

Lutz Schrader

Europas Antwort auf Bushs *Grand Strategy*

Die EU-Staaten haben sich lange Zeit in die Rolle der „Vasallen“ und des „Brückenkopfs“ (Brzezinski 1999) gefügt, solange sie sich davon mehr Vor- als Nachteile versprechen konnten. Mit der Ausformung der Europäischen Union zu einem immer kompakteren wirtschaftlichen und finanzpolitischen Machtzentrum wächst auch das Bedürfnis nach einer kohärenteren und durchsetzungsfähigeren regionalen und globalen Interessenwahrnehmung in den internationalen Institutionen, gegenüber anderen Großmächten und regionalen Zusammenschlüssen sowie in gewaltsamen Konflikten, die die Interessen der EU-Staaten tangieren. Dieser Trend wird durch den unilateralen Kurs der Vereinigten Staaten zusätzlich verstärkt, der sich bereits unter der Präsidentschaft Clintons ausformte und unter der Bush-Administration eine bislang nicht gekannte Zuspitzung erfahren hat. Mit der Ablehnung des Kyoto-Protokolls und des Internationalen Strafgerichtshofs, mit der Aufkündigung des ABM-Vertrages, dem Infragestellen des Teststoppabkommens und der Rehabilitierung des Krieges als Mittel der Politik haben die Vereinigten Staaten grundlegende Interessen, Ziele und Standards der EU-Staaten niegiert und mithin ihre Gegenwehr herausgefordert.

Die EU muss sich entscheiden: Welche Weltordnung und welches westliche Gesellschaftsmodell?

Seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs war die transatlantische Diskrepanz im Hinblick auf die Beurteilung des Zustands der internationalen Beziehungen und die daraus abzuleitenden politisch-strategischen Entscheidungen noch nie so groß. Dem liegen nicht nur unterschiedliche Erfahrungen, Kulturen und Politikstile zugrunde, die es schon immer gegeben hat, sondern vor allem deutlich divergierende Interessendefinitionen und Weltordnungsvorstellungen. Weitgehend ohne Abstimmung mit den Verbündeten hat die Bush-Administration einen einschneidenden Strategiewechsel in der US-amerikanischen Außen- und Sicherheitspolitik vollzogen.¹ Die eigentliche Ursache für diesen Wandel sind jedoch nicht die vorgeblich durch die Terroranschläge vom 11. September 2001 ausgelösten fundamentalen Veränderungen in den Weltangelegenheiten, sondern ist die Tatsa-

¹ „The Bush NSS report could be, therefore, the most important reformulation of U.S. grand strategy in over half a century“ (Gaddis 2002: 56).

che, dass in Washington eine Phalanx extrem konservativer und machtpolitisch orientierter Kräfte die Hebel der politischen Macht übernommen hat.

Seitdem wird ohne Verzug der innen- und außenpolitische Umbau der Vereinigten Staaten voran getrieben, der unmittelbar an die sog. neokonservative Revolution der Reagan-Ära und die Mitte der 1990er Jahre einsetzende Renaissance des Neokonservatismus anknüpft. Auf außen- und sicherheitspolitischem Gebiet wird mit explizit kulturell und religiös unterlegten Rechtfertigungsmustern ein aggressiver Messianismus vertreten², der auf die weltweite Verbreitung demokratischer – sprich: pro-amerikanischer – Herrschaftsverhältnisse gerichtet ist. Ziel ist die Etablierung einer von den Vereinigten Staaten weit gehend dominierten und für die Durchsetzung US-amerikanischer Interessen möglichst optimal zugerichteten Weltordnung (Gaddis 2002). Um jeglichen ernst zu nehmenden Widerstand von vornherein abzuschrecken und – wenn nötig – auszuschalten, wird die Anwendung überlegener militärischer Gewalt, einschließlich des Einsatzes von Kernwaffen, bewusst einkalkuliert. Dazu gehört die rüstungsstrategische Umsteuerung vom Prinzip der Abschreckung zu einer möglichst umfassenden Raketenabwehr und sog. präventiven Verteidigung.³ Zu diesem Zweck wurden und werden die den amerikanischen Plänen entgegen stehenden Abrüstungs- und Rüstungskontrollvereinbarungen gekündigt oder systematisch unterlaufen.

Der nur mit der strategischen Weichenstellung nach dem Zweiten Weltkrieg vergleichbare außen- und sicherheitspolitische Kurswechsel (vgl. ebd.) ist in ein Projekt der fortschreitenden Neoliberalisierung und Entsäkularisierung der Innen- und Sozialpolitik eingebettet. In der christlichen Religion sehen die *NeoCons*, wie die Neokonservativen in Washington genannt werden, den ideologischen Kitt für eine zunehmend aus den Fugen geratenden Gesellschaft. Die Kirchen sind für die Republikaner zu einer wichtigen gesellschaftlichen Stütze geworden. Ihr Einfluss auf die öffentliche Meinung hat in den letzten Jahren einen neuen Höhepunkt erreicht, sodass heute selbst die Demokraten um ihren Beistand buhlen. Starke Argumente für eine verfassungsmäßig abgesicherte Wie-

² Selten zuvor „wurde die Außenpolitik der USA auf eine solch aggressive Weise religiös begründet, wie dies in der Regierung Bush der Fall ist. Einem weltweiten Terrorismus, der seine Verbrechen religiös rechtfertigt, stellt sich die einzig verbliebene Weltmacht als Rächernation entgegen, die zum Endkampf zwischen Gut und Böse aufruft – als ob es im Irak-Konflikt nicht in erster Linie um die Sicherung der Öllreserven im Nahen Osten ginge“ (Lepenius 2003: 13).

³ Im Dezember 2002 hat Bush nach jahrelanger Kontroverse die Anordnung zur Stationierung erster Systeme in Fort Greeley (Alaska) gegeben. Sie sollen im Jahr 2004 einsatzbereit sein. In einer schriftlichen Erklärung verwies Bush auf die neuartigen Bedrohungen durch Terroristen und so genannte Problemstaaten, auf die sich die USA vorbereiten müssten. Es soll sich um zunächst zehn Systeme handeln. Weitere zehn sollen bis 2005 oder 2006 hinzu kommen. (Die Welt, 18.12.02)

der Annäherung von Staat und Kirche kommen z.B. von dem demokratischen Senator Joe Lieberman (Lepenies 2003).

Durch die Politik Washingtons werden die europäischen Staaten stärker als zu jedem anderen Zeitpunkt in der Nachkriegsgeschichte mit dem Versuch konfrontiert, nicht nur die globale Ordnung, sondern auch die Fundamente des westlich-demokratischen Gesellschaftsmodells in Frage zu stellen und grundsätzlich neu zu definieren. Zwei Weltbilder und Gesellschaftsmodelle treffen aufeinander. Dieser Konfrontation werden sich die EU und ihre Mitgliedsstaaten schwerlich entziehen können, wenn sie sich nicht mit ihrer dauerhaften weltpolitischen Marginalisierung und einem *roll back* des seit der Aufklärung verfolgten politischen und gesellschaftlichen Projektes abfinden wollen. Immerhin stehen nicht weniger als die Trennung von Kirche und Staat, der gesetzlich verbrieft Anspruch auf soziale Sicherheit und die Unantastbarkeit individueller Freiheitsrechte auf dem Spiel.

Sollte sich die US-Doktrin gegen die Opposition im eigenen Land und gegen die Vorbehalte und Widerstände im Ausland durchsetzen, drohen neben einer unkontrollierten Destabilisierung der internationalen Beziehungen ein dramatischer Ansehensverlust der Vereinigten Staaten und eine nachhaltige Diskreditierung des westlichen Gesellschaftsmodells, und dies hauptsächlich in den nicht-demokratischen Staaten und Weltregionen. Das *Gelegenheitsfenster*, das durch die demokratischen Revolutionen in Mittel- und Osteuropa für eine weltweite Ausbreitung demokratischer Herrschaftsverhältnisse aufgestoßen wurde, würde sich mit großer Wahrscheinlichkeit schnell wieder schließen. Nach der verpassten Chance einer durchgreifenden Abrüstung und der Einrichtung einer kooperativen Weltordnung nach dem Ende des Ost-West-Konflikts wäre dann auch für lange Zeit die Chance eines friedlichen Übergangs einer immer größeren Zahl von Staaten zu einer demokratischen Ordnung vertan.

Der Europäischen Union sollte allein schon aus wohl verstandenem Eigeninteresse daran gelegen sein, die anstehende Aktualisierung ihres außen- und sicherheitspolitischen Leitbildes selbstbewusst zu nutzen, um ihre Weltsicht, ihre Interessen und ihre Vorstellungen von der Lösung der großen internationalen Probleme – auch gegen den Druck aus Washington – stärker kenntlich zu machen. Eine überzeugende und durchsetzungsfähige europäische Antwort auf die *Grand Strategy* der Bush-Administration zur Umgestaltung der post-konfrontativen Welt könnte nicht zuletzt für sich in Anspruch nehmen, für eine Mehrheit der übrigen Staaten- und Gesellschaftswelt zu sprechen.

Eckpunkte eines zeitgemäßen Leitbilds: Die Erneuerung des demokratischen Projekts

Voraussetzung für eine glaubwürdige und kohärente Außen- und Sicherheitspolitik ist die Verständigung auf ein möglichst verbindliches und mobilisierendes

Leitbild. Dabei sind zwei Ebenen zu unterscheiden. Auf der ersten Ebene geht es um den alten Streit zwischen Erweiterung oder Vertiefung der Union, d.h. um die Frage, ob sich die EU eher als offener oder abgeschlossener sozialer, wirtschaftlicher, kultureller und politischer Raum versteht. Auf der zweiten Ebene steht die Ausgestaltung der Akteursrolle mit eigenen Interessen, Ambitionen und Handlungsmöglichkeiten – etwa als Friedensmacht oder als militärisch handlungsfähige Weltmacht – zur Diskussion.

Die Europäische Union braucht den Politikvergleich mit den Vereinigten Staaten nicht zu scheuen. In einer historisch kurzen Zeitspanne ist es den EU-Staaten – eingeständenermaßen mit Unterstützung der USA, etwa im Rahmen der NATO – gelungen, in Mittel- und Osteuropa ein ambitiöses Modernisierungs- und Demokratisierungsprogramm auf den Weg zu bringen. Vom osteuropäischen Raum, d.h. Russland und seinen westlichen sowie südlichen Anrainerstaaten, abgesehen, hat die Europäische Union die Verantwortung für Stabilität und Sicherheit auf dem gesamten europäischen Kontinent übernommen. Was Osteuropa angeht, wird der weitere Ausbau der partnerschaftlichen Politik mit Russland, der Ukraine und den anderen post-sowjetischen Staaten der Region angestrebt. Für ihre hauptsächlich wirtschaftlich und politisch abgestützte Stabilitäts- und Sicherheitspolitik steht der EU eine breite Palette von Instrumenten zur Verfügung, die von der Mitgliedschaft im europäischen Stabilitätsraum über unterschiedlich enge Bande der Assoziierung und Partnerschaft bis hin zur zivil, polizeilich und militärisch abgestützten Krisenprävention und -bearbeitung reicht. Dabei kooperiert sie mit der OSZE und dem Europarat sowie mit verschiedenen subregionalen Zusammenschlüssen.

Auch jenseits des europäischen Kontinents betreibt die Europäische Union ihre Einfluss- und Klientelpolitik primär über die Anbahnung und den Ausbau wirtschaftlicher Beziehungen, über eine arbeitsteilige Entwicklungszusammenarbeit im Rahmen der AKP-Abkommen sowie durch wirtschaftliche Kooperation und institutionalisierte politische Dialoge mit anderen regionalen Zusammenschlüssen wie ASEAN, MERCOSUR, Arabische Liga und Golfstaat. Diese primär wirtschaftliche, politische und kulturelle Vorgehensweise zur Sicherung der eigenen Wirtschafts-, Rohstoff- und Stabilitätsinteressen ist historisch gewachsen. Sie widerspiegelt einen breiten politischen Konsens unter den Mitgliedsstaaten und entspricht dem Machtprofil der Europäischen Union (Dembinski 2002). Zu den europäischen Erfahrungen gehört es schließlich, dass die Wahrung von Frieden und Stabilität bei den Partnern der EU ein Mindestmaß an wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit und politischer Selbstbestimmung voraussetzt. Dank dieser Politik hat die EU das Kunststück fertig gebracht, als einzige „Macht“ in der Geschichte geographisch zu expandieren, ohne „Ängste oder die Bildung von Gegenallianzen zu verursachen“ (Bertram 2002: 6). Diesen Trumph würde die EU im Fall der Entwicklung zu einer „traditionellen strategischen Macht“ freiwillig und ohne Not aus der Hand geben (ebd.).

Auf allen außen- und sicherheitspolitisch relevanten Politikfeldern, auf denen die EU und ihre Mitgliedsstaaten agieren, besteht eine beträchtliche Diskrepanz zwischen der deklaratorischen und der praktischen Ebene. Von der internen Regional- und Strukturpolitik über die Osterweiterung, die Partnerschaftsprogramme und die Entwicklungspolitik bis hin zu den Bereichen der globalen Zusammenarbeit herrscht eine z.T. chronische Unterfinanzierung. Noch Besorgnis erregender ist der Mangel an konzeptioneller Kreativität und politischem Willen in Bezug auf eine nachhaltige regionale und globale Struktur- und damit Krisenpräventionspolitik, die diesen Namen auch verdient. Hier liegen die eigentlichen Defizite der Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union, die sich durch eine Erhöhung der Aufwendungen für Militär und Rüstung noch zusätzlich verschärfen würden (vgl. Jünemann/Schörnig 2002: 39). Eine als strukturelle Krisenvorbeugung verstandene kooperative Weltordnungspolitik, die neben der Wirtschafts- und Finanzsphäre auch die Entwicklungs-, Umwelt- und Menschenrechtspolitik einschließt, würde die Chancen substanziell erhöhen, Krisen rechtzeitig vorzubeugen bzw. friedlich zu lösen. Auch im Kampf gegen den transnationalen Terrorismus verspricht eine Politik, die sich mit Hartnäckigkeit der Bearbeitung seiner Ursachen und Ermöglichungsbedingungen widmet, letztlich mehr Erfolg als eine kurzatmige und riskante Strategie der Repression.

Die EU-Staaten haben auch keine andere Wahl. Der US-amerikanische Weg der Einflussssicherung durch Elitenvasallisierung und Militärbasen ist für die Europäer verschlossen. Auf militärischem und rüstungstechnologischem Gebiet sind die Vereinigten Staaten faktisch uneinholbar enteilt. Wie der Prager NATO-Gipfel gezeigt hat, werden zusätzliche Rüstungsanstrengungen der EU-Staaten mit größerer Wahrscheinlichkeit der NATO als einer unabhängigen EU-europäischen Verteidigung zugute kommen (Nassauer 2002; 2003). Die Union wird „niemals in der Lage sein, die von einer traditionellen Macht praktizierte Entscheidungseinheit zu erreichen“ (Bertram 2002: 6). Mehr noch: Mit der bevorstehenden Osterweiterung wird sich ihre interessen- und bündnispolitische, ihre wirtschaftliche, militärische und rüstungstechnologische Heterogenität noch weiter verstärken. Wie die Ergebnisse der Arbeitsgruppe „Verteidigung“ im Rahmen des Europäischen Konvents zeigen, gibt es innerhalb der Union derzeit weder eine Mehrheit noch die erforderlichen finanziellen Ressourcen für eine substanzielle Militarisierung.⁴ Unter diesen Umständen täte die EU gut daran, sich auf den weiteren Ausbau ihrer Stärken zu konzentrieren. Nur so wird sie ihre internationale Ausstrahlung als Referenzmodell einer zivilen, friedlichen und sozialen Politik erhalten können.

⁴ Der Bericht der Arbeitsgruppe „Verteidigung“ zum Europäischen Verfassungskonvent stellt fest, dass unter den 15 Mitgliedsstaaten nur fünf mehr als 2% ihres BIP für Militärausgaben aufwenden und lediglich zwei (Frankreich und Großbritannien) eine spürbare Erhöhung angekündigt haben. Bei der Mehrzahl der Mitglieder nehmen die Militärausgaben weiter ab (Konvent 2002: 12).

Für die politischen und wissenschaftlichen Eliten, welche die Entwicklungsrichtung der sicherheits- und verteidigungspolitischen Identität der Europäischen Union bestimmen, hieße das, endlich zu akzeptieren, dass ein auf weitere Zentralisierung und Militarisierung angelegtes Leitbild der Eigentümlichkeit der Union als politischer Gemeinschaft *sui generis* nicht angemessen ist. Stattdessen sollte sich die EU stärker als das wahrnehmen, was sie tatsächlich ist, nämlich als multipolarer und Mehrebenen-Akteur. Genau darin liegt die Stärke, die sie zu verlieren droht, wenn sie sich – etwa nach dem Vorbild der USA – auf den Kurs in Richtung einer möglichst homogenen, zentralisierten und primär militärisch abgestützten Weltmacht begeben würde. Europäische Außen- und Sicherheitspolitik wird eben nicht nur von Brüssel, sondern auch von den Staaten, Regionen und Städten gemacht. Der bislang größte Erfolg EU-europäischer Außen- und Sicherheitspolitik ist – bei aller Kritik (vgl. Schrader 1999) – die Osterweiterung, die sich hauptsächlich auf die wirtschaftliche Macht und auf die politische wie kulturelle Ausstrahlung der EU als Zivilmacht gründet. Hier gilt es anzuknüpfen. Die Vielgestaltigkeit Europas ist in erster Linie eine Stärke und kein Handikap.

Innerhalb eines derart breit definierten Leitbildes könnten durchaus auch Bemühungen um eine „Außenpolitik mit einer Stimme“ und um eine verstärkte militärische und rüstungswirtschaftliche Kooperation Platz finden, solange sie ausschließlich auf die Verteidigung des EU-Raumes und die Absicherung von UN-mandatierten Friedensmissionen gerichtet sind. Um eine Verselbstständigung dieser Bestrebungen – etwa im Sinne der Formierung eines nur schwer kontrollierbaren europäischen militärisch-industriellen Komplexes – zu verhindern, ist zugleich eine verpflichtende inhaltliche Bestimmung des sicherheits- und verteidigungspolitischen Leitbilds der EU geboten. Die Leitbilder „Zivilmacht“ und „Friedensmacht“ verlangen eine Präzisierung, um sicher zu stellen, dass sie nicht im Sinne der Unterstützung und Flankierung militärischer Machtentfaltung und Interessendurchsetzung ausgedeutet werden können. Der Zivilmachtdiskurs krankt einerseits an einem Mangel an Glaubwürdigkeit und Kohärenz, weil auf absehbare Zeit Sicherheitspolitik nicht gänzlich ohne eine militärische Komponente auskommen wird, und andererseits an der Ambivalenz des westlich geprägten Zivilisierungsbegriffs, der Gewaltanwendung gegen die „Barbaren“ nie ausgeschlossen hat. Was das Friedensmacht-Konzept angeht, so erscheint dies nicht gänzlich immun gegen eine mögliche Instrumentalisierung – etwa in der Logik des „gerechten Krieges“ – zur Rechtfertigung der (Wieder-)Herstellung von Frieden gegen eine vorgeblich feindliche und verbrecherische Bedrohung.

Wichtige Bausteine für eine zugleich kontextsensible und problemadäquate konzeptionelle Schärfung und politische Aufladung des Leitbildes der ESVP haben Hans-Georg Ehrhart (2002) und Hanns W. Maull (2002) zusammengetragen. Ehrhart (2002: 18ff.) sieht die EU als „*cooperative security provider*“. Aus diesem Rollenverständnis heraus drängt Ehrhart (ebd.) die EU, ein „adäquates

Set von Normen und Werten“ zu definieren und auf dessen Kohärenz mit ihrem außenpolitischen Handeln zu achten, das Schwergewicht auf die Konfliktprävention zu legen, angemessene „Institutionen und Instrumente“ zu entwickeln, eine „neue Handlungs- und Einsatzkultur“ zu schaffen und insbesondere das Verhältnis von ziviler und militärischer Dimension neu zu bedenken sowie die Zusammenarbeit und Arbeitsteilung zwischen der EU, der OSZE und der UNO zu intensivieren. Hanns W. Maull (2002: 1477f.) hält einen ähnlichen Vorschlag bereit. Er sieht die Stärke der EU hauptsächlich in der „Kunst des *coalition building*“ und das auf vier Ebenen: bei der Formulierung gemeinsamer außen- und sicherheitspolitischer Positionen innerhalb der EU; bei der Unterstützung europäischer Interessen in internationalen Organisationen; bei der Suche nach Verbündeten zur Unterstützung von Konfliktbearbeitung und Staatsaufbau in Krisenregionen sowie „beim Ringen um die Ausgestaltung der amerikanischen Außenpolitik in den USA selbst: Europa muss sich in den Vereinigten Staaten besser Gehör verschaffen und seine Vorstellungen einbringen, indem es in Washington selbst Verbündete sucht“ (ebd.: 1478).

Bei diesen Vorstellungen handelt es sich hauptsächlich um Aufgabenbeschreibungen bzw. Leistungsprofile, die zudem – wenn man an das neue Dringlichkeit gewinnende Feld der Abrüstung denkt – keineswegs vollständig sind. Um die Leitbildtauglichkeit dieser Vorschläge zu erhöhen, braucht es eine mobilisierende normative Idee, die zugleich konsistent und offen genug ist, die genannten Aufgaben zu integrieren. Soll eine solche Idee in den Bevölkerungen der EU-Staaten verfangen und in der Weltöffentlichkeit Akzeptanz finden, muss sie die einseitige Konzentration auf das außen- und sicherheitspolitische Handeln von Staaten und ihren Zusammenschlüssen überwinden. In Anlehnung an die Friedenstheorie Immanuel Kants (vgl. Schrader 1996) soll hier ein kritisch und emanzipatorisch gewendetes Projekt des „demokratischen Friedens“ vorgeschlagen werden.⁵

Im Kern geht es um den Entwurf eines weltpolitischen Leitbildes für die Europäische Union, das darauf zielt, eine internationale Ordnung zu befördern, die auf Frieden, Demokratie, soziale Gerechtigkeit und ökologische Nachhaltigkeit gegründet ist. Im Sinne eines solchen Leitbildes wäre die Union nicht mehr nur eine europäische Regionalmacht und ein zivilisierendes oder friedenspolitisches Korrektiv zur US-amerikanischen Politik. Der Anspruch ginge deutlich darüber hinaus: Die EU müsste sich dazu durchringen, sich aktiv mit der Absicht der Vereinigten Staaten auseinander zu setzen, die post-konfrontative Welt einseitig nach ihren wirtschaftlichen, strategischen und ideologischen Vorstellungen

⁵ Eine wichtige Bedingung einer solchen demokratischen Weltordnung wäre z.B. die Beseitigung der Ungerechtigkeit innerhalb der Staaten. Dies ist nach John Rawls (2002) die Voraussetzung dafür, dass auch die Ungerechtigkeit zwischen den Völkern verschwindet, denn zwischen gerechten Völkern seien Kriege nicht nötig.

gen und Interessen zu formen. Sowohl aus Eigeninteresse als auch als Anwalt der „Staatengemeinschaft“ sollte sich die EU mit Nachdruck und Selbstbewusstsein in die Reformulierung des innerwestlichen Konsenses im Hinblick auf die Konzipierung und Ausgestaltung einer im Werden begriffenen „demokratischen“ Weltordnung einschalten. Gegen die Absichten der USA, ihr liberales Modell – wenn nötig auch mit Waffengewalt (Stichwort: „Regimewechsel“) – weltweit zu verbreiten, wäre es die Verantwortung der Union und ihrer Mitgliedsstaaten, ein „globalisierungsfähiges“ Demokratiemodell zu entwerfen und stark zu machen, das nicht ohne gleichberechtigten Dialog und soziale Gerechtigkeit zwischen allen Beteiligten auskommt und für sich auf Frieden angewiesen ist.

Denkbare Eckpunkte eines solchen erneuerten demokratischen Projekts wären u.a.:

- die Konzipierung und Durchsetzung eines tragfähigen Projekts der Demokratisierung der internationalen Beziehungen;
- die bindende Berücksichtigung solcher Imperative wie wirtschaftlicher Ausgleich, soziale Gerechtigkeit und Umweltschutz im Kontext der politischen und wirtschaftlichen Globalisierung;
- die Erhöhung der internationalen Ausstrahlung der EU als Demokratie- und Friedensmodell durch entschlossene Demokratisierung der EU-Institutionen;
- die Unterstützung des demokratischen und friedlichen Wandels in der Welt auf der Grundlage von Dialog und Kooperation sowie der Aufgeschlossenheit gegenüber nicht-westlichen Demokratievorstellungen; sowie
- die stärkere Einbeziehung zivilgesellschaftlicher Akteure in die Konzipierung, Umsetzung und Evaluierung der Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU.

Die europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik als Thema des Europäischen Verfassungskonvents: Erfolg oder verpasste Chance?

Trotz drängender Aufgaben und Probleme vermittelt die EU nicht den Eindruck, mit aller Entschiedenheit an der Neujustierung ihrer Außen- und Sicherheitspolitik zu arbeiten. Die Auseinandersetzungen um die Zukunft von GASP und ESVP werden gleichsam in alten Rollen und verstaubten Kulissen ausgetragen: Große gegen Kleine, NATO- gegen neutrale und nicht-paktgebundene Staaten, Militärmächte gegen Zivilmächte, Souveränisten gegen Integrationisten usw. usf. Das Unbehagen angesichts der Uninspiriertheit, Schwerfälligkeit und Zögerlichkeit der EU-Mitgliedsstaaten wird im Lichte der sicherheits- und verteidigungspolitischen Positionspapiere und Debatten zum Europäischen Verfassungskonvent insgesamt nur bestätigt. Anstatt sich auf ein weites und ambitioniertes weltpolitisches Rollenverständnis einzustellen, überwiegen die Grabenkämpfe zwischen denjenigen, die an der bisherigen Rolle der EU als primär wirtschaftlich und politisch agierende Regionalmacht festhalten wollen, und jenen, die mit Blick

auf eine globale Rolle auf einen substanziellen Ausbau ihrer militärischen Fähigkeiten drängen. In dieser Auseinandersetzung scheint sich die Frage nach den Instrumenten einer künftigen europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik zu verselbstständigen. Die einen betonen beinahe zwanghaft die angeblich notwendige Verstärkung der militärischen Handlungsfähigkeit der Union, während die anderen auf dem Primat ziviler Mittel beharren.

So förderten die heftigen Wortgefechte während der Konventdebatten kaum ein substanzielles Ergebnis zutage. Der Konvent konnte sich abgesehen von den üblichen Wortgirlanden⁶ weder auf ein gemeinsames außenpolitisches Leitbild noch auf die Formulierung der „strategischen Interessen der Union und ihrer Ziele“ einigen. Die Außen- und Sicherheitspolitik bleibt die Domäne der Regierungen und der Kommission. Das Europäische Parlament wird lediglich „zu den wichtigsten Aspekten und den grundlegenden Weichenstellungen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik regelmäßig gehört und über ihre Entwicklung auf dem Laufenden gehalten“ (Art. 39 Abs. 6). Damit wurde einmal mehr eine Chance zur Demokratisierung dieses wichtigen Politikbereichs verpasst. Schließlich ist eine weitere Verfestigung der Abtrennung der Europäischen Verteidigungs- und Militärpolitik vom großen Ganzen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik zu beobachten. Eine solche Trennung erscheint vor dem Hintergrund eines breiten und integrierten Sicherheitsverständnisses dysfunktional und wird – nimmt man dieses Verständnis ernst – im Prozess der Ausarbeitung des außen- und sicherheitspolitischen Leitbilds und Konzepts der EU nicht durchzuhalten sein.

Die Beibehaltung des Einstimmigkeitsprinzips im Ministerrat deutet darauf hin, dass sich die Mitgliedsstaaten nicht dazu durchringen konnten, Souveränitätsrechte in einem so zentralen Bereich wie der Sicherheits- und Verteidigungspolitik aufzugeben. Damit bleiben die Ernennung eines Außenministers der Union und die Schaffung eines Europäischen Amtes für Rüstung, Forschung und militärische Fähigkeiten die einzigen greifbaren Fortschritte. Mit dem Posten eines gemeinsamen Außenministers soll die GASP endlich ein Gesicht und eine Telefonnummer bekommen. Dem Amtsinhaber ist offenbar die Funktion eines „Wachhundes“ und Katalysators in Bezug auf die Bemühungen um eine „immer stärkere Konvergenz des Handelns der Mitgliedstaaten“ (Art. 39 Abs. 4) zudedacht (s.a. den Beitrag von Klein und Wessels in diesem Heft).

⁶ In Artikel 3 (Die Ziele der Union) heißt es: „In den Beziehungen zur übrigen Welt schützt und fördert die Union ihre Werte und Interessen. Sie trägt bei zu Frieden, Sicherheit, nachhaltiger Entwicklung der Erde, Solidarität und gegenseitiger Achtung unter den Völkern, freiem und gerechtem Handel, Beseitigung der Armut und Schutz der Menschenrechte, insbesondere der Rechte des Kindes, sowie zur strikten Einhaltung und Weiterentwicklung des Völkerrechts, insbesondere zur Wahrung der Grundsätze der Charta der Vereinten Nationen“ (Konvent 2003).

Angesichts der enttäuschten Erwartungen einiger Staaten und Lobbygruppen, die sich eine stärkere Vergemeinschaftung der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik versprochen hatten, ist die in der Verfassung fest geschriebene Verpflichtung der Mitgliedstaaten, „ihre militärischen Fähigkeiten schrittweise zu verbessern“ (Art. 40 Abs. 3) eher als wenig verbindliches Trostpflaster denn als Weichenstellung hin zu einer ungebremsten Aufrüstung zu werten. Dies soll nicht darüber hinweg täuschen, dass Militarisierungs- und Rüstungsbefürworter künftig versuchen werden, an diese Formel anzuknüpfen. Vorerst setzen die „Mitgliedstaaten, die anspruchsvollere Kriterien in Bezug auf die militärischen Fähigkeiten erfüllen und die im Hinblick auf Missionen mit höchsten Anforderungen untereinander festere Verpflichtungen eingegangen sind“, auf die Entwicklung einer sog. strukturierten bzw. engeren Zusammenarbeit im Rahmen der Union. Hier wird auf Sicht eine militärische Kerngruppe entstehen, die in Zukunft Missionen im Auftrag der gesamten Union durchführen und sich schrittweise zum Nukleus einer europäischen Verteidigungsunion formieren könnte (Art. 40 Abs. 5-7). Damit verschlechtern sich zugleich die Aussichten auf ein kohärentes und problemadäquates außen- und sicherheitspolitisches Leitbild der gesamten Union.

Vom Solana-Papier zur ersten Europäischen Sicherheitsstrategie

Es war die Erfahrung der Spaltung und Handlungsunfähigkeit der Europäischen Union im Vorfeld des Irak-Kriegs, die die Außenminister Deutschlands, Frankreichs und Großbritanniens im Frühjahr 2003 dazu bewog, Javier Solana mit einer Zusammenstellung der Gemeinsamkeiten der EU-Staaten im Hinblick auf eine gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik zu beauftragen. Aus dem Papier (Solana 2003) wurde schließlich die erste Sicherheitsdoktrin der Union. In dem Maße, wie über den Sommer 2003 die Erwartungen an die außen-, sicherheits- und verteidigungspolitischen Passagen des Verfassungsentwurfs herunter geschraubt werden mussten, wurde das Solana-Papier als Möglichkeit gesehen, eine Art Bypass zu dem langwierigen Verfassungsprozess zu legen. Das rechtlich nicht bindende Konzeptpapier versprach mehr Aussicht auf kreative Beteiligung und Zustimmung der Mitgliedstaaten.

Die Aussagen der „Europäischen Sicherheitsstrategie“ gehen deutlich über den Rahmen des Verfassungsentwurfes hinaus. Aber auch hier wurde – abgesehen von der Beschreibung der Weltlage, der Herausforderungen und Bedrohungen – das Leitbild einer solchen Politik nicht explizit thematisiert. Eingangs definiert sich die EU mit einem Verweis auf ihre Ressourcen und ihr internationales wirtschaftliches, politisches und militärisches Engagement als ein glaubwürdiger und handlungsstarker „globaler Akteur“. Europa müsse „daher bereit sein, Verantwortung für die globale Sicherheit und für eine bessere Welt mit zu tragen“ (ESS 2003: 1). Die Weltlage wird unter den Stichworten „Globale Heraus-

forderungen“ (z.B. Armut, Krankheiten, Gewaltkonflikte, wirtschaftliches und staatliches Versagen, Migrationsbewegungen, Energieabhängigkeit) und „Hauptbedrohungen“ (Terrorismus, Verbreitung von Massenvernichtungswaffen, regionale Konflikte, organisierte Kriminalität) beschrieben (ebd.: 2-5). In den „Strategischen Zielen“ geht das Papier dann aber nur noch auf die Hauptbedrohungen ein. Dabei wird zwar auf die Wirksamkeit ziviler, strafrechtlicher, polizeilicher und wirtschaftlicher Instrumente verwiesen, zugleich aber immer auch die Unverzichtbarkeit militärischer Mittel herausgestrichen. Über eine solche pauschale Auflistung der Instrumente und Handlungsmöglichkeiten kommt das Papier nicht hinaus.

Dass für die Bewältigung der Herausforderungen und Bedrohungen sehr komplexe politische Strategien erforderlich sind, wird im letzten Teil der „Strategie“ deutlich, wenn die Sicherung des geographischen Umfeldes der Union durch die Schaffung „ein(es) Ring(es) verantwortungsvoll regierter Staaten“ (ebd.: 8), die Beförderung einer „geregelten Weltordnung“, in der „das Recht mit Entwicklungen wie Proliferation, Terrorismus und globaler Erwärmung Schritt hält“, der Ausbau internationaler Institutionen, von Vertrauensbildung und Rüstungskontrollregelungen sowie „die Verbreitung einer verantwortungsvollen Staatsführung, die Unterstützung von sozialen und politischen Reformen, die Bekämpfung von Korruption und Machtmissbrauch, die Einführung von Rechtsstaatlichkeit und der Schutz der Menschenrechte“ als Hauptziele genannt werden (ebd.: 10).

Eine solche integrierte Herangehensweise setzt die „Bündelung“ der verschiedenen Instrumente und Fähigkeiten, darunter der europäischen Hilfsprogramme und des Europäischen Entwicklungsfonds, der militärischen und zivilen Fähigkeiten der Mitgliedstaaten und anderer Instrumente möglichst unter einer einheitlichen Leitung voraus (ebd.: 15; vgl. auch Pinzler 2003). Die Auseinandersetzung zwischen den Anhängern des Zivilmacht- und des Militärmachtkonzepts bleibt jedenfalls offen. Noch ist das vorliegende Papier bestenfalls ein Grundlagendokument für weitere Debatten. U.a. bedürfen folgende Bereiche der weiteren Ausarbeitung: „Definition des Sicherheitsbegriffs der Union, Festlegung des geografischen Raumes, in dem die EU aktiv sein will; Analyse der sicherheitspolitischen Risiken und Herausforderungen die EU betreffend; Bestandsaufnahme der zivilen und militärischen Mittel, welche die EU hat beziehungsweise brauchen würde, um die Sicherheit des EU-Raumes zu gewährleisten; Bestimmung der europäischen Interessen (...); Festlegung der Prioritäten einer gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik; Nennung der Kriterien, unter denen sich die Union bei zivilem und militärischem Krisenmanagement aktiv engagiert oder nicht; Beschreibung der Form, in der die EU ihre Mittel verknüpfen will und in der diese gezielt und koordiniert zum Einsatz gebracht werden können (...) sowie Klärung der zukünftigen Aufgabenteilung zwischen der EU einerseits und der NATO und den USA andererseits“ (Reiter 2004: 30). Die Arbeiten an einer Europäischen Sicherheitsstrategie, die diesen Namen verdient, stehen erst am An-

fang. Sollen die zahlreichen noch ausstehenden Fragen im Sinne eines kohärenten Konzepts beantwortet werden, kommen die Mitgliedstaaten und Institutionen der EU um die Ausarbeitung eines kohärenten außen- und sicherheitspolitischen Leitbildes nicht herum.

Fazit

Um eine gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU-Staaten wirksam orientieren zu können, bedarf es zuallererst eines qualifizierten politischen Leitbildes. Am Ende eines längst fälligen Klärungsprozesses müsste eine Verständigung über das Machtprofil der EU (Zivil- oder Militärmacht), ihre weltpolitische Rolle (Beitrag zur Gestaltung der Weltordnung) und die institutionelle Ausgestaltung der außen- und sicherheitspolitischen Entscheidungsfindung (Zentralisierung oder polyzentrisches Mehrebenenmodell) stehen. Die hier vorgeschlagene integrierende Idee besteht in der durchgreifenden Demokratisierung des europäischen Projektes, d.h. in einem Konzept, das weit über die Außen- und Sicherheitspolitik im engen Sinne hinaus reicht. Eckpunkte sind die Demokratisierung der EU in ihrem Inneren und die nachhaltige Demokratisierung der inter- resp. transnationalen Beziehungen. Die Vitalisierung des europäischen Gesellschaftsmodells ist der beste Weg, um es gegen innere und äußere Anfechtungen zu verteidigen. Als erste Schritte scheinen folgende Aufgaben dringlich:

Erstens sind die EU-Staaten mit Blick auf künftige internationale Krisen gehalten, einen Modus zu entwickeln, der es erlaubt, ihre Sichtweisen und Interessen zu internationalen Problemen und Krisen hinreichend anzunähern und in eine praktikable Politik umzusetzen, ohne die Vorteile eines Mehrebenen-, arbeits teiligen und instrumentell breit gefächerten Vorgehens zu vernachlässigen.

Zweitens ist es für die EU-Mitgliedstaaten höchste Zeit, zu einer selbstbestimmten Definition gemeinsamer außen- und sicherheitspolitischer Interessen und Ziele zu gelangen, die allein Ausgangspunkt für die Analyse relevanter Risiken und Bedrohungen sein kann. Erst auf dieser Grundlage kann ein tragfähiges Leitbild formuliert werden, das mit der Identität der EU als demokratische und zivile Friedensmacht übereinstimmt.

Drittens haben die EU und ihre Mitgliedstaaten ein substanzielles Interesse daran, die internationale Agenda mit größerer Entschlossenheit und Nachdrücklichkeit auf die kooperative Bearbeitung der drängenden globalen Probleme auf sozialem, wirtschaftlichem, ökologischem und kulturellem Gebiet auszurichten, deren Vernachlässigung die wichtigste Ursache für gewaltsame Krisen und Terrorismus darstellt.

Viertens darf die EU den Wettbewerb mit den Vereinigten Staaten um die beste Politik und die besten Lösungen nicht scheuen. Ihre eigene Bilanz bei der Formierung der erfolgreichsten Friedenszone in der modernen Geschichte und bei der friedlichen Ausdehnung demokratischer Herrschaftsverhältnisse in Süd-,

Mittel- und Osteuropa verschaffen ihr mit Blick auf die Regelung der Weltan-
gelegenheiten eine große Legitimation und Ausstrahlung.

Literatur

- Bertram, Christoph, 2002: Europe's Best Interest: Staying Close to Number One, <http://fesportal.fes.de/pls/portal30/docs/FOLDER/POLITIKANALYSE/PAXAMERICANA/BERTRAM.PDF>.
- Brzezinski, Zbigniew, 1999: Die einzige Weltmacht, Frankfurt a.M.
- Dembinski, Matthias, 2002: Kein Abschied vom Leitbild „Zivilmacht“. Die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik und die Zukunft Europäischer Außenpolitik, HSFK-Report Nr. 12, Hessische Stiftung für Friedens- und Konfliktforschung, Frankfurt a.M.
- Ehrhart, Hans-Georg, 2002: What Model for CFSP? Chaillot Papers, No. 55, October, Institute for Security Studies, European Union, Paris.
- Ehrhart, Hans-Georg, 2003: Die Europäische Union, die ESVP und das neue Sicherheitsdilemma, in: WeltTrends, Nr. 38, 135-144.
- ESS, 2003: Ein sicheres Europa in einer besseren Welt. Europäische Sicherheitsstrategie, Brüssel, 12. Dezember 2003, <http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/infoservice/download/pdf/friedenspolitik/ess.pdf>.
- Gaddis, John Lewis, 2002: A Grand Strategy of Transformation, in: Foreign Policy, 133, November/December, 50-57.
- Jünemann, Annette/Schörnig, Niklas, 2002: Die Sicherheits- und Verteidigungspolitik der „Zivilmacht Europa“. Ein Widerspruch in sich? HSFK-Report Nr. 13, Hessische Stiftung für Friedens- und Konfliktforschung, Frankfurt a.M.
- Konvent, 2002: Rapport du Président du Groupe de travail VIII „Défense“ à la Convention, Bruxelles, le 16 décembre 2002, CONV 461/02.
- Konvent, 2003: Entwurf – Vertrag über eine Verfassung für Europa, vom Europäischen Konvent im Konsensverfahren angenommen am 13. Juni und 10. Juli 2003, hrsg. v. den Europäischen Gemeinschaften, Luxemburg.
- Lepenes, Wolf, 2003: Im Banne der Bibel. Von der Entsäkularisierung der amerikanischen Politik, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 3. Januar, S. 13.
- Mauß, Hanns W., 2002: Die „Zivilmacht“ Europa bleibt Projekt. Zur Debatte um Kagan, Asmus/Pollack und das Strategiedokument NSS 2002, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, Heft 12, 1467-1478.
- Nassauer, Otfried, 2002: Die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik nach Kopenhagen, Streitkräfte und Strategien – NDR info, 28. Dezember, <http://www.bits.de/public/NDR4/sunds281202.htm>.
- Nassauer, Otfried, 2003: Aufbruch in die NATOisierung Europas, in: Wissenschaft und Frieden, Heft 1, 11-14.
- NSS 2002: Nationale Sicherheitsstrategie der USA, September 2002, <http://www.usembassy.de/policy/nss.pdf>.

- Pinzler, Petra, 2003: Alles in einer Hand. Europas Außenpolitiker brüten über einer neuen Sicherheitsdoktrin. Der Text-Entwurf enthält eine Sensation, in: Die Zeit, Nr. 47, 13. November, S. 8.
- Rawls, John, 2002: Das Recht der Völker, Berlin, New York: Walter de Gruyter.
- Reiter, Erich, 2004: Die Sicherheitsstrategie der EU, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 3-4, 26-31.
- Solana, Javier, 2003: Ein sicheres Europa in einer sicheren Welt, <http://www.uni-kassel.de/fb10/frieden/themen/Europa/solana-papier.html>.
- Schrader, Lutz, 1996: Die Europäische Union – „Völkerbund“ oder „Universalmonarchie“? Was das Kantsche Traktat „Zum ewigen Frieden“ über die Zukunft der europäischen Integration verrät, in: Crome, Erhard/Schrader, Lutz (Hrsg.), Immanuel Kant und der internationale Frieden. Das Friedensproblem am Ende des Ost-West-Konflikts, Potsdam: Brandenburgische Landeszentrale für politische Bildung, 81-124.
- Schrader, Lutz, 1999: Die Osterweiterung der Europäischen Union als Aufgabe der Politik, in: Österreichisches Studienzentrum für Frieden und Konfliktlösung (Hrsg.), Europa zwischen Krieg und Frieden. Geopolitische Hegemonie oder Gemeinsame Friedensordnung, Münster: Agenda Verlag, 109-149.



FORNET - a European Foreign Policy Research Network - represents the first formal attempt to structure and co-ordinate a network of researchers across Europe focusing on foreign policy governance. FORNET is a forum for informed discussion and scholarly debate on all aspects of European foreign policy among academics and practitioners. It aims to modernise, widen and deepen research in this vital area of EU policy, building on a foundation of informal cooperation between its core members, who have been investigating and writing about European foreign policy for over twenty years.

FORNET is funded by the European Commission through the 5th Framework Programme. It is being coordinated from the London School of Economics and Political Science.

To find out more about FORNET and how to participate in forthcoming events, visit www.fornet.info or email fornet@lse.ac.uk, where Robert Kissack is handling its administration.