgebildetem und engagiertem Personal, das bereit ist, das Risiko von Auslandseinsätzen einzugehen. Zusätzliche Probleme entstehen dadurch, dass das zivile Krisenmanagement eine Art Personal erfordert, die von nationalen Einrichtungen wie Polizei und Justiz sehr geschätzt und gesucht wird. Rat und Kommission müssen daher gemeinsam beharrlich darauf hinarbeiten, dass ein Rahmen für die Rekrutierung von zivilem Personal für GSVP-Einsätze geschaffen wird. Wie bei den militärischen Fähigkeiten liegt die Hauptverantwortung aber auch hier bei den nationalen Regierungen. Wenn die Mitgliedstaaten ihren zivilen Experten keine ausreichenden Anreize bieten und ihre institutionellen Blockaden nicht überwinden, wird die Rolle, die die EU bei der Wiederherstellung der Stabilität nach einem Konflikt oder beim Wiederaufbau eines Landes spielen könnte, erheblich eingeschränkt und die Glaubwürdigkeit der GSVP schwer erschüttert. Dieses Problem wird sich auch in den Beziehungen Europas zu den Vereinigten Staaten bemerkbar machen. Ein Europa, das nicht in der Lage ist, zivile Mittel für den Wiederaufbau z.B. in Afghanistan bereitzustellen, kann nicht erwarten, dass es in Washington als zuverlässiger Partner gilt.

Verteidigungsklausel

Seitdem die französische Nationalversammlung in den 1950er Jahren das Projekt einer Europäischen Verteidigungsgemeinschaft abgelehnt hatte, stellte sich in Europa die Frage, ob die Mitgliedstaaten im Fall eines militärischen Angriffs von außen an eine

Verteidigungsklausel gebunden sein sollten. In Artikel V des geänderten Brüsseler Vertrags heißt es: "Sollte einer der Hohen Vertragschließenden Teile das Ziel eines Angriffs in Europa werden, so werden ihm die anderen Hohen Vertragschließenden Teile ... alle in ihrer Macht stehende militärische und sonstige Hilfe und Unterstützung leisten." Diese Klausel wurde vor der Verteidigungsklausel in Artikel V des Nordatlantikvertrags abgefasst und bietet theoretisch eine solidere Sicherheitsgarantie als der Vertrag von Washington. Während des Kalten Krieges fristete der Brüsseler Vertrag jedoch ein Schattendasein. Die NATO und der amerikanische Nuklearschirm gewährleisteten die Sicherheit für Europa und in Europa. Nach dem Ende des Kalten Krieges galt die europäische Verteidigungsklausel als eine gefährliche Idee, die zur Schwächung der Sicherheitsgarantien der NATO führen könnte. Sie wurde daher auf den späteren Regierungskonferenzen verworfen. Von Maastricht bis Lissabon sehen alle Unionsverträge somit vor, dass die gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik "die schrittweise Festlegung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik der Union [umfasst]. Diese führt zu einer gemeinsamen Verteidigung, sobald der Europäische Rat dies einstimmig beschlossen hat."⁴ Der Vertrag über eine Verfassung für Europa geht noch etwas weiter; er enthält die Verpflichtung, dass "im Falle eines bewaffneten Angriffs auf das Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats [...] die anderen Mitgliedstaaten ihm alle in ihrer Macht stehende Hilfe und Unterstützung [schulden]..."⁵. Diese Verpflichtung enthält auch der Vertrag von Lissabon. War die europäische Verteidigung also lediglich eine Frage der vertraglichen Umsetzung? Oder wird diese Verpflichtung ebenfalls nur auf dem Papier bestehen wie Artikel V des geänderten Brüsseler Vertrags? Aber braucht die Union denn wirklich eine Klausel über die gegenseitige Verteidigung?

Die Antwort auf die letzte Frage lautet eindeutig "Ja". Wenngleich Europa derzeit eine nie dagewesene Ära des Friedens und der Stabilität erlebt, sollte sich die europäische Verteidigung nicht auf "Petersberg-Einsätze" beschränken. Wir dürfen nicht das Risiko einer zu optimistischen Beurteilung der Sicherheitsdynamik in der Nachbarschaft Europas eingehen. Zwei Erweiterungswellen haben das Gebiet der Union auf die baltischen Staaten, Osteuropa und den Balkan ausgedehnt. Die Union teilt jetzt ihre Grenzen mit Regionen, in denen die europäischen Interessen und Werte keine breite Zustimmung finden, und gerät häufig in Konflikt mit den Sicherheitsinteressen anderer Akteure. Wenn die NATO nach dem Kalten Krieg beschlossen hat, ihr Engagement für die Verteidigung ihrer Mitglieder aufrechtzuerhalten, und sie jetzt sogar nach Mitteln sucht, um dieses Engagement in einem neuen Sicherheitsumfeld zu verstärken, dann gibt es keinen Grund, warum die Europäische Union nicht das Gleiche tun sollte. Solange wir

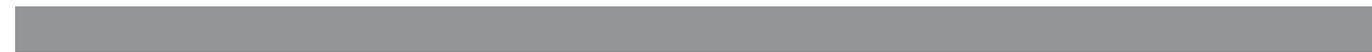
4. Konsolidierte Fassung des Vertrags über die Europäische Union, Titel 4 Abschnitt 2 Artikel 42 Absatz 2, Brüssel, 9. Mai 2008.

5. ebenda Absatz 7.

die NATO und die künftige Planung der europäischen Verteidigung unter einem Dach halten, gibt es keinen Grund zur Sorge. Nun, da die NATO eine globale Dimension erlangt, muss Europa ein regionales Verteidigungskonzept entwickeln. Vielleicht sollten wir für die Zukunft eine Bestimmung der Art "Artikel V Berlin plus" ins Auge fassen, die der Europäischen Union ermöglicht, ihre Verteidigung zu gewährleisten, wenn die Vereinigten Staaten ihr nicht zur Seite stehen können. Wir sollten darin einen Prozess sehen, der die transatlantischen Verbindungen im Bereich der Sicherheit ergänzt, nicht ersetzt.

Eine vollwertige europäische Verteidigung erfordert nicht nur eine entsprechende rechtliche und institutionelle Anpassung, sondern auch und vor allem eine politische Anpassung. Die europäische Verteidigung wird diesen Namen erst verdienen, wenn die Union ein Bündnis ist. Um aber ein Bündnis zu werden, braucht die EU weitaus mehr als die GSVP, ihre Institutionen und Fähigkeiten. Gefragt sind politische Solidarität und eine gemeinsame Außenpolitik, die ihr erlaubt, mit einer einzigen Stimme über Probleme von strategischer Bedeutung zu sprechen. Solange die Union gespalten ist und/oder zulässt, dass andere Zwietracht unter ihren Mitgliedern säen, wenn es um Fragen wie Energieversorgungssicherheit, Raketenabwehr oder Krieg und Frieden geht, wird die GSVP nicht für eine wirkliche europäische Verteidigung stehen. Daraus folgt, dass die GSVP nur der erste Schritt auf dem Weg zu einem echten Bündnis ist. Der zweite Schritt wäre, sie als Kern eines Sicherheitssystems in Europa zu betrachten, das die interne politisch-wirtschaftliche Integration mit einem strategischen Ansatz gegenüber der Außenwelt verbindet.

Auf der Münchener Sicherheitskonferenz 2009 hat Präsident Sarkozy erklärt, Europa müsse entscheiden, ob es Frieden wolle oder ob es in Frieden gelassen werden wolle. Man könnte nicht treffender zum Ausdruck bringen, worin das Hauptproblem der europäischen Sicherheit und Verteidigung besteht: nämlich in der tiefen Überzeugung einiger, dass die Geschichte in Europa mit dem Mauerfall und dem Zusammenbruch des Kommunismus ihr Ende gefunden hat. Warum also die Verteidigungsausgaben erhöhen oder Truppen ins Gefecht schicken? Der Krieg vom August 2008 und die Instabilität, die nach wie vor an Europas strategischen Flanken im Süden und Osten herrscht, lassen jedoch keinen Zweifel daran, dass die Geschichte mit Sicherheit eine Zukunft hat. Wie übrigens auch die europäische Verteidigung, wenn die Union entschlossen ist, ihr eine Chance zu geben.



Schlussfolgerungen – Zehn Prioritäten für die kommenden zehn Jahre

Álvaro de Vasconcelos

Alle Experten und Analysten, die zu diesem Buch beigetragen haben, stimmen offenbar in mehreren Schlussfolgerungen überein. In diesem abschließenden Kapitel sollen die wichtigsten behandelten Fragen zusammengefasst und ein Fahrplan für die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik der Europäischen Union aufgestellt werden. Der zehn Punkte umfassende Fahrplan für 2020 beruht auf der allgemein geteilten These, dass die Union in den kommenden zehn Jahren eine solide militärische und zivile Struktur für ihre Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik schaffen muss; diese muss auf dem bereits Erreichten aufbauen und von dem offenkundigen Willen getragen werden, den Mangel an Kohärenz zu beheben und die bestehenden Fähigkeitslücken zu schließen, die weniger auf Defizite zurückgehen als vielmehr auf das Unvermögen, die vorhandenen Mittel zu bündeln, neu zu ordnen und zu koordinieren. Es ist praktisch unmöglich, mit Gewissheit vorherzusagen, welchen konkreten Bedarf die Union in zehn Jahren im Bereich der Sicherheit haben wird. Aber in dieser Lage befinden sich auch alle anderen Weltmächte. Bei der Festlegung der europäischen Ambitionen für 2020 ist zunächst darauf zu achten, dass die gegenwärtigen Ziele und Verpflichtungen eingehalten werden. Wie Claude-France Arnold ganz richtig feststellt, muss die Union sich der Kluft zwischen den Erwartungen an die GSVP und den zu ihrer Umsetzung verfügbaren Mitteln bewusst sein und verhindern, dass sich diese Kluft aufgrund der Doppelbelastung durch die schwierige Finanzlage und den Einsatz in Afghanistan, wo die Europäer im Rahmen des Atlantischen Bündnisses stets mehr gefordert werden, weiter vertieft. Die zweite einhellig geteilte These besagt, dass die Union darauf vorbereitet sein muss, in den meisten Situationen eigenständig und zugleich gemeinschaftlich zu handeln, denn verteidigungs- und sicherheitspolitische Entscheidungen werden voraussichtlich zunehmend im Rahmen der EU getroffen. Daher muss der Schwerpunkt auf den strategischen Ambitionen liegen. Nichts deutet darauf hin, dass es in den vor uns liegenden Jahren weniger unerwartete Ereignisse und strategische Revolutionen geben wird als in den vergangenen Jahren. Die Erfordernisse der GSVP werden also von den Ambitionen abhängen, die die Europäische Union zu Beginn dieses Jahrzehnts und für die Zeit danach für sich definieren wird. Folglich besagt die dritte hier vorgestellte

These, dass die EU-Mitgliedstaaten sich stets bewusst sein werden, dass das einzigartige und charakteristische zivil-militärische Profil der EU den Herausforderungen des 21. Jahrhunderts bestens gerecht wird, weshalb sie das in der Einleitung vorgestellte Konzept "keine normative Macht ohne 'reale' Macht" vertreten werden. Es müssen daher militärische wie auch zivile Mittel der Krisenbewältigung entwickelt werden, die den eigenständig festgelegten außenpolitischen Zielen der EU gerecht werden. Dabei sollte nicht aus den Augen verloren werden, dass sich die technische Zusammenarbeit zwischen GSVP und NATO zwar verbessert hat, die wichtigste euro-atlantische Partnerschaft im politischen und strategischen Bereich jedoch zwischen den Vereinigten Staaten und der Europäischen Union besteht. Zugleich darf – wenn die Schaffung eines multilateralen Systems in einer multipolaren Welt ein zentrales Anliegen der EU-Außenpolitik bleiben soll und die Union die Rolle eines "Katalysators" bei der Bewältigung regionaler Krisen und beim Streben nach Frieden und Achtung der Menschenwürde spielen will – das Thema Sicherheit im Rahmen der strategischen Partnerschaften der EU mit vorhandenen und aufstrebenden globalen und regionalen Akteuren nicht ausgeklammert werden.

Die Autoren der einzelnen Beiträge werden im nachstehend vorgestellten GSVP-Fahrplan für 2020 die von ihnen vertretenen Standpunkte, die teilweise wörtlich zitiert werden, wiedererkennen.

1. Krisenbewältigung heute – eine gemeinsame Verteidigung für die Zeit nach 2020

Die GSVP gründet auf der These, dass eine kollektive Verteidigung der EU-Mitgliedstaaten über ihren Auftrag hinausgeht. Die erweiterten Petersberg-Aufgaben können somit einfach definiert werden als "alles außer kollektive Verteidigung".

Es ist nicht auszuschließen, dass die europäische Solidarität – auf einem gemeinsamen europäischen Schicksal fußend – sich dergestalt weiterentwickelt, dass sie schließlich auch die Hilfe für jeden Mitgliedstaat im Falle "eines bewaffneten Angriffs auf [dessen] Hoheitsgebiet" einschließt. Gegenwärtig ist es unnötig, einen Mechanismus der kollektiven Verteidigung einzurichten. Militärisch findet die transatlantische Solidarität ihren Ausdruck in der NATO, die somit der Garant der europäischen Sicherheit ist. Die Perspektive einer gemeinsamen "Solidaritätstruppe" mit einer gemeinsamen Doktrin und gemeinsamen Einsatzregeln wäre ein Schritt nach vorn auf dem Weg zum Aufbau einer vollwertigen europäischen Verteidigung, ist aber derzeit nicht aktuell und wird es wohl auch bis 2020 kaum werden.

Dies bedeutet jedoch nicht, dass die GSVP ohne eine aktive militärische Komponente mit entsprechender Ausbildung und Ausrüstung für die Durchführung von Kampfeinsätzen auskommen kann. Die Palette der *militärischen* GSVP-Einsätze ist sehr breit und reicht von Entwaffnungsmissionen über Aufgaben der militärischen Beratung und Unterstützung, der Konfliktverhütung und der Friedenserhaltung bis hin zu humanitären Aufgaben. Bereits im Vertrag von Nizza (wie nun im Vertrag von Lissabon) sind Kampfeinsätze für ein breiteres Spektrum von Aufgaben vorgesehen, wobei der Friedensschaffung besondere Bedeutung zukommt.

Die Union sollte ihre derzeitigen Aufgaben weiterführen und sich bemühen, sie noch besser zu erfüllen. Bei diesen Aufgaben handelt es sich um die Bewältigung verschiedenartiger Konflikte (vorwiegend Bürgerkriege in nichteuropäischen Staaten) sowie um die Bekämpfung von organisiertem Verbrechen, Seeräuberei, grenzüberschreitender Kriminalität einschließlich Terrorismus, und Cyberterrorismus. Es ist kaum wahrscheinlich, dass die – bereits große – geografische Reichweite der GSVP-Einsätze noch wesentlich ausgedehnt wird: Die Union handelt unabhängig von der NATO unter dem Dach der Vereinten Nationen und hat Einsätze nicht nur innerhalb Europas, sondern auch im Mittelmeerraum, in Afrika und in anderen Regionen der Welt durchgeführt. Die Teilnahme von EU-Mitgliedstaaten am NATO-Einsatz in Afghanistan ist hierbei als Ausnahme von der Regel zu betrachten. Ebenso würde eine "Europäisierung" der Beiträge von EU-Mitgliedstaaten zu Missionen der Vereinten Nationen (ein typisches Beispiel hierfür ist Libanon) nicht unbedingt eine beträchtliche Ausweitung des Aktionsradius bedeuten.

2. Eine Doktrin der menschlichen Sicherheit kann die Anwendung von Gewalt erfordern

Die Grundprinzipien der Union sind im Vertrag über die Europäische Union verankert: Freiheit, Demokratie, Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten sowie Rechtsstaatlichkeit. Diese Grundwerte werden auch 2020 ihre Gültigkeit behalten. Oberstes Ziel der EU-Außenpolitik bleibt ihre umfassende Förderung, und im Mittelpunkt von Sicherheit und Verteidigung sollte stehen, keine Verletzung dieser Werte zuzulassen. Maßgeblich für ihre Legitimität und Wirksamkeit ist, dass die Menschenrechte und die internationale Rechtsprechung bei militärischen Operationen auf allen Ebenen geachtet werden. Außerdem ist das Konzept der sogenannten Kollateralschäden nicht mit der Sicherheitsdoktrin der EU zu vereinbaren und somit inakzeptabel.

Es ist kein Widerspruch, das Konzept der menschlichen Sicherheit zu unterstützen und sich zugleich an der gesamten Bandbreite militärischer Einsätze, einschließlich friedens-

schaffender Maßnahmen, zu beteiligen – ganz im Gegenteil. Es bedeutet vielmehr, dass bei einem Scheitern der Prävention explizit anerkannt werden muss, dass der Einsatz militärischer Mittel nötig ist, um Verbrechen gegen die Menschlichkeit zu verhindern.

3. Die Ziele für die Generierung ziviler und militärischer Kräfte müssen erreicht werden

Da die Chancen für die Generierung gemeinsamer Kräfte und den Aufbau einer kollektiven Verteidigung eher schlecht stehen, ist es müßig, sich in den kommenden Jahren damit aufzuhalten. Stattdessen sollten wir unsere Mittel darauf konzentrieren, ein starkes militärisches und ziviles EU-Friedenskorps zu schaffen, das die Krisenbewältigung wirksam gewährleisten kann. Dazu müssen die im Rahmen des militärischen und des zivilen Planziels eingegangenen Verpflichtungen erfüllt werden.

- Militärisches und ziviles Engagement auf nationaler Ebene sollte im Interesse von mehr Transparenz öffentlich bekanntgemacht werden, und es sollte ein verbessertes Kontrollsystem mit festgelegten Richtwerten eingeführt werden, um die Überprüfung zu erleichtern. Sondertagungen des Rates (der Verteidigungs-, der Außen- und, anders als bisher, auch der Innenminister) sollten regelmäßig anberaumt werden, um die Umsetzung zu überwachen (und gegebenenfalls die Verpflichtungen im Einklang mit gemeinsam vereinbarten Zielen anzupassen). Zur Unterstützung des Rates bei dieser Aufgabe sollten zivil-militärische Führungsstrukturen geschaffen werden. Auf militärischer Ebene gelten drei Bereiche als entscheidend für den Schutz der Einsatzkräfte in kriegsähnlichen Situationen, die Entsendung (wobei der strategische Transport Vorrang besitzt) und die Nachrichtengewinnung. Die von der Europäischen Verteidigungsagentur (EDA) veröffentlichte Langzeitvision (2020-2025) kann herangezogen werden, um Defizite zu benennen und konstruktive Vorschläge zu unterbreiten, wie diese Lücken durch Bündelung und gemeinsame Nutzung von Ressourcen geschlossen werden können. Nicht zu vergessen ist, dass die Mitgliedstaaten mit dem Aufbau der militärischen Komponente der GSVP gleichzeitig EU-weit zu tiefgreifenden nationalen Militärreformen beitragen sollten. Für die zivile Komponente kommt es darauf an, auf die nachstehenden zivilen und zivil-militärischen Missionen vorbereitet zu sein und die entsprechenden Anpassungen vorzunehmen.
- Die EU strebt an, adäquate Fähigkeiten zu entwickeln, so dass sie gleichzeitig mehrere zivil-militärische Einsätze durchführen kann, bei denen zum Teil eine starke militärische Komponente vonnöten ist: zwei umfangreiche Operationen zur Stabilisierung

und zum Wiederaufbau, zwei zeitlich befristete Krisenreaktionsoperationen, ein Nothilfeinsatz zur Evakuierung europäischer Staatsbürger, eine Mission zur Überwachung/Sperrung des See- oder Luftverkehrs, eine bis zu 90 Tage dauernde zivil-militärische Operation zur Leistung von humanitärer Hilfe und etwa ein Dutzend zivile GSVP-Missionen unterschiedlichen Formats, einschließlich einer größeren Mission, die mehrere Jahre andauern könnte. Daher müsste sich die EU für 2020 das strategische Ziel setzen, über einsatzfähige Truppen in beträchtlicher Stärke mit der entsprechenden Ausrüstung, vor allem im Hinblick auf Transport und Logistik, zu verfügen. Das Ziel von 60 000 Mann (d. h. 180 000 Mann aufgrund der erforderlichen Rotation) müsste baldmöglichst erreicht werden, jedoch sollte die EU den Anspruch haben, diese Zahlen bis 2020 zu verdoppeln.

Die Entwicklung von EU-Fähigkeiten sollte auf einer "Europäisierung" der vorhandenen nationalen Fähigkeiten beruhen. Um die Bündelung dieser Fähigkeiten zu ermöglichen, wird der Modernisierungsbedarf auf die eine oder andere Weise harmonisiert werden müssen, damit die Europäisierung schneller vorankommt. In Anbetracht der geringen Bedeutung, die der territorialen Verteidigung im Rahmen der nationalen Doktrinen – und selbst der NATO – noch verbleibt, besteht der natürliche Trend bei der Modernisierung der nationalen Streitkräfte darin, diese immer besser an die Erfordernisse von nationalen oder im Rahmen der GSVP durchgeführten Operationen und Missionen anzupassen.

- Es müsste ein gemeinsamer Etat festgelegt werden, damit die gemeinsamen Strukturen und ein Großteil der militärischen GSVP-Einsätze finanziert werden können; hierbei geht es konkret um logistische Unterstützung und insbesondere um den Transport. Dazu müssen spezielle Finanzierungsmechanismen für die Gefechtsverbände geschaffen werden, damit die Kosten, die mit der Vorbereitung und den Einsätzen dieser Truppen verbunden sind, gerecht verteilt werden können.
- Die abrufbereiten Fähigkeiten für die Krisenbewältigung müssen verbessert werden. In den Mitgliedstaaten könnten ständige zivile Teams eingerichtet werden, die eine Art "Unionskorps" für die Krisenbewältigung bilden, das bei verschiedenen Arten und Phasen von zivilen und zivil-militärischen Missionen eingesetzt werden kann.
- Die Unterstützung der militärischen Ausbildung sowie Hilfe und Unterstützung bei der Ausbildung von Polizeikräften sind wichtige Aktionsbereiche der Krisenbewältigung. Kleinere Beraterteams und mobile Ausbilderteams, die die Reform des Sicherheitssektors unterstützen, sollten in die Krisenbewältigung einbezogen werden.

- Es ist die Möglichkeit zu prüfen, Missionen bereits einzuleiten, bevor alle endgültigen politischen Entscheidungen getroffen sind, damit verfahrensbedingte Verzögerungen auf ein Minimum reduziert werden können. Ferner müssen Mechanismen geschaffen werden, um die Einsatzbereitschaft für Missionen zu gewährleisten. Hierbei sollte die Kommission eine wichtige Rolle spielen.

4. Für einen europäischen Binnenmarkt für Verteidigungsgüter und eine gemeinsame Beschaffungspolitik

Der Erfolg des Binnenmarktes muss noch auf den Verteidigungssektor ausgedehnt werden. In Europa ist der Markt für Verteidigungsgüter nach wie vor durch Fragmentierung und einen Mangel an Transparenz und Wettbewerb gekennzeichnet. Die Mitgliedstaaten machen weiterhin ihre "Sicherheitsinteressen" nach Artikel 346 des Vertrags über die Arbeitsweise der EU geltend und realisieren die Beschaffung von Verteidigungsgütern größtenteils auf nationaler Ebene.

Für die Zukunft darf angenommen werden, dass dank des unlängst verabschiedeten "Verteidigungspakets" (ein Bündel von Rechtsakten, das die Europäische Kommission vorgelegt hatte und die Regierungen der Mitgliedstaaten und das Europäische Parlament beschlossen haben) die Regierungen es immer seltener für nötig erachten werden, sich auf Artikel 346 zu berufen, so dass europaweit ein offenerer Markt für Verteidigungsgüter entsteht, für den zunehmend die Regeln des Binnenmarkts gelten.

Die Schaffung eines wettbewerbsorientierten und effizienten europäischen Markts für Verteidigungsgüter ist unverzichtbar, wenn die militärischen Fähigkeiten in der EU durch Bündelung und gemeinsame Nutzung verbessert werden sollen. Dies erfordert eine gemeinsame Planung, um die vorhandenen Lücken sinnvoll zu schließen. Die Errichtung der EDA diene diesem Ziel, über das allgemeine Einigkeit zu herrschen scheint. Ein erster wichtiger Schritt in diese Richtung ist die "Europäisierung" der Beschaffung. Nicht vernachlässigt werden dürfen die zentrale Rolle der sicherheitsbezogenen Forschung sowie die zunehmende Bedeutung einer "Wissensbasis" für Operationen, die in extrem vielfältigen und oft komplexen Umgebungen durchgeführt werden.

Für die Waffen der Zukunft bedarf es beträchtlicher Investitionen in neue Technologien, die bewirken, dass die Ausrüstung der Streitkräfte kleiner, autonomer, intelligenter und sehr eng miteinander verbunden sein wird. Fasst man die Verteidigungsetats der 27 EU-Mitgliedstaaten zusammen, so weist die Union nach den Vereinigten Staaten die weltweit zweithöchsten Ausgaben auf. Diese kollektiven Aufwendungen für militärische

Zwecke (über 200 Mrd. EUR) dürften für die erforderliche Modernisierung ausreichen, sofern die Mittel rationeller und koordinierter eingesetzt werden.

Den zunehmenden finanziellen Problemen kann teilweise dadurch beigegeben werden, dass zivil-militärische Synergien hergestellt werden. Ein gutes Beispiel hierfür ist die Verknüpfung der Aktivitäten der EDA und der Investitionen der Kommission in die sicherheitsbezogene Forschung. Die Lissabon-Strategie für Entwicklung und Innovation bietet einen Rahmen für die Nutzung von Synergien unter anderem auch mit Drittstaaten, allen voran mit den Vereinigten Staaten. Eine globale Wissensgesellschaft kann es sich kaum erlauben, die Ergebnisse von Spitzenforschung zu ignorieren – unabhängig davon, wo sie erbracht werden.

5. Der Schaffung von europäischen militärischen und zivilen Führungsstrukturen Vorrang geben

Unter den Autoren herrscht Einigkeit darüber, dass die Eigenständigkeit der Union in der gesamten Dynamik, die die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik seit Saint-Malo erfahren hat, implizit mitenthalten ist. In den vor uns liegenden Jahren sollte daher eine Reihe ständiger Strukturen geschaffen werden: ein formeller Rat der Verteidigungsminister unter Vorsitz des "EU-Außenministers", ein Europäisches Sicherheits- und Verteidigungskolleg mit eigenem Dienstgebäude und Etat, in dem das gesamte Personal im Hinblick auf eine gemeinsame strategische Kultur der Union geschult wird, eigene europäische Führungsstrukturen für die Planung und Durchführung der militärischen Operationen der Union neben zivilen und integrierten zivil-militärischen Führungsstrukturen, sowie gemeinsame Manöverübungen vor Ort für die europäischen Kräfte. Die EDA und andere entsprechende Einrichtungen der Union müssten zudem mit Mitteln ausgestattet werden, die den internationalen Ambitionen der EU entsprechen. Die Schaffung eigenständiger zivil-militärischer Führungsstrukturen für EU-Missionen ist hierbei die dringlichste Aufgabe.

Nach dem Aufbau dieser Strukturen gilt es, die Nachrichtengewinnung zu organisieren, und zwar unmittelbar durch eine europäische Stelle. In diesem Zusammenhang ist allerdings im Auge zu behalten, dass sich die für Krisenbewältigungsoperationen erforderlichen Erkenntnisse von jenen unterscheiden, die traditionell im militärischen Bereich benötigt werden; offene Informationsquellen sind im Allgemeinen effektiver und schneller zugänglich.

6. Entwicklung einer europäischen Perspektive für die Rolle der NATO

In Anbetracht der Wesensmerkmale der NATO – eines Militärbündnisses – und der europäischen Verteidigung – der Komponente für Sicherheit und Krisenbewältigung der Union – sollte es sehr einfach sein, beider Rolle im Hinblick auf die internationale Sicherheit zu bestimmen. Zudem sollte dies der Ausgangspunkt dafür sein, eine europäische Perspektive für die NATO zu definieren.

Die Idee einer "Aufgabenteilung" (wonach der Union eher die diplomatische und den Vereinigten Staaten die militärische Rolle zukäme), bei der die militärische Komponente der GSVP Schritt für Schritt an die NATO übergehen würde, die – gegebenenfalls mit einer "europäischen Verteidigungssäule" – zur alleinigen Instanz für Militäreinsätze würde, stößt auf starke Ablehnung. Damit die NATO auch weiterhin eine wesentliche Rolle bei der kollektiven Verteidigung ihrer Mitglieder spielen und Frieden und Sicherheit auf dem gesamten Kontinent gewährleisten kann, müssen sich die Europäer vorrangig den nachstehenden drei Fragen widmen.

- Die EU-Mitgliedstaaten müssen sich auf einen gemeinsamen Standpunkt hinsichtlich der Zukunft der NATO – d.h. ihres strategischen Konzepts – verständigen, und die nötige Entscheidungsautonomie beider Organisationen muss von allen verstanden und respektiert werden. Diese grundlegende Debatte über das strategische Konzept der NATO, die in dessen Annahme 2010 mündete, kann das strategische Umfeld für die nächsten zehn Jahren prägen.
- Es bedarf einer engeren strategischen Beziehung der EU zu den Vereinigten Staaten, und hierfür müssen die USA klar anerkennen (was sie offensichtlich bereits tun), dass die Entscheidungen auf dem Gebiet der europäischen Verteidigungspolitik – einschließlich derjenigen, die sich auf das Atlantische Bündnis auswirken – in zunehmendem Maße innerhalb eines europäischen Rahmens getroffen werden. In dieser engeren Sicherheitsbeziehung mit der EU ist die NATO lediglich eines von mehreren Elementen und möglicherweise nicht das ausschlaggebende.
- Die Beziehung GSVP-NATO darf nicht als Vorwand für kollektiven Stillstand dienen – weder innerhalb der EU noch innerhalb der NATO. Vielmehr müsste der Umstand, dass immer mehr Länder beiden Strukturen angehören, eine effektivere und dynamischere Zusammenarbeit ermöglichen. Es ist angezeigt, die Modalitäten dieser Zusammenarbeit zu überdenken, was eine rasche Regelung der Zypernfrage einschließt. In den Vordergrund rücken sollte dabei die erfolgreiche Erfüllung der Auf-

gaben, die sich beiden Organisationen derzeit stellen, vor allem wenn sie im selben Einsatzgebiet aktiv sind.

7. Schaffung eines Europäischen Parlamentarischen Rates für Sicherheit und Verteidigung

Die demokratische Kontrolle der GSVP gewinnt in dem Maße an Bedeutung, in dem die europäische Öffentlichkeit mehr Rechenschaft und mehr Transparenz für das gesamte Spektrum von EU-Entscheidungen verlangt. Hier sind die nationalen Parlamente und das Europaparlament gefordert. Eine umfassendere parlamentarische Debatte über die GSVP wird die öffentliche Wahrnehmung und Kontrolle von GSVP-Missionen verbessern, was deren Legitimität auf europäischer wie auf nationaler Ebene erhöhen wird.

Die "Europäisierung" der für die Verteidigung zuständigen Ausschüsse der nationalen Parlamente ist also eine Voraussetzung für den Erfolg der GSVP. Um sie zu erreichen, sollten der Unterausschuss für Sicherheit und Verteidigung des Europäischen Parlaments und die entsprechenden Ausschüsse der Parlamente der EU-Mitgliedstaaten intensiver kooperieren. Ein Europäischer Parlamentarischer Rat für Sicherheit und Verteidigung sollte bald die gegenwärtige Versammlung der WEU ablösen.

8. Die Entwicklung einer "offenen" GSVP

Die Europäische Union muss alle Konsequenzen berücksichtigen, die sich für die GSVP aus den folgenden vier strategischen Schlussfolgerungen ergeben könnten:

- Das internationale Gefüge hat sich erheblich verändert, und in Zukunft wird die Verwirklichung der meisten Ziele der Union auf dem Gebiet der Sicherheit und Verteidigung von der Zusammenarbeit abhängen – und zwar nicht nur mit den Vereinigten Staaten innerhalb bzw. meist außerhalb des NATO-Rahmens, sondern auch mit anderen Staaten und internationalen Organisationen.
- Die Union ist wie viele andere Länder der Welt am reibungslosen Fortgang der Globalisierung interessiert, damit sich eine wahrhaft multilaterale Zusammenarbeit entwickeln kann. Dass sich gegenwärtig eine Vielzahl von Staaten unterschiedlicher Kontinente an den Operationen zur Bekämpfung der Seeräuberei am Horn von Afrika beteiligt, ist ein Beleg für das Vorhandensein gemeinsamer globaler Sicherheitsinteressen.

- EU-Missionen werden im Normalfall unter dem Dach der Vereinten Nationen durchgeführt, was sie in beträchtlichem Maße legitimiert und Konvergenz mit anderen VN-Mitgliedstaaten bedingt.
- Die Beteiligung der EU an Krisenbewältigungsoperationen wird im Allgemeinen positiv aufgenommen.

Es spricht nichts dagegen, dass die Europäische Union die GSVP für strategische Partner öffnet und mit ihnen die gemeinsame Ausbildung und die Interoperabilität entwickelt, die für die Effektivität der Missionen nötig sind. Dies geschieht bereits in einzelnen Fällen, müsste aber zur Regel werden. Zahlreiche weitere Staaten, besonders in Afrika und Lateinamerika, haben bereits ihr Interesse am Aufbau einer weitreichenden Zusammenarbeit mit der EU bekundet.

Eine engere Zusammenarbeit sollte zuallererst mit den Bewerber- und den Nachbarländern angestrebt werden. Insbesondere die Türkei sollte umfassend mit der GSVP und allen EU-Einrichtungen assoziiert werden.

Zur Förderung der Zusammenarbeit in Sicherheitsfragen sollte die EU in ihren Delegationen bei den Vereinten Nationen, in den Vereinigten Staaten sowie in Brasilien, China, Indien und Russland GSVP-Beauftragte einsetzen.

Kohärenz und Zusammenhalt sind unverzichtbare Voraussetzungen dafür, dass die Europäische Union als Stützpfeiler einer breiten multilateralen Koalition zugleich ihre Wirksamkeit erhöhen und ihre unverwechselbare internationale Identität stärken kann.

9. Überwindung des politischen Defizits: Kohärenz an erste Stelle setzen

Ohne eine festumrissene Strategie für internationales Handeln wird es der Europäischen Union kaum gelingen, ihre vielfältigen Stärken voll auszuschöpfen, d.h. alle ihre außenpolitischen Instrumente kohärent zu nutzen. Als zivile Macht, die der Machtpolitik jegliche Legitimität abspricht, verfügt die Union über die einzigartige Möglichkeit, ein umfassendes Konzept für internationales Handeln, einschließlich im Bereich Sicherheit und Verteidigung, zu entwickeln. Die GSVP macht lediglich einen Teil des Handelns der EU als globaler Sicherheitsakteur aus. Das Hauptaugenmerk muss auch künftig der globalen politischen Rolle der EU auf der Weltbühne gelten.

Auf politischer Ebene nimmt die GSVP nun wieder den Platz ein, der ihr als Instrument der EU-Außenpolitik gebührt – sie ist keine gesonderte Säule. Außenpolitik und Sicherheits- und Verteidigungspolitik müssen jedoch mit den übrigen Politikbereichen der Union zusammengehen. Die GSVP ist Teil des Instrumentariums der Europäischen Union, deren Erfolg davon abhängen wird, inwieweit sie die militärische Komponente in eine gemeinsame politische Strategie integrieren kann. Es handelt sich hierbei keineswegs um eine Schwäche der Union, denn angesichts der Entwicklung im Bereich der internationalen Sicherheit gewinnen die nichtmilitärischen Mittel für die Krisenbewältigung immer mehr an Bedeutung, und die Union ist die einzige Organisation, die über die gesamte Bandbreite der erforderlichen wirtschaftlichen, rechtlichen, humanitären, finanziellen, zivilen und militärischen Mittel verfügt. Dies lässt die Fortschrittlichkeit ihres strategischen Ansatzes und damit den zusätzlichen Nutzen, den sie als globale Sicherheitsinstitution schafft, nur noch deutlicher hervortreten.

Zur Kohärenz des internationalen Handelns der Union wird der Umstand beitragen, dass der Hohe Vertreter gleichzeitig Vizepräsident der Kommission ist, womit die Praxis der Doppelfunktion auf die Außenvertretung der Union ausgedehnt wird. Der Europäischen Kommission kommt in GASP und GSVP eine erhebliche Rolle zu: Sie verwaltet die Haushaltsmittel für die GASP, über die sämtliche zivilen GSVP-Missionen finanziert werden, und sie nimmt wichtige Aufgaben im Zusammenhang mit Prävention und Wiederaufbau wahr.

10. Größtmögliche Beteiligung als Grundvoraussetzung für Legitimität

Die Notwendigkeit, die militärische Dimension der GSVP voranzubringen, wurde im Kontext des Vorschlags für eine Ständige Strukturierte Zusammenarbeit bekräftigt. Diese kann von einigen EU-Mitgliedstaaten, die dazu willens und in der Lage sind, nach dem Vorbild dessen begründet werden, was im Währungsbereich von den Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebietes erreicht wurde. Auf diese Weise kann die Effektivität gesteigert werden, ohne die europäische Legitimität zu gefährden, vorausgesetzt jedoch, dass – wie bei der Währungsunion auch – eine Teilnahme allen Mitgliedstaaten auf der Grundlage von klar definierten und transparenten "Konvergenzkriterien", die vorab vom Rat festgelegt werden, offensteht. Beim Rat liegt auch die Entscheidung darüber, wann teilnahmewillige Mitgliedstaaten die Konvergenzkriterien für eine Ständige Strukturierte Zusammenarbeit erfüllen. Außerdem muss er bei der Festlegung der Kriterien dafür Sorge tragen, dass die Ständige Strukturierte Zusammenarbeit ein höheres Maß an Legitimität erreicht. Zu berücksichtigen ist, dass im Fall der Europäischen Union ein

offenkundiger Zusammenhang zwischen ihrer Effektivität und der europäischen Legitimität besteht: Die europäische Dimension einer Operation trägt maßgeblich dazu bei, dass diese im Einsatzgebiet gut angenommen wird.

Ein fundamentales Kriterium sollte der Wille eines Staates sein, sich an den gemeinsamen Anstrengungen zu beteiligen und im Rahmen seiner Kapazitäten und Möglichkeiten dazu beizutragen. Wird eine Operation von einer begrenzten Anzahl von Mitgliedstaaten im Namen der Europäischen Union eingeleitet, so sollte kein Mitgliedstaat, der einen nützlichen Beitrag zu dieser Operation leisten will, daran gehindert werden.

Die Ambitionen der Union für 2020 sollten nicht einem Miniprojekt europäischer Verteidigung – angeführt von den Mitgliedstaaten mit den umfangreichsten militärischen Fähigkeiten – gelten, sondern einer starken Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik, mit der das Potenzial aller Mitgliedstaaten und aller europäischen Institutionen auf kohärente und konsequente Weise gebündelt werden kann.

Anhänge

Anhang 1: Die Autoren

Claude-France Arnould ist seit 2011 Direktorin der Europäischen Verteidigungsagentur. Von 2009 bis 2010 war sie stellvertretende Generaldirektorin des Europäischen Auswärtigen Dienstes mit Zuständigkeit für den Bereich Krisenbewältigung und Planung. Von 2001 bis 2009 war sie Direktorin in der für Verteidigungsfragen zuständigen Direktion VIII des Generalsekretariats des Rates der Europäischen Union. Von 1998 bis 2001 war sie Direktorin für internationale und strategische Fragen im französischen Generalsekretariat für nationale Verteidigung und von 1994 bis 1998 Erste Botschaftsrätin an der französischen Botschaft in Deutschland. Von 1987 bis 1989 war Claude-France Arnould Generalsekretärin der "École nationale d'administration" (Nationale Hochschule für Verwaltung/ENA) und 1986 zugleich Fachberaterin im Kabinett des Ministers für europäische Angelegenheiten.

Juha Auvinen ist Leiter des Referats "Maßnahmen im Rahmen der GASP" in der Generaldirektion Außenbeziehungen der Europäischen Kommission. Sein Referat verwaltet den GASP-Haushalt und vertritt die Kommission im Ausschuss für die zivilen Aspekte der Krisenbewältigung und in der Gruppe der Referenten für Außenbeziehungen des Rates. Bevor er 1997 zur Kommission kam, war er Professor für Internationale Beziehungen an der Universität von Lapland in Rovaniemi (Finnland). Er promovierte an der Universität Sussex im Studiengang Entwicklungsstudien und ist Dozent für Internationale Politik an der Universität Helsinki. Er hat mehrere Artikel über Sicherheit und Entwicklung veröffentlicht, beispielsweise in den Zeitschriften "*Third World Quarterly*", "*Journal of Peace Research*" und "*Journal of Conflict Resolution and World Development*".

General Henri Bentégeat schloss 1967 die Ausbildung an der Militärschule Saint-Cyr erfolgreich ab und diente anschließend in Frankreich und Afrika. 1990 wurde er als stellvertretender Militärattaché nach Washington entsandt; 1992 kehrte er nach Paris zurück, um eine Ausbildung am Zentrum für höhere militärische Studien ("*Centre des hautes études militaires*") zu beginnen. 1993 wurde er stellvertretender Generalstabschef des Präsidenten der Republik. 1996 wurde er zum Brigadegeneral befördert und übernahm den Oberbefehl über die französischen Streitkräfte auf den Antillen. 1998 folgte die Beförderung zum Generalmajor und die Ernennung zum stellvertretenden Direktor für Strategiefragen im Verteidigungsministerium. Im April 1999 wurde er als Generalstabschef des Präsidenten der Republik in den Elysée-Palast berufen. Am 1. September 1999 wurde er zum Generalleutnant und am 4. Januar 2001 zum General befördert. Im Oktober 2002 wurde er Generalstabschef der französischen Streitkräfte. Von Ende 2006 bis Ende 2009 war er Vorsitzender des Militärausschusses der Europäischen Union (EUMC).

Nicole Gnesotto ist derzeit Professorin für Internationale Beziehungen und Inhaberin des Lehrstuhls für Studien über die Europäische Union am "Conservatoire national des arts et métiers" (Nationales Konservatorium für Kunst und Gewerbe) in Paris. In den letzten drei Jahren war sie zudem Vizepräsidentin der von Jacques Delors eingerichteten Studien- und Forschungsgruppe "Notre Europe" (Unser Europa). Von 2002 bis Mai 2007 war sie Direktorin des EU Instituts für Sicherheitsstudien, nachdem sie vom 1. Oktober 1999 bis 31. Dezember 2001 das Institut für Sicherheitsstudien der Westeuropäischen Union (WEU) geleitet hatte. Davor (von 1994 bis 1999) war sie Professorin am "Institut d'études politiques" (Institut für Politikwissenschaft/Sciences Po) in Paris und Sonderbeauftragte des Direktors des "Institut français des relations internationales" (Französisches Institut für Internationale Beziehungen/IFRI). Als Spezialistin für Sicherheitsfragen war sie von 1986 bis 1990 stellvertretende Leiterin des Analyse- und Prognosezentrums im französischen Außenministerium. Sie ist Autorin zahlreicher Veröffentlichungen und Artikel. Ihr jüngstes, gemeinsam mit Michel Rocard verfasstes Werk "*Notre Europe*" (Unser Europa) ist im Oktober 2008 beim Verlag Robert Laffont erschienen.

Jolyon Howorth ist Inhaber eines Jean-Monnet-Lehrstuhls "ad personam" für Europapolitik an der Universität Bath (Vereinigtes Königreich) und seit 2002 ständiger Gastprofessor für Politikwissenschaft an der Universität Yale. Er ist Verfasser zahlreicher Veröffentlichungen über die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik und transatlantische Beziehungen; sein Werk umfasst mittlerweile vierzehn Bücher sowie über zweihundert Beiträge für Zeitschriften und Sammelbände. Zu seinen Veröffentlichungen zählen z.B. "*Security and Defence Policy in the European Union*" (2007); "*Defending Europe: the EU, NATO and the Quest for European Autonomy*" (2003, Mitherausgeber); "*L'intégration européenne et la défense: l'ultime défi?*" (2000).

F. Stephen Larrabee ist Inhaber des Lehrstuhls für europäische Sicherheit der Rand Corporation. Er hat an der Columbia Universität in Politikwissenschaft promoviert; dort war er auch als Dozent tätig, ebenso wie an der Cornell Universität, an der New York Universität, an der "Paul Nitze School of Advanced International Studies" (Hochschule für internationale Studien/SAIS), an der Georgetown Universität, an der George Washington Universität und an der Universität von Südkalifornien. Vor seinem Eintritt in die Rand Corporation war er von 1983 bis 1989 Vizepräsident und Studienleiter am "Institute for East-West Security Studies" (Institut für Ost-West-Sicherheitsstudien) in New York, wo er 1989/1990 als distinguerter Gastprofessor wirkte. Von 1978 bis 1981 gehörte F. Stephen Larrabee dem Nationalen Sicherheitsrat des Weißen Hauses als Experte für die Sowjetunion und Osteuropa sowie für die Ost-West-Beziehungen auf politisch-militärischem Gebiet an. Er hat zahlreiche Werke und Artikel verfasst.

Tomas Ries ist Direktor des Schwedischen Instituts für Internationale Beziehungen. Er arbeitet seit 1979 auf dem Gebiet der Sicherheitsstudien. Während des Kalten Krieges beschäftigte er sich vor allem mit den militärischen Interessen der Sowjetunion in den nördlichen Regionen, der Sicherheit der nordischen Länder und der Sicherheitspolitik Finnlands. Seit 1992 gilt sein Interesse in erster Linie dem globalisierten Sicherheitsumfeld und den künftigen Entwicklungen in diesem Bereich. Er war Forschungsleiter am nationalen Vertei-

digungskolleg Finnlands (1997-2004), stellvertretender Direktor des Zentrums für Sicherheitspolitik in Genf (1996-1997), Direktor des Ausbildungsprogramms "*International Training Course*" in Genf (1992-1996) und leitender Wissenschaftler am Institut für Verteidigungsstudien in Oslo (1988-1992). Tomas Ries hat an der London School of Economics and Political Science einen Bachelor-Abschluss in Wirtschaftswissenschaften erworben und am Genfer Hochschulinstitut für internationale Studien promoviert.

Jacek Saryusz-Wolski ist Vorsitzender der Delegation des Europäischen Parlaments für die Beziehungen zur Parlamentarischen Versammlung der NATO. Er hat 1980 an der Universität Lodz in Wirtschaftswissenschaften promoviert. In Folge studierte er am Europäischen Universitätszentrum Nancy (Frankreich) und war Jean-Monnet-Stipendiat am Europäischen Hochschulinstitut Florenz (1989-1990). Im Verlauf seiner Hochschullaufbahn war er Gastprofessor bzw. Gastforscher an den Universitäten Lyon, Grenoble, Oxford, Edinburgh und Paris (1972-1990). Er war zunächst in der Solidarność-Bewegung aktiv und wurde später erster polnischer Europaminister (1991-1996 und 2000-2001), wobei er die Weichen für den Beitritt Polens zur Europäischen Union stellte. Er war Vorsitzender des Stiftungsrates des Europäischen Zentrums Natolin und der Stiftung Europakolleg Natolin sowie Vizerektor des Europakollegs Brügge und Natolin (1997-1999). Von 2004 bis 2006 war er Vizepräsident des Europäischen Parlaments und von 2007 bis 2009 Vorsitzender des Ausschusses des Europäischen Parlaments für auswärtige Angelegenheiten.

Stefano Silvestri ist Präsident des italienischen "Istituto Affari Internazionali" (Institut für internationale Politik/IAI), dem er seit 1966 verbunden ist. Als Journalist hat er außerdem für die wichtigsten italienischen Tageszeitungen (**La Stampa, Corriere della Sera, Repubblica und Il Sole 24 Ore**) gearbeitet. Zudem hat er für mehrere italienische Ministerpräsidenten sowie für das italienische Außen-, Verteidigungs- und Industrieministerium und für die Europäische Kommission als Berater gearbeitet. Er war überdies Mitglied des Conseil économique de la défense français (Wirtschaftsrat beim französischen Verteidigungsministerium) und von 1995 bis 1996 Staatssekretär für Verteidigung. Er hat zahlreiche Texte zu strategischen und militärischen Fragen verfasst.

Alexander Stubb ist finnischer Außenminister. Vor seiner Ernennung im April 2008 war er von 2004 bis 2008 Mitglied des Europäischen Parlaments. Er verfügt über große europapolitische Erfahrung: Von 1999 bis 2001 und von 2003 bis 2004 war er Mitglied der finnischen Delegation bei der Regierungskonferenz und von 2001 bis 2003 Berater des Präsidenten der Europäischen Kommission. Er besitzt einen Abschluss des Europakollegs, an dem er auch als Gastprofessor tätig war (2000-2007). Er hat an der London School of Economics promoviert und zahlreiche Werke über die Europäische Union veröffentlicht.

Nuno Severiano Teizeira war von Juli 2006 bis Oktober 2009 portugiesischer Verteidigungsminister. Davor hat er als Professor für Internationale Beziehungen an der Neuen Universität Lissabon gelehrt. Er war Gastprofessor an der Georgetown Universität (2000) und am Zentrum für Europastudien der Universität Berkeley/Kalifornien. Von 2000 bis 2002 war er Innenminister und von 1996 bis 2000 Direktor des nationalen Verteidigungsinstituts in Lissabon.

bon. Er hat zahlreiche Veröffentlichungen über die Außenpolitik und die Militärgeschichte Portugals verfasst.

Álvaro de Vasconcelos ist seit Mai 2007 Direktor des EU Instituts für Sicherheitsstudien (EUISS). Zuvor leitete er von 1981 bis 2007 das von ihm mitgegründete Institut für strategische und internationale Studien (IEEI) in Lissabon und legte dort den Grundstein für mehrere Netzwerke, darunter das Europa-Lateinamerika-Forum und EuroMeSCo. Er hat Leitartikel für die portugiesische und die internationale Presse geschrieben und zahlreiche Bücher, Artikel und Berichte, insbesondere über die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU und die Weltordnung, verfasst bzw. mitverfasst, wie beispielsweise *"Portugal: A European Story"*, *"La PESC: Ouvrir l'Europe au monde"*, *"The European Union, Mercosur and the New World Order"* und *"A European Strategy for the Mediterranean"*. Er ist (gemeinsam mit Giovanni Grevi) Herausgeber des *"Chaillot Paper n° 109, Partnerships for effective multilateralism – EU relations with Brazil, China, India and Russia"* (Mai 2008) sowie des EUISS-Berichts Nr. 4 *"The EU and the world in 2009 – European perspectives on the new American foreign policy agenda"*; zudem hat er den EUISS-Bericht Nr. 5 *"European Security Strategy 2003-2008 – Building on common interests"* (Januar 2009) herausgegeben und mitverfasst und am EUISS-Bericht Nr. 1 *"Union for the Mediterranean - Building on the Barcelona acquis"* (Mai 2008) mitgewirkt.

Alexander Weis hat an der Universität Saarbrücken und an der Universität Trier Rechtswissenschaften studiert. Zu Beginn seiner Laufbahn arbeitete er im Bundesamt für Wehrtechnik und Beschaffung; danach war er stellvertretender wehrtechnischer Attaché an der deutschen Botschaft in Paris und Austauschbeamter im französischen Verteidigungsministerium in Paris. Anschließend war er im persönlichen Beraterstab mehrerer Staatssekretäre in Berlin tätig, bis er zum Büroleiter in der Hauptabteilung Rüstung und schließlich zum Abteilungsleiter Rüstung in Bonn ernannt wurde. Am 1. Oktober 2007 wurde er zum Direktor der Europäischen Verteidigungsagentur in Brüssel ernannt, einen Posten, den er bis Ende 2010 innehatte.

Richard Wright ist Direktor des Bereichs Konfliktprävention und Sicherheitspolitik im Europäischen Auswärtigen Dienst. Zuvor war er Vertreter der Europäischen Kommission im Politischen und Sicherheitspolitischen Komitee und als solcher der Generaldirektion Außenbeziehungen der Kommission zugeordnet; zuvor war er Direktor für die Beziehungen zu Nordamerika, Ostasien, Australien, Neuseeland, den EWR, die EFTA, San Marino, Andorra und Monaco. Er ist zudem zuständig für die Krisenplattform und die politische Koordination im Rahmen der GASP. Zuvor war er Botschafter und Leiter der Delegation der Europäischen Kommission in der Russischen Föderation in Moskau und hat überdies verschiedene andere Posten in der Europäischen Kommission bekleidet.

Anhänge

Anhang 2: Fragenkatalog: Welche Ambitionen für die europäische Verteidigung 2020?

Zehn Fragen zur GSVP an die Verfasser dieses Werks

- 1) Welche Arten von Missionen sollten im Rahmen der GSVP durchgeführt werden? (Sollte die Union akzeptieren, dass die Ziele der GSVP um einen Artikel erweitert werden, der Artikel V des WEU-Vertrags sowie Artikel 5 des NATO-Vertrags entspricht?)
 - Können die bereits im Vertrag von Lissabon enthaltenen (expliziten und impliziten) Sicherheitsverpflichtungen ohne eine solide GSVP erfüllt werden?
 - Welche anderen Arten von (zivilen oder militärischen) Einsätzen könnte die EU künftig durchführen?
- 2) Welche Fähigkeiten werden im Einzelnen für die GSVP benötigt? Geht die Entwicklung hin zu einer europäischen Armee? Falls nicht, welches Modell bietet sich für die europäischen Streitkräfte an?
 - Wie lassen sich militärische und nichtmilitärische Fähigkeiten integrieren? Welche Arten nichtmilitärischer Fähigkeiten benötigen wir (dies ist eine der wichtigsten Fragen im Bereich des EU-Krisenmanagements)?
- 3) Werden wir eines Tages einen europäischen Verteidigungsmarkt haben? Wie wird dieser aussehen?
- 4) Welche Organisationsstruktur sollte für die GSVP geschaffen werden? Wird es neben SHAPE ein ständiges operatives Hauptquartier der EU geben?
- 5) Worauf stützt die GSVP ihre Legitimität? Welche Rolle sollte dem Europäischen Parlament zukommen? Gibt es eine Rolle für die Parlamentarische Versammlung der WEU? Sollte für die GSVP eine dritte Art interparlamentarischer Organisation geschaffen werden?
- 6) Welchen geografischen Aktionsradius sollte die GSVP haben? Sollte sie sich auf eine strikt regionale Rolle beschränken? Sollte sie eine regionale Rolle unter Einbeziehung von Afrika oder aber eine globale Rolle haben?
 - Welche Perspektiven bietet die Ständige Strukturierte Zusammenarbeit sowohl für EU-geführte als auch für nicht von der EU geführte multilaterale Missionen, die auf Initiative Europas durchgeführt werden? Wie sollten diese Missionen in die Befehlskette der EU eingegliedert werden?

- 7) Von welchen Grundsätzen und Werten sollte sich die GSVP leiten lassen? Wird die menschliche Sicherheit zum Leitmotiv der GSVP? Welche Stellung wird die Schutzverantwortung im Rahmen der Sicherheitsprioritäten der EU haben?
- 8) Welchen Stellenwert und welche Bedeutung wird die GSVP in der GASP haben? Wie können wir die aufgeteilten Kompetenzen unserer nationalen Außen- und Verteidigungsminister auf europäischer Ebene bündeln?
- 9) Wird es sich bei der GSVP um eine gemeinsame Politik für alle und von allen Mitgliedstaaten handeln oder um eine Politik, die von einigen wenigen mit einer Kerngruppe von Mitgliedstaaten geführt wird? Mit anderen Worten, wie flexibel wird die GSVP sein?
- 10) Wie werden die Beziehungen zu den USA und der NATO im Jahr 2020 gestaltet sein?

Anhänge

Anhang 3: Konsolidierte Fassungen des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union

Brüssel, den 15. April 2008

TITEL V – ALLGEMEINE BESTIMMUNGEN ÜBER DAS AUSWÄRTIGE HANDELN DER UNION UND BESONDERE BESTIMMUNGEN ÜBER DIE GEMEINSAME AUSSEN- UND SICHERHEITSPOLITIK

KAPITEL 1 – ALLGEMEINE BESTIMMUNGEN ÜBER DAS AUSWÄRTIGE HANDELN DER UNION

Artikel 21

(1) Die Union lässt sich bei ihrem Handeln auf internationaler Ebene von den Grundsätzen leiten, die für ihre eigene Entstehung, Entwicklung und Erweiterung maßgebend waren und denen sie auch weltweit zu stärkerer Geltung verhelfen will: Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, die universelle Gültigkeit und Unteilbarkeit der Menschenrechte und Grundfreiheiten, die Achtung der Menschenwürde, der Grundsatz der Gleichheit und der Grundsatz der Solidarität sowie die Achtung der Grundsätze der Charta der Vereinten Nationen und des Völkerrechts.

Die Union strebt an, die Beziehungen zu Drittländern und zu regionalen oder weltweiten internationalen Organisationen, die die in Unterabsatz 1 aufgeführten Grundsätze teilen, auszubauen und Partnerschaften mit ihnen aufzubauen. Sie setzt sich insbesondere im Rahmen der Vereinten Nationen für multilaterale Lösungen bei gemeinsamen Problemen ein.

(2) Die Union legt die gemeinsame Politik sowie Maßnahmen fest, führt diese durch und setzt sich für ein hohes Maß an Zusammenarbeit auf allen Gebieten der internationalen Beziehungen ein, um

- a) ihre Werte, ihre grundlegenden Interessen, ihre Sicherheit, ihre Unabhängigkeit und ihre Unversehrtheit zu wahren;
- b) Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, die Menschenrechte und die Grundsätze des Völkerrechts zu festigen und zu fördern;
- c) nach Maßgabe der Ziele und Grundsätze der Charta der Vereinten Nationen sowie der Prinzipien der Schlussakte von Helsinki und der Ziele der Charta von Paris, einschließlich derjenigen, die die Außengrenzen betreffen, den Frieden zu erhalten, Konflikte zu verhüten und die internationale Sicherheit zu stärken;

d) die nachhaltige Entwicklung in Bezug auf Wirtschaft, Gesellschaft und Umwelt in den Entwicklungsländern zu fördern mit dem vorrangigen Ziel, die Armut zu beseitigen;

die Integration aller Länder in die Weltwirtschaft zu fördern, unter anderem auch durch den schrittweisen Abbau internationaler Handelshemmnisse;

zur Entwicklung von internationalen Maßnahmen zur Erhaltung und Verbesserung der Qualität der Umwelt und der nachhaltigen Bewirtschaftung der weltweiten natürlichen Ressourcen beizutragen, um eine nachhaltige Entwicklung sicherzustellen;

g) den Völkern, Ländern und Regionen, die von Naturkatastrophen oder von vom Menschen verursachten Katastrophen betroffen sind, zu helfen; und

h) eine Weltordnung zu fördern, die auf einer verstärkten multilateralen Zusammenarbeit und einer verantwortungsvollen Weltordnungspolitik beruht.

(3) Die Union wahrt bei der Ausarbeitung und Umsetzung ihres auswärtigen Handelns in den verschiedenen unter diesen Titel und den Fünften Teil des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union fallenden Bereichen sowie der externen Aspekte der übrigen Politikbereiche die in den Absätzen 1 und 2 genannten Grundsätze und Ziele.

Die Union achtet auf die Kohärenz zwischen den einzelnen Bereichen ihres auswärtigen Handelns sowie zwischen diesen und ihren übrigen Politikbereichen. Der Rat und die Kommission, die vom Hohen Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik unterstützt werden, stellen diese Kohärenz sicher und arbeiten zu diesem Zweck zusammen.

Artikel 22

(1) Auf der Grundlage der in Artikel 21 aufgeführten Grundsätze und Ziele legt der Europäische Rat die strategischen Interessen und Ziele der Union fest.

Die Beschlüsse des Europäischen Rates über die strategischen Interessen und Ziele der Union erstrecken sich auf die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik sowie auf andere Bereiche des auswärtigen Handelns der Union. Sie können die Beziehungen der Union zu einem Land oder einer Region betreffen oder aber ein bestimmtes Thema zum Gegenstand haben. Sie enthalten Bestimmungen zu ihrer Geltungsdauer und zu den von der Union und den Mitgliedstaaten bereitzustellenden Mitteln.

Der Europäische Rat beschließt einstimmig auf Empfehlung des Rates, die dieser nach den für den jeweiligen Bereich vorgesehenen Regelungen abgibt. Die Beschlüsse des Europäischen Rates werden nach Maßgabe der in den Verträgen vorgesehenen Verfahren durchgeführt.

(2) Der Hohe Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik und die Kommission können dem Rat gemeinsame Vorschläge vorlegen, wobei der Hohe Vertreter für den Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik und die Kommission für die anderen Bereiche des auswärtigen Handelns zuständig ist.

KAPITEL 2 – BESONDERE BESTIMMUNGEN ÜBER DIE GEMEINSAME AUSSEN- UND SICHERHEITSPOLITIK

ABSCHNITT 1

GEMEINSAME BESTIMMUNGEN

Artikel 23

Das Handeln der Union auf internationaler Ebene im Rahmen dieses Kapitels beruht auf den Grundsätzen des Kapitels 1, verfolgt die darin genannten Ziele und steht mit den allgemeinen Bestimmungen jenes Kapitels im Einklang.

Artikel 24

(ex-Artikel 11 EUV)

(1) Die Zuständigkeit der Union in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik erstreckt sich auf alle Bereiche der Außenpolitik sowie auf sämtliche Fragen im Zusammenhang mit der Sicherheit der Union, einschließlich der schrittweisen Festlegung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik, die zu einer gemeinsamen Verteidigung führen kann.

Für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik gelten besondere Bestimmungen und Verfahren. Sie wird vom Europäischen Rat und vom Rat einstimmig festgelegt und durchgeführt, soweit in den Verträgen nichts anderes vorgesehen ist. Der Erlass von Gesetzgebungsakten ist ausgeschlossen. Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik wird vom Hohen Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik und von den Mitgliedstaaten gemäß den Verträgen durchgeführt. Die spezifische Rolle des Europäischen Parlaments und der Kommission in diesem Bereich ist in den Verträgen festgelegt. Der Gerichtshof der Europäischen Union ist in Bezug auf diese Bestimmungen nicht zuständig; hiervon ausgenommen ist die Kontrolle der Einhaltung des Artikels 40 dieses Vertrags und die Überwachung der Rechtmäßigkeit bestimmter Beschlüsse nach Artikel 275 Absatz 2 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union.

(2) Die Union verfolgt, bestimmt und verwirklicht im Rahmen der Grundsätze und Ziele ihres auswärtigen Handelns eine Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, die auf einer Entwicklung der gegenseitigen politischen Solidarität der Mitgliedstaaten, der Ermittlung der Fragen von allgemeiner Bedeutung und der Erreichung einer immer stärkeren Konvergenz des Handelns der Mitgliedstaaten beruht.

(3) Die Mitgliedstaaten unterstützen die Außen- und Sicherheitspolitik der Union aktiv und vorbehaltlos im Geiste der Loyalität und der gegenseitigen Solidarität und achten das Handeln der Union in diesem Bereich.

Die Mitgliedstaaten arbeiten zusammen, um ihre gegenseitige politische Solidarität zu stärken und weiterzuentwickeln. Sie enthalten sich jeder Handlung, die den Interessen der Union zuwiderläuft oder ihrer Wirksamkeit als kohärente Kraft in den internationalen Beziehungen schaden könnte.

Der Rat und der Hohe Vertreter tragen für die Einhaltung dieser Grundsätze Sorge.

Artikel 25

(ex-Artikel 12 EUV)

Die Union verfolgt ihre Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, indem sie

- a) die allgemeinen Leitlinien bestimmt,
 - b) Beschlüsse erlässt zur Festlegung
 - i) der von der Union durchzuführenden Aktionen,
 - ii) der von der Union einzunehmenden Standpunkte,
 - iii) der Einzelheiten der Durchführung der unter den Ziffern i und ii genannten Beschlüsse,
- und
- c) die systematische Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten bei der Führung ihrer Politik ausbaut.

Artikel 26

(ex-Artikel 13 EUV)

(1) Der Europäische Rat bestimmt die strategischen Interessen der Union und legt die Ziele und die allgemeinen Leitlinien der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik fest, und zwar auch bei Fragen mit verteidigungspolitischen Bezügen. Er erlässt die erforderlichen Beschlüsse.

Wenn eine internationale Entwicklung es erfordert, beruft der Präsident des Europäischen Rates eine außerordentliche Tagung des Europäischen Rates ein, um die strategischen Vorgaben für die Politik der Union angesichts dieser Entwicklung festzulegen.

(2) Der Rat gestaltet die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik und fasst die für die Festlegung und Durchführung dieser Politik erforderlichen Beschlüsse auf der Grundlage der vom Europäischen Rat festgelegten allgemeinen Leitlinien und strategischen Vorgaben.

Der Rat und der Hohe Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik tragen für ein einheitliches, kohärentes und wirksames Vorgehen der Union Sorge.

(3) Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik wird vom Hohen Vertreter und von den Mitgliedstaaten mit einzelstaatlichen Mitteln und den Mitteln der Union durchgeführt.

Artikel 27

(1) Der Hohe Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik, der im Rat "Auswärtige Angelegenheiten" den Vorsitz führt, trägt durch seine Vorschläge zur Festlegung der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik bei und stellt sicher, dass die vom Europäischen Rat und vom Rat erlassenen Beschlüsse durchgeführt werden.

(2) Der Hohe Vertreter vertritt die Union in den Bereichen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik. Er führt im Namen der Union den politischen Dialog mit Dritten und vertritt den Standpunkt der Union in internationalen Organisationen und auf internationalen Konferenzen.

(3) Bei der Erfüllung seines Auftrags stützt sich der Hohe Vertreter auf einen Europäischen

Auswärtigen Dienst. Dieser Dienst arbeitet mit den diplomatischen Diensten der Mitgliedstaaten zusammen und umfasst Beamte aus den einschlägigen Abteilungen des Generalsekretariats des Rates und der Kommission sowie abgeordnetes Personal der nationalen diplomatischen Dienste. Die Organisation und die Arbeitsweise des Europäischen Auswärtigen Dienstes werden durch einen Beschluss des Rates festgelegt. Der Rat beschließt auf Vorschlag des Hohen Vertreters nach Anhörung des Europäischen Parlaments und nach Zustimmung der Kommission.

Artikel 28

(ex-Artikel 14 EUV)

(1) Verlangt eine internationale Situation ein operatives Vorgehen der Union, so erlässt der Rat die erforderlichen Beschlüsse. In den Beschlüssen sind ihre Ziele, ihr Umfang, die der Union zur Verfügung zu stellenden Mittel sowie die Bedingungen und erforderlichenfalls der Zeitraum für ihre Durchführung festgelegt.

Tritt eine Änderung der Umstände mit erheblichen Auswirkungen auf eine Angelegenheit ein, die Gegenstand eines solchen Beschlusses ist, so überprüft der Rat die Grundsätze und Ziele dieses Beschlusses und erlässt die erforderlichen Beschlüsse.

(2) Die Beschlüsse nach Absatz 1 sind für die Mitgliedstaaten bei ihren Stellungnahmen und ihrem Vorgehen bindend.

(3) Jede einzelstaatliche Stellungnahme oder Maßnahme, die im Rahmen eines Beschlusses nach Absatz 1 geplant ist, wird von dem betreffenden Mitgliedstaat so rechtzeitig mitgeteilt, dass erforderlichenfalls eine vorherige Abstimmung im Rat stattfinden kann. Die Pflicht zur vorherigen Unterrichtung gilt nicht für Maßnahmen, die eine bloße praktische Umsetzung der Beschlüsse des Rates auf einzelstaatlicher Ebene darstellen.

(4) Bei zwingender Notwendigkeit aufgrund der Entwicklung der Lage und falls eine Überprüfung des Beschlusses des Rates nach Absatz 1 nicht stattfindet, können die Mitgliedstaaten unter Berücksichtigung der allgemeinen Ziele des genannten Beschlusses die erforderlichen Sofortmaßnahmen ergreifen. Der betreffende Mitgliedstaat unterrichtet den Rat sofort über derartige Maßnahmen.

(5) Ein Mitgliedstaat befasst den Rat, wenn sich bei der Durchführung eines Beschlusses nach diesem Artikel größere Schwierigkeiten ergeben; der Rat berät darüber und sucht nach angemessenen Lösungen. Diese dürfen nicht im Widerspruch zu den Zielen des Beschlusses nach Absatz 1 stehen oder seiner Wirksamkeit schaden.

Artikel 29

(ex-Artikel 15 EUV)

Der Rat erlässt Beschlüsse, in denen der Standpunkt der Union zu einer bestimmten Frage geografischer oder thematischer Art bestimmt wird. Die Mitgliedstaaten tragen dafür Sorge, dass ihre einzelstaatliche Politik mit den Standpunkten der Union in Einklang steht.

Artikel 30

(ex-Artikel 22 EUV)

(1) Jeder Mitgliedstaat, der Hohe Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik oder der Hohe Vertreter mit Unterstützung der Kommission kann den Rat mit einer Frage

der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik befassen und ihm Initiativen beziehungsweise Vorschläge unterbreiten.

(2) In den Fällen, in denen eine rasche Entscheidung notwendig ist, beruft der Hohe Vertreter von sich aus oder auf Antrag eines Mitgliedstaats innerhalb von 48 Stunden, bei absoluter Notwendigkeit in kürzerer Zeit, eine außerordentliche Tagung des Rates ein.

Artikel 31

(ex-Artikel 23 EUV)

(1) Beschlüsse nach diesem Kapitel werden vom Europäischen Rat und vom Rat einstimmig gefasst, soweit in diesem Kapitel nichts anderes festgelegt ist. Der Erlass von Gesetzgebungsakten ist ausgeschlossen.

Bei einer Stimmenthaltung kann jedes Ratsmitglied zu seiner Enthaltung eine förmliche Erklärung im Sinne dieses Unterabsatzes abgeben. In diesem Fall ist es nicht verpflichtet, den Beschluss durchzuführen, akzeptiert jedoch, dass der Beschluss für die Union bindend ist. Im Geiste gegenseitiger Solidarität unterlässt der betreffende Mitgliedstaat alles, was dem auf diesem Beschluss beruhenden Vorgehen der Union zuwiderlaufen oder es behindern könnte, und die anderen Mitgliedstaaten respektieren seinen Standpunkt. Vertreten die Mitglieder des Rates, die bei ihrer Stimmenthaltung eine solche Erklärung abgeben, mindestens ein Drittel der Mitgliedstaaten, die mindestens ein Drittel der Unionsbevölkerung ausmachen, so wird der Beschluss nicht erlassen.

(2) Abweichend von Absatz 1 beschließt der Rat mit qualifizierter Mehrheit, wenn er

- auf der Grundlage eines Beschlusses des Europäischen Rates über die strategischen Interessen und Ziele der Union nach Artikel 22 Absatz 1 einen Beschluss erlässt, mit dem eine Aktion oder ein Standpunkt der Union festgelegt wird;
- auf einen Vorschlag hin, den ihm der Hohe Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik auf spezielles Ersuchen des Europäischen Rates unterbreitet hat, das auf dessen eigene Initiative oder auf eine Initiative des Hohen Vertreters zurückgeht, einen Beschluss erlässt, mit dem eine Aktion oder ein Standpunkt der Union festgelegt wird;
- einen Beschluss zur Durchführung eines Beschlusses, mit dem eine Aktion oder ein Standpunkt der Union festgelegt wird, erlässt,
- nach Artikel 33 einen Sonderbeauftragten ernennt.

Erklärt ein Mitglied des Rates, dass es aus wesentlichen Gründen der nationalen Politik, die es auch nennen muss, die Absicht hat, einen mit qualifizierter Mehrheit zu fassenden Beschluss abzulehnen, so erfolgt keine Abstimmung. Der Hohe Vertreter bemüht sich in engem Benehmen mit dem betroffenen Mitgliedstaat um eine für diesen Mitgliedstaat annehmbare Lösung. Gelingt dies nicht, so kann der Rat mit qualifizierter Mehrheit veranlassen, dass die Frage im Hinblick auf einen einstimmigen Beschluss an den Europäischen Rat verwiesen wird.

(3) Der Europäische Rat kann einstimmig einen Beschluss erlassen, in dem vorgesehen ist, dass der Rat in anderen als den in Absatz 2 genannten Fällen mit qualifizierter Mehrheit beschließt.

(4) Die Absätze 2 und 3 gelten nicht für Beschlüsse mit militärischen oder verteidigungspolitischen Bezügen.

(5) In Verfahrensfragen beschließt der Rat mit der Mehrheit seiner Mitglieder.

Artikel 32

(ex-Artikel 16 EUV)

Die Mitgliedstaaten stimmen sich im Europäischen Rat und im Rat zu jeder außen- und sicherheitspolitischen Frage von allgemeiner Bedeutung ab, um ein gemeinsames Vorgehen festzulegen. Bevor ein Mitgliedstaat in einer Weise, die die Interessen der Union berühren könnte, auf internationaler Ebene tätig wird oder eine Verpflichtung eingeht, konsultiert er die anderen Mitgliedstaaten im Europäischen Rat oder im Rat. Die Mitgliedstaaten gewährleisten durch konvergentes Handeln, dass die Union ihre Interessen und ihre Werte auf internationaler Ebene geltend machen kann. Die Mitgliedstaaten sind untereinander solidarisch.

Hat der Europäische Rat oder der Rat ein gemeinsames Vorgehen der Union im Sinne des Absatzes 1 festgelegt, so koordinieren der Hohe Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik und die Minister für auswärtige Angelegenheiten der Mitgliedstaaten ihre Tätigkeiten im Rat.

Die diplomatischen Vertretungen der Mitgliedstaaten und die Delegationen der Union in Drittländern und bei internationalen Organisationen arbeiten zusammen und tragen zur Festlegung und Durchführung des gemeinsamen Vorgehens bei.

Artikel 33

(ex-Artikel 18 EUV)

Der Rat kann auf Vorschlag des Hohen Vertreters der Union für Außen- und Sicherheitspolitik einen Sonderbeauftragten für besondere politische Fragen ernennen. Der Sonderbeauftragte übt sein Mandat unter der Verantwortung des Hohen Vertreters aus.

Artikel 34

(ex-Artikel 19 EUV)

(1) Die Mitgliedstaaten koordinieren ihr Handeln in internationalen Organisationen und auf internationalen Konferenzen. Sie treten dort für die Standpunkte der Union ein. Der Hohe Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik trägt für die Organisation dieser Koordinierung Sorge.

In den internationalen Organisationen und auf internationalen Konferenzen, bei denen nicht alle Mitgliedstaaten vertreten sind, setzen sich die dort vertretenen Mitgliedstaaten für die Standpunkte der Union ein.

(2) Nach Artikel 24 Absatz 3 unterrichten die Mitgliedstaaten, die in internationalen Organisationen oder auf internationalen Konferenzen vertreten sind, die dort nicht vertretenen Mitgliedstaaten und den Hohen Vertreter laufend über alle Fragen von gemeinsamem Interesse.

Die Mitgliedstaaten, die auch Mitglieder des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen sind, stimmen sich ab und unterrichten die übrigen Mitgliedstaaten sowie den Hohen Vertreter in vollem Umfang. Die Mitgliedstaaten, die Mitglieder des Sicherheitsrats sind, setzen sich bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben unbeschadet ihrer Verantwortlichkeiten aufgrund der Charta der Vereinten Nationen für die Standpunkte und Interessen der Union ein.

Wenn die Union einen Standpunkt zu einem Thema festgelegt hat, das auf der Tagesordnung des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen steht, beantragen die dort vertretenen Mitgliedstaaten, dass der Hohe Vertreter gebeten wird, den Standpunkt der Union vorzutragen.

Artikel 35

(ex-Artikel 20 EUV)

Die diplomatischen und konsularischen Vertretungen der Mitgliedstaaten und die Delegationen der Union in dritten Ländern und auf internationalen Konferenzen sowie ihre Vertretungen bei internationalen Organisationen stimmen sich ab, um die Einhaltung und Durchführung der nach diesem Kapitel erlassenen Beschlüsse, mit denen Standpunkte und Aktionen der Union festgelegt werden, zu gewährleisten.

Sie intensivieren ihre Zusammenarbeit durch Informationsaustausch und gemeinsame Bewertungen.

Sie tragen zur Verwirklichung des in Artikel 20 Absatz 2 Buchstabe c des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union genannten Rechts der Unionsbürgerinnen und Unionsbürger auf Schutz im Hoheitsgebiet von Drittländern und zur Durchführung der nach Artikel 23 des genannten Vertrags erlassenen Maßnahmen bei.

Artikel 36

(ex-Artikel 21 EUV)

Der Hohe Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik hört das Europäische Parlament regelmäßig zu den wichtigsten Aspekten und den grundlegenden Weichenstellungen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik und der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik und unterrichtet es über die Entwicklung der Politik in diesen Bereichen. Er achtet darauf, dass die Auffassungen des Europäischen Parlaments gebührend berücksichtigt werden. Die Sonderbeauftragten können zur Unterrichtung des Europäischen Parlaments mit herangezogen werden.

Das Europäische Parlament kann Anfragen oder Empfehlungen an den Rat und den Hohen Vertreter richten. Zweimal jährlich führt es eine Aussprache über die Fortschritte bei der Durchführung der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik, einschließlich der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik.

Artikel 37

(ex-Artikel 24 EUV)

Die Union kann in den unter dieses Kapitel fallenden Bereichen Übereinkünfte mit einem oder mehreren Staaten oder internationalen Organisationen schließen.

Artikel 38

(ex-Artikel 25 EUV)

Unbeschadet des Artikels 240 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union verfolgt ein Politisches und Sicherheitspolitisches Komitee die internationale Lage in den Bereichen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik und trägt auf Ersuchen des Rates, des Hohen Vertreters der Union für Außen- und Sicherheitspolitik oder von sich aus durch an den Rat gerichtete Stellungnahmen zur Festlegung der Politiken bei. Ferner überwacht

es die Durchführung vereinbarter Politiken; dies gilt unbeschadet der Zuständigkeiten des Hohen Vertreters.

Im Rahmen dieses Kapitels nimmt das Politische und Sicherheitspolitische Komitee unter der Verantwortung des Rates und des Hohen Vertreters die politische Kontrolle und strategische Leitung von Krisenbewältigungsoperationen im Sinne des Artikels 43 wahr.

Der Rat kann das Komitee für den Zweck und die Dauer einer Operation zur Krisenbewältigung, die vom Rat festgelegt werden, ermächtigen, geeignete Beschlüsse hinsichtlich der politischen Kontrolle und strategischen Leitung der Operation zu fassen.

Artikel 39

Gemäß Artikel 16 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union und abweichend von Absatz 2 des genannten Artikels erlässt der Rat einen Beschluss zur Festlegung von Vorschriften über den Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die Mitgliedstaaten im Rahmen der Ausübung von Tätigkeiten, die in den Anwendungsbereich dieses Kapitels fallen, und über den freien Datenverkehr. Die Einhaltung dieser Vorschriften wird von unabhängigen Behörden überwacht.

Artikel 40

(ex-Artikel 47 EUV)

Die Durchführung der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik lässt die Anwendung der Verfahren und den jeweiligen Umfang der Befugnisse der Organe, die in den Verträgen für die Ausübung der in den Artikeln 3 bis 6 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union aufgeführten Zuständigkeiten der Union vorgesehen sind, unberührt.

Ebenso lässt die Durchführung der Politik nach den genannten Artikeln die Anwendung der Verfahren und den jeweiligen Umfang der Befugnisse der Organe, die in den Verträgen für die Ausübung der Zuständigkeiten der Union nach diesem Kapitel vorgesehen sind, unberührt.

Artikel 41

(ex-Artikel 28 EUV)

(1) Die Verwaltungsausgaben, die den Organen aus der Durchführung dieses Kapitels entstehen, gehen zulasten des Haushalts der Union.

(2) Die operativen Ausgaben im Zusammenhang mit der Durchführung dieses Kapitels gehen ebenfalls zulasten des Haushalts der Union, mit Ausnahme der Ausgaben aufgrund von Maßnahmen mit militärischen oder verteidigungspolitischen Bezügen und von Fällen, in denen der Rat einstimmig etwas anderes beschließt.

In Fällen, in denen die Ausgaben nicht zulasten des Haushalts der Union gehen, gehen sie nach dem Bruttosozialprodukt-Schlüssel zulasten der Mitgliedstaaten, sofern der Rat nicht einstimmig etwas anderes beschließt. Die Mitgliedstaaten, deren Vertreter im Rat eine förmliche Erklärung nach Artikel 31 Absatz 1 Unterabsatz 2 abgegeben haben, sind nicht verpflichtet, zur Finanzierung von Ausgaben für Maßnahmen mit militärischen oder verteidigungspolitischen Bezügen beizutragen.

(3) Der Rat erlässt einen Beschluss zur Festlegung besonderer Verfahren, um den schnellen Zugriff auf die Haushaltsmittel der Union zu gewährleisten, die für die Sofortfinanzierung von Initiativen im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik, insbesondere

von Tätigkeiten zur Vorbereitung einer Mission nach Artikel 42 Absatz 1 und Artikel 43 bestimmt sind. Er beschließt nach Anhörung des Europäischen Parlaments.

Die Tätigkeiten zur Vorbereitung der in Artikel 42 Absatz 1 und in Artikel 43 genannten Missionen, die nicht zulasten des Haushalts der Union gehen, werden aus einem aus Beiträgen der Mitgliedstaaten gebildeten Anschubfonds finanziert.

Der Rat erlässt mit qualifizierter Mehrheit auf Vorschlag des Hohen Vertreters der Union für Außen- und Sicherheitspolitik die Beschlüsse über

- a) die Einzelheiten für die Bildung und die Finanzierung des Anschubfonds, insbesondere die Höhe der Mittelzuweisungen für den Fonds;
- b) die Einzelheiten für die Verwaltung des Anschubfonds;
- c) die Einzelheiten für die Finanzkontrolle.

Kann die geplante Mission nach Artikel 42 Absatz 1 und Artikel 43 nicht aus dem Haushalt der Union finanziert werden, so ermächtigt der Rat den Hohen Vertreter zur Inanspruchnahme dieses Fonds. Der Hohe Vertreter erstattet dem Rat Bericht über die Erfüllung dieses Mandats.

ABSCHNITT 2 – BESTIMMUNGEN ÜBER DIE GEMEINSAME SICHERHEITS- UND VERTEIDIGUNGSPOLITIK

Artikel 42

(ex-Artikel 17 EUV)

(1) Die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik ist integraler Bestandteil der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik. Sie sichert der Union eine auf zivile und militärische Mittel gestützte Operationsfähigkeit. Auf diese kann die Union bei Missionen außerhalb der Union zur Friedenssicherung, Konfliktverhütung und Stärkung der internationalen Sicherheit in Übereinstimmung mit den Grundsätzen der Charta der Vereinten Nationen zurückgreifen. Sie erfüllt diese Aufgaben mit Hilfe der Fähigkeiten, die von den Mitgliedstaaten bereitgestellt werden.

(2) Die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik umfasst die schrittweise Festlegung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik der Union. Diese führt zu einer gemeinsamen Verteidigung, sobald der Europäische Rat dies einstimmig beschlossen hat. Er empfiehlt in diesem Fall den Mitgliedstaaten, einen Beschluss in diesem Sinne im Einklang mit ihren verfassungsrechtlichen Vorschriften zu erlassen.

Die Politik der Union nach diesem Abschnitt berührt nicht den besonderen Charakter der Sicherheits- und Verteidigungspolitik bestimmter Mitgliedstaaten; sie achtet die Verpflichtungen einiger Mitgliedstaaten, die ihre gemeinsame Verteidigung in der Nordatlantikvertrags-Organisation (NATO) verwirklicht sehen, aus dem Nordatlantikvertrag und ist vereinbar mit der in jenem Rahmen festgelegten gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik.

(3) Die Mitgliedstaaten stellen der Union für die Umsetzung der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik zivile und militärische Fähigkeiten als Beitrag zur Verwirklichung der vom Rat festgelegten Ziele zur Verfügung. Die Mitgliedstaaten, die zusammen multi-

nationale Streitkräfte aufstellen, können diese auch für die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik zur Verfügung stellen.

Die Mitgliedstaaten verpflichten sich, ihre militärischen Fähigkeiten schrittweise zu verbessern. Die Agentur für die Bereiche Entwicklung der Verteidigungsfähigkeiten, Forschung, Beschaffung und Rüstung (im Folgenden "Europäische Verteidigungsagentur") ermittelt den operativen Bedarf und fördert Maßnahmen zur Bedarfsdeckung, trägt zur Ermittlung von Maßnahmen zur Stärkung der industriellen und technologischen Basis des Verteidigungssektors bei und führt diese Maßnahmen gegebenenfalls durch, beteiligt sich an der Festlegung einer europäischen Politik im Bereich der Fähigkeiten und der Rüstung und unterstützt den Rat bei der Beurteilung der Verbesserung der militärischen Fähigkeiten.

(4) Beschlüsse zur Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik, einschließlich der Beschlüsse über die Einleitung einer Mission nach diesem Artikel, werden vom Rat einstimmig auf Vorschlag des Hohen Vertreters der Union für Außen- und Sicherheitspolitik oder auf Initiative eines Mitgliedstaats erlassen. Der Hohe Vertreter kann gegebenenfalls gemeinsam mit der Kommission den Rückgriff auf einzelstaatliche Mittel sowie auf Instrumente der Union vorschlagen.

(5) Der Rat kann zur Wahrung der Werte der Union und im Dienste ihrer Interessen eine Gruppe von Mitgliedstaaten mit der Durchführung einer Mission im Rahmen der Union beauftragen. Die Durchführung einer solchen Mission fällt unter Artikel 44.

(6) Die Mitgliedstaaten, die anspruchsvollere Kriterien in Bezug auf die militärischen Fähigkeiten erfüllen und die im Hinblick auf Missionen mit höchsten Anforderungen untereinander weiter gehende Verpflichtungen eingegangen sind, begründen eine Ständige Strukturierte Zusammenarbeit im Rahmen der Union. Diese Zusammenarbeit erfolgt nach Maßgabe von Artikel 46. Sie berührt nicht die Bestimmungen des Artikels 43.

(7) Im Falle eines bewaffneten Angriffs auf das Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats schulden die anderen Mitgliedstaaten ihm alle in ihrer Macht stehende Hilfe und Unterstützung, im Einklang mit Artikel 51 der Charta der Vereinten Nationen. Dies lässt den besonderen Charakter der Sicherheits- und Verteidigungspolitik bestimmter Mitgliedstaaten unberührt.

Die Verpflichtungen und die Zusammenarbeit in diesem Bereich bleiben im Einklang mit den im Rahmen der Nordatlantikvertrags-Organisation eingegangenen Verpflichtungen, die für die ihr angehörenden Staaten weiterhin das Fundament ihrer kollektiven Verteidigung und das Instrument für deren Verwirklichung ist.

Artikel 43

(1) Die in Artikel 42 Absatz 1 vorgesehenen Missionen, bei deren Durchführung die Union auf zivile und militärische Mittel zurückgreifen kann, umfassen gemeinsame Abrüstungsmaßnahmen, humanitäre Aufgaben und Rettungseinsätze, Aufgaben der militärischen Beratung und Unterstützung, Aufgaben der Konfliktverhütung und der Erhaltung des Friedens sowie Kampfeinsätze im Rahmen der Krisenbewältigung einschließlich Frieden schaffender Maßnahmen und Operationen zur Stabilisierung der Lage nach Konflikten. Mit allen diesen Missionen kann zur Bekämpfung des Terrorismus beigetragen werden, unter anderem auch durch die Unterstützung für Drittländer bei der Bekämpfung des Terrorismus in ihrem Hoheitsgebiet.

(2) Der Rat erlässt die Beschlüsse über Missionen nach Absatz 1; in den Beschlüssen sind Ziel und Umfang der Missionen sowie die für sie geltenden allgemeinen Durchführungs-

bestimmungen festgelegt. Der Hohe Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik sorgt unter Aufsicht des Rates und in engem und ständigem Benehmen mit dem Politischen und Sicherheitspolitischen Komitee für die Koordinierung der zivilen und militärischen Aspekte dieser Missionen.

Artikel 44

(1) Im Rahmen der nach Artikel 43 erlassenen Beschlüsse kann der Rat die Durchführung einer Mission einer Gruppe von Mitgliedstaaten übertragen, die dies wünschen und über die für eine derartige Mission erforderlichen Fähigkeiten verfügen. Die betreffenden Mitgliedstaaten vereinbaren in Absprache mit dem Hohen Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik untereinander die Ausführung der Mission.

(2) Die an der Durchführung der Mission teilnehmenden Mitgliedstaaten unterrichten den Rat von sich aus oder auf Antrag eines anderen Mitgliedstaats regelmäßig über den Stand der Mission. Die teilnehmenden Mitgliedstaaten befassen den Rat sofort, wenn sich aus der Durchführung der Mission schwerwiegende Konsequenzen ergeben oder das Ziel der Mission, ihr Umfang oder die für sie geltenden Regelungen, wie sie in den in Absatz 1 genannten Beschlüssen festgelegt sind, geändert werden müssen. Der Rat erlässt in diesen Fällen die erforderlichen Beschlüsse.

Artikel 45

(1) Aufgabe der in Artikel 42 Absatz 3 genannten, dem Rat unterstellten Europäischen Verteidigungsagentur ist es,

- a) bei der Ermittlung der Ziele im Bereich der militärischen Fähigkeiten der Mitgliedstaaten und der Beurteilung, ob die von den Mitgliedstaaten in Bezug auf diese Fähigkeiten eingegangenen Verpflichtungen erfüllt wurden, mitzuwirken;
- b) auf eine Harmonisierung des operativen Bedarfs sowie die Festlegung effizienter und kompatibler Beschaffungsverfahren hinzuwirken;
- c) multilaterale Projekte zur Erfüllung der Ziele im Bereich der militärischen Fähigkeiten vorzuschlagen und für die Koordinierung der von den Mitgliedstaaten durchgeführten Programme sowie die Verwaltung spezifischer Kooperationsprogramme zu sorgen;
- d) die Forschung auf dem Gebiet der Verteidigungstechnologie zu unterstützen, gemeinsame Forschungsaktivitäten sowie Studien zu technischen Lösungen, die dem künftigen operativen Bedarf gerecht werden, zu koordinieren und zu planen;
- e) dazu beizutragen, dass zweckdienliche Maßnahmen zur Stärkung der industriellen und technologischen Basis des Verteidigungssektors und für einen wirkungsvolleren Einsatz der Verteidigungsausgaben ermittelt werden, und diese Maßnahmen gegebenenfalls durchzuführen.

(2) Alle Mitgliedstaaten können auf Wunsch an der Arbeit der Europäischen Verteidigungsagentur teilnehmen. Der Rat erlässt mit qualifizierter Mehrheit einen Beschluss, in dem die Rechtsstellung, der Sitz und die Funktionsweise der Agentur festgelegt werden. Dieser Beschluss trägt dem Umfang der effektiven Beteiligung an den Tätigkeiten der Agentur Rechnung. Innerhalb der Agentur werden spezielle Gruppen gebildet, in denen Mitgliedstaaten zusammenkommen, die gemeinsame Projekte durchführen. Die Agentur versieht ihre Aufgaben erforderlichenfalls in Verbindung mit der Kommission.

Artikel 46

(1) Die Mitgliedstaaten, die sich an der Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit im Sinne des Artikels 42 Absatz 6 beteiligen möchten und hinsichtlich der militärischen Fähigkeiten die Kriterien erfüllen und die Verpflichtungen eingehen, die in dem Protokoll über die Ständige Strukturierte Zusammenarbeit enthalten sind, teilen dem Rat und dem Hohen Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik ihre Absicht mit.

(2) Der Rat erlässt binnen drei Monaten nach der in Absatz 1 genannten Mitteilung einen Beschluss über die Begründung der Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit und über die Liste der daran teilnehmenden Mitgliedstaaten. Der Rat beschließt nach Anhörung des Hohen Vertreters mit qualifizierter Mehrheit.

(3) Jeder Mitgliedstaat, der sich zu einem späteren Zeitpunkt an der Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit beteiligen möchte, teilt dem Rat und dem Hohen Vertreter seine Absicht mit.

Der Rat erlässt einen Beschluss, in dem die Teilnahme des betreffenden Mitgliedstaats, der die Kriterien und Verpflichtungen nach den Artikeln 1 und 2 des Protokolls über die Ständige Strukturierte Zusammenarbeit erfüllt beziehungsweise eingeht, bestätigt wird. Der Rat beschließt mit qualifizierter Mehrheit nach Anhörung des Hohen Vertreters. Nur die Mitglieder des Rates, die die teilnehmenden Mitgliedstaaten vertreten, sind stimmberechtigt.

Die qualifizierte Mehrheit bestimmt sich nach Artikel 238 Absatz 3 Buchstabe a des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union.

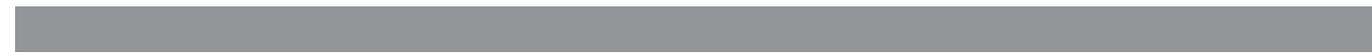
(4) Erfüllt ein teilnehmender Mitgliedstaat die Kriterien nach den Artikeln 1 und 2 des Protokolls über die Ständige Strukturierte Zusammenarbeit nicht mehr oder kann er den darin genannten Verpflichtungen nicht mehr nachkommen, so kann der Rat einen Beschluss erlassen, durch den die Teilnahme dieses Staates ausgesetzt wird.

Der Rat beschließt mit qualifizierter Mehrheit. Nur die Mitglieder des Rates, die die teilnehmenden Mitgliedstaaten mit Ausnahme des betroffenen Mitgliedstaats vertreten, sind stimmberechtigt.

Die qualifizierte Mehrheit bestimmt sich nach Artikel 238 Absatz 3 Buchstabe a des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union.

(5) Wünscht ein teilnehmender Mitgliedstaat, von der Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit Abstand zu nehmen, so teilt er seine Entscheidung dem Rat mit, der zur Kenntnis nimmt, dass die Teilnahme des betreffenden Mitgliedstaats beendet ist.

(6) Mit Ausnahme der Beschlüsse nach den Absätzen 2 bis 5 erlässt der Rat die Beschlüsse und Empfehlungen im Rahmen der Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit einstimmig. Für die Zwecke dieses Absatzes bezieht sich die Einstimmigkeit allein auf die Stimmen der Vertreter der an der Zusammenarbeit teilnehmenden Mitgliedstaaten.



Anhänge

Anhang 4: Abkürzungen

ASEAN	Verband Südostasiatischer Nationen
AU	Afrikanische Union
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BOG	Soldaten vor Ort (Boots on the Ground)
BRIC	Brasilien, Russland, Indien und China
CBRN	chemisch, biologisch, radiologisch und nuklear
CDP	Fähigkeitenentwicklungsplan
EAC	europäische Rüstungszusammenarbeit
C-MANPADS	Counter Man Portable Air Defense System (tragbares Luftabwehrsystem)
CMPD	Direktion Krisenbewältigung und Planung
CNO	Computernetzwerkoperationen
CONOPS	Operationskonzept, Einsatzkonzept
CSIS	Center for Strategic and International Studies (US-amerikanisches Zentrum für internationale und strategische Studien)
DDR	Entwaffnung, Demobilisierung und Reintegration
DRK	Demokratische Republik Kongo
EAD	Europäischer Auswärtiger Dienst
EDA	Europäische Verteidigungsagentur
EDEM	europäischer Verteidigungsgütermarkt
EDRT	europäische Verteidigungsforschung und -technologie
EDTIB	verteidigungstechnologische und -industrielle Basis Europas
EFTA	Europäische Freihandelsassoziation
ESVP	Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik
EU	Europäische Union
EUBG	Gefechtsverband der Europäischen Union
EUISS	Institut für Sicherheitsstudien der Europäischen Union
EUMC	Militärausschuss der Europäischen Union
EUMM	Beobachtermission der Europäischen Union
EUMS	Militärstab der Europäischen Union
EWR	Europäischer Wirtschaftsraum
FuE	Forschung und Entwicklung
FuT	Forschung und Technologie

GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik
GMES	Globale Umwelt- und Sicherheitsüberwachung
GSVP	Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik
JIP	gemeinsames Investitionsprogramm
JIP-FP	Gemeinsames Investitionsprogramm zum Schutz der eigenen Kräfte (JIP on Force Protection)
JIP-ICET	Gemeinsames Investitionsprogramm für innovative Konzepte und neu aufkommende Technologien (JIP on Innovative Concepts and Emerging Technologies)
MINURCAT	Mission der Vereinten Nationen in der Zentralafrikanischen Republik und in Tschad
MUSIS	multinationales Satellitenbilddauswertungssystem
NATO	Nordatlantikvertrags-Organisation
NEC	netzwerkgestützte Fähigkeit
NRF	NATO-Reaktionskräfte
NRO	Nichtregierungsorganisation
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
PSK	Politisches und Sicherheitspolitisches Komitee
RCA	Zentralafrikanische Republik
SAFE	Synchronized Armed Forces Europe (Synchronisierte Streitkräfte Europas)
SHAPE	Supreme Headquarters Allied Powers Europe (Oberstes Hauptquartier der Alliierten Mächte in Europa)
SSR	Reform des Sicherheitssektors
UdSSR	Union der Sozialistischen Sowjet-Republiken
UNMIK	Übergangsverwaltungsmission der Vereinten Nationen im Kosovo
US(A)	Vereinigte Staaten (von Amerika)
VN	Vereinte Nationen
WEU	Westeuropäische Union



Chaillot Papers

- 125 Apr 11** The G-20: a pathway to effective multilateralism?
Juha Jokela
- 124 Dez 10** European involvement in the Arab-Israeli conflict
Muriel Asseburg, Michael Bauer, Agnès Bertrand-Sanz, Esra Bulut Aymat, Jeroen Gunning, Christian-Peter Hanelt, Rosemary Hollis, Daniel Möckli, Michelle Pace, Nathalie Tocci; Esra Bulut Aymat (Hrsg.)
- 123 Nov 10** L'UE et l'Afrique : les défis de la cohérence
Damien Helly
- 122 Okt 10** Violence politique et paix dans le monde arabe
Abdallah Saaf
- 121 Sep 10** China's foreign policy debates
Zhu Liqun
- 120 Apr 10** Nuclear weapons after the 2010 NPT Review Conference
Ian Anthony, Camille Grand, Lukasz Kulesa, Christian Mölling, Mark Smith; Jean Pascal Zanders (Hrsg.)
- 119 Nov 09** Back from the cold? The EU and Belarus in 2009
Margarita M. Balmaceda, Sabine Fischer, Grzegorz Gromadzki, Andrei Liakhovich, Astrid Sahm, Vitali Silitski und Leonid Zlotnikov; Sabine Fischer (Hrsg.)
- 118 Okt 09** Global security in a multipolar world
Feng Zhongping, Robert Hutchings, Radha Kumar, Elizabeth Sidiropoulos, Paulo Wrobel und Andrej Zagorski; Luis Peral (Hrsg.) mit einem Vorwort von Álvaro de Vasconcelos
- 117 Jul 09** Sécurité et défense de l'UE, Textes fondamentaux 2008
Band IX, zusammengestellt von Catherine Glière (auch in englischer Sprache veröffentlicht)
- 116 Jun 09** War crimes, conditionality and EU integration in the Western Balkans
Judy Batt, Vojin Dimitrijevic, Florence Hartmann, Dejan Jovic, Tija Memisevic und Jelena Obradovic-Wochnik; Judy Batt und Jelena Obradovic-Wochnik (Hrsg.)
-

Bücher

- 2009** The Obama Moment – European and American perspectives
Alexandra Bell, John Bruton, Tom Cargill, Joseph Cirincione, James Dobbins, Nikolas Foster, Daniel S. Hamilton, Bruce Jones, Erik Jones, Ibrahim Kalin, Andrew C. Kuchins, Michael O'Hanlon, Rouzbeh Parsi, Glen Rangwala, Pawel Swieboda, Álvaro de Vasconcelos, Alex Vines, Marcin Zaborowski; Álvaro de Vasconcelos und Marcin Zaborowski (Hrsg.)
- 2009** European Security and Defence Policy: The first 10 years (1999-2009)
Giovanni Grevi, Damien Helly und Daniel Keohane (Hrsg.)

“Im vergangenen Jahrzehnt ist es gelungen, die Weichen für eine glaubwürdige Sicherheits- und Verteidigungspolitik zu stellen. Die Europäische Union muss nun die nächsten zehn Jahre nutzen, um ihr vorhandenes Instrumentarium zu stärken und jene Werte weltweit zu fördern, die seit jeher das Fundament des europäischen Aufbauwerks bilden: Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Achtung der Menschenrechte und der Menschenwürde, Gleichberechtigung, Solidarität und Achtung der in der Charta der Vereinten Nationen und im Völkerrecht verankerten Grundsätze. Mit Blick auf die noch verbleibenden Herausforderungen müssen alle Akteure und interessierten Kreise mobilisiert werden. In dieser Hinsicht ist die Neuauflage und Aktualisierung der vorliegenden Veröffentlichung ein wichtiger Beitrag zur Debatte über die Zukunft der GSVP vor dem Hintergrund der Umsetzung des Vertrags von Lissabon.”

Catherine Ashton, Hohe Vertreterin und Vizepräsidentin der Europäischen Kommission

“(…) viele der Fragen, die in diesem Werk aufgeworfen werden, und viele der darin enthaltenen Schlussfolgerungen werden in den kommenden Jahren die Debatte in Europa und jenseits des Atlantiks prägen. Dieser Sammelband ist Pflichtlektüre für alle Verantwortlichen in Politik und Wissenschaft, die sich für die Zukunft Europas interessieren.”

Simon Serfaty, Brzezinski Chair, Center for Strategic & International Studies.

“(…) seit 2002 verfügt die Europäische Union über ihre eigene Denkfabrik für Außenpolitik: das Institut für Sicherheitsstudien, dessen Veröffentlichungen oft von großem Interesse sind. Am 28. Juli 2009 hat das EUISS ein bemerkenswertes Buch herausgebracht, in dem es der Frage nachgeht, wie sich die Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU bis zum Jahr 2020 entwickeln könnte.”

The Economist, Charlemagne

Die Originalausgabe in englischer Sprache erschien im Juli 2009 und wurde im Oktober 2009 aktualisiert. Die vorliegende Übersetzung beruht auf der nach dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon überarbeiteten französischen Ausgabe.

Autoren:

Claude-France Arnould
Juha Auvinen
Henri Bentégeat
Nicole Gnesotto
Jolyon Howorth
F. Stephen Larrabee
Tomas Ries

Jacek Saryusz-Wolski
Stefano Silvestri
Alexander Stubb
Nuno Severiano Teixeira
Álvaro de Vasconcelos
Alexander Weis
Richard Wright

ISBN 978-92-9198-186-1
QN-80-10-181-DE-C
doi:10.2815/23969

Veröffentlicht vom
Institut für Sicherheitsstudien der Europäischen Union
43 avenue du Président Wilson
F-75775 Paris cedex 16
Tel.: +33 (0)1 56 89 19 30
Fax: +33(0)1 56 89 19 31
E-Mail: info@iss.europa.eu
www.iss.europa.eu