

Probleme europäischer Sicherheitspolitik

Gerry Woop

Im Mittelpunkt aktueller sicherheitspolitischer Debatten steht die neue NATO-Strategie. Sie soll die seit 1999 in Washington beschlossene ersetzen. Parallel sehen wir auch im verteidigungspolitischen Bereich Folgen der Sparzwänge der Regierungen. So versucht selbst die NATO, mit weniger Mitteln auszukommen, und will dafür unter anderem das eigene Hauptquartier verschlanken. Aber auch in der EU vollziehen sich sicherheitspolitisch relevante Entwicklungen wie der Aufbau des neuen Europäischen Auswärtigen Dienstes.

Der Beitrag widmet sich den wichtigsten Akteuren der europäischen Sicherheitspolitik, deren aktuelle Probleme beschrieben werden, um dann auf die Herausforderungen zu sprechen zu kommen, die sowohl für deutsche wie auch polnische Politik im Rahmen der Europäischen Union von Bedeutung sind.

NATO

Am Beginn der Betrachtung soll die NATO stehen, weil sie als klassisches kollektives Verteidigungsbündnis auch von den meisten EU-Mitgliedstaaten als Sicherheitsgarant angesehen wird. Für Polen und einige weitere Mitglieder ist sie zudem der entscheidende Faktor der politischen Bindung an die USA. Das heißt auch, dass nach wie vor die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) der EU nicht für die Verteidigungsfunktion im engeren Sinne als Garantie angesehen wird und die GASP wie auch die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) nur im Zusammenhang mit der NATO gedacht wird. Insofern ist – neben der weiter geltenden Europäischen Sicherheitsstrategie von 2003 nun von Bedeutung, welche Ergebnisse die Debatte um die neue Strategie der NATO für die europäische Sicherheit erbringt.

Unter der neuen Obama-Administration wurden eben gerade die Sicherheitsstrategie der Vereinigten Staaten von Amerika und die Nuklearstrategie verändert. Die Sicherheitsstrategie zielt nun auf mehr multilaterale Kooperation, auf die Nutzung internationaler Organisationen und sie vermeidet den Begriff des *war on terror*. Damit wird Abschied genommen von der Rhetorik von George Bush und Donald Rumsfeld, aber auch von dem primär unilateralen Herangehen an globale Probleme und Konfliktsituationen. So positiv dieser Wandel auch ist, so sehr bedeutet er neue Herausforderungen an gemeinsames Engagement, an gemeinsame europäische Positionierungen gegenüber den jeweiligen Vorstellungen der USA. Gleichwohl bleiben aus Sicht der US-Administration zentrale Aussagen zu den sicherheitspolitischen Herausforderungen der Gegenwart erhalten.

Interessant ist nun, inwieweit die Grundlinie der neuen NATO-Strategie zur US-Strategie und zur Europäischen Sicherheitsstrategie passen wird. Der breite Ansatz zur Lösung globaler Probleme ist in der europäischen Sicherheitsstrategie zwar weiterhin ausgeprägter; zugleich sind die methodischen Hinweise auf die notwendige Zusammenarbeit von Staaten und innerhalb internationaler Institutionen jetzt jedoch näher beieinander als noch zu Zeiten der Bush-Ära. Interessant ist auch die neue Sichtweise der USA, die Dominanz des Militärischen zu relativieren und deutlicher auf Entwicklung und Diplomatie zu setzen. Das passt gut zum Herangehen der EU, auch wenn bei der Gewichtung des militärischen Faktors oder bei der Art der Vernetzung noch relevante praktische Differenzen auftreten können.

Die neue NATO-Strategie zeigt – soweit man das mit Blick auf die laufenden Diskussionen absehen kann – drei interessante Merkmale. Zum einen wird am Kern des Bündnisses, der Verteidigung seiner Mitgliedstaaten nach Artikel 5, festgehalten. Auch die *out of area*-Einsätze werden nicht grenzenlos ausgeweitet. Das Selbstverständnis bedeutet in der etwas zurückgenommenen Form, keine Rolle als Weltpolizist übernehmen zu wollen. Das lässt zwar sehr viel offen, zeigt aber das Bewusstsein, eine Überdehnung des eigenen Aktionsvermögens nicht zuzulassen. Als Nahziel ist in der aktuellen Debatte ohnehin ein er-

folgreicher Abschluss des Afghanistan-Einsatzes vorgesehen. Die teilweise beschworene Dramatik, dass ein Erfolg unabdingbar für das Bündnis ist, scheint jedoch nicht schlüssig. Ein gesichtswahrender Abzug bei entsprechend positiver kommunikativer Begleitung der Übergabe in afghanische Verantwortung nach einigen militärischen Teilerfolgen ist schon absehbar. Gleichwohl würde eine offenkundige Niederlage politischen Auftrieb für islamistische Kräfte geben, über deren Konsequenzen man sicher streiten kann.

Das zweite Merkmal ist die Orientierung auf Raketenabwehr, weil Raketenangriffe als zentrale Gefahr gesehen werden. Das Abwehrsystem ist zwar in den vergangenen Jahren ein besonderes Problem im Verhältnis zu Russland gewesen und wird auch nach der Verkleinerung der Planungen nicht auszuräumen sein. Dennoch scheint sich Russland bei aller rhetorischen Schärfe mit den Fakten langsam zu arrangieren, und auch die USA haben ein großes Interesse an einer Belebung der Kooperation zwischen der NATO und Russland. Eine Verständigung zwischen beiden Seiten ist sicher denkbar, wenn russische Interessen mitgedacht werden und zugleich die Abschreckungswirkung der russischen Nuklearmacht nicht wirklich beschränkt wird (was schon quantitativ nicht möglich sein dürfte).

Das dritte Merkmal der NATO-Strategie ist das Beibehalten der Abschreckung mit Nuklearpotenzial und dabei eingeschlossen die Verteilung der Waffensysteme auch in Europa. Normativ friedenspolitisch betrachtet, aber auch im Hinblick auf die Vision des US-Präsidenten von einer atomwaffenfreien Welt, bleiben hier Fragen offen, wenn von Abrüstung nicht als Ziel die Rede ist, zugleich weiter auf Abschreckung gesetzt wird und alles gegen die Weiterverbreitung getan werden soll. Hier fehlen eigene Signale und Bemühungen zur nuklearen Abrüstung. Das kann in Europa beginnen. Hinzu kommt die Frage nach der nuklearen Abschreckung im extremen Fall. Darauf, mindestens auf Erstschlagsoptionen, sollte ausdrücklich verzichtet werden. Man darf auf die weitere Debatte dazu gespannt sein. Schließlich bleibt das Problem des Sicherheitsdilemmas, wenn ein Raketenschild aufgebaut wird. Leider spricht Europa

hier nicht mit einer Sprache und die Entwicklungen bleiben ein Hemmnis für die Philosophie der gegenseitigen Sicherheit.

Generell scheint für die NATO nach schwierigen Jahren der Sinnsuche und der unterschiedlichen Erwartungshaltungen gegenüber der Institution und ihrem Agieren wieder eine stabilere Phase zu folgen. Offen ist noch die Frage der Bilanz im Afghanistankrieg. Natürlich versuchen die USA und die NATO ein völliges Scheitern oder ein offenbar werdendes Scheitern zu verhindern. Offen ist auch noch, wie die Idee eines Sicherheitsforums, der Auftrag eines weltweit operierenden Militärbündnisses und die Art der Kooperation eines Verteidigungsbündnisses mit anderen Akteuren wie der UNO und der OSZE und der EU sich praktisch verbinden lassen.

Für die meisten EU-Staaten bedeutet das zunächst, dass Sicherheit im engeren Sinne noch auf Jahre durch die NATO gewährleistet bleibt. Diese Verteidigungsfunktion, die nach Auffassung einiger MOE-Staaten noch intensiver gewährleistet werden sollte, bleibt mangels Alternative in der EU noch weiter bei der NATO. Notwendig ist jedoch weiter der Diskurs im europäischen Rahmen, mit welchen Instrumenten und in welchen Institutionen die globalen sicherheitspolitischen Herausforderungen bearbeitet werden. Denn diese entziehen sich zumeist einer sinnvollen Bearbeitung durch ein klassisches Militärbündnis. Der Schwerpunkt im Instrumentarium müsste aus europäischer Sicht eigentlich bei der GASP liegen, da diese inhaltlich breiter aufgestellt ist.

EU

Der Vertrag von Lissabon ist ratifiziert und wird absehbar die Grundlage für die Arbeit der EU auch im außen- und sicherheitspolitischen Bereich sein. Damit erhalten die Außenbeziehungen und ihre Struktur neues politisches Gewicht, und der Hohen Vertreterin für die GASP kommt eine herausgehobene Rolle zu. International ist es deshalb nicht günstig, wenn die Personalie beschrieben wird wie in der BBC: „*The person who is called Ashton*“.

Die GASP bleibt auch mit der Hohen Vertreterin in Doppelfunktion als Vizekommissionspräsidentin weiter ein wichtiger Bestandteil der Gemeinschaftsstruktur, der aber weiter primär intergouvernemental organisiert ist. Aus diesem Geflecht ergeben sich gleichwohl demokratietheoretische und auch ganz praktische Probleme. Es bestehen jedoch umfangreiche Spielräume, in denen sich Lady Ashton politisch auf der europäischen Bühne profilieren kann.

Sicherheitspolitisch ist angesichts der Wirtschaftskrise und der Haushaltsprobleme offenbar, dass die Verteidigungskooperation im EU-Rahmen auch durch Sparzwänge vielleicht bald stärker entwickelt werden wird. Bislang jedoch kommen die Debatten dazu noch nicht über den rhetorischen Befund und Notwendigkeitsbekundungen hinaus. Die Eigeninteressen der jeweiligen nationalen Rüstungsindustrien scheinen stärker. Weder Sicherheitsstrategie noch Verteidigungsagentur oder der Lissaboner Vertrag haben daran etwas Wesentliches geändert.

Die Optionen der verstärkten Zusammenarbeit sind gegeben, aber mangels nennenswerter Erfahrungen als Instrument neben der schon länger und auch da selten praktizierten strukturierten Zusammenarbeit noch nicht gut zu bewerten.

Die aufgestellten multilateralen *battle groups* sind noch nicht so weit entwickelt, wie von Planern gewünscht. Neben zahlreichen praktischen Problemen besteht vor allem noch lange kein Konsens über deren sinnvolle Einsatzszenarien und politischen Aufträge. Gleichwohl bestehen sie als Instrument und stehen potenziell für Maßnahmen der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) zur Verfügung.

Ein Problem der GASP bleibt weiter, dass die EU-Mitgliedstaaten in einigen wichtigen außenpolitischen Fragen keine gemeinsame Sprache sprechen. Das betrifft u. a. die Raketenabwehr, den Nahostkonflikt, Iran-Sanktionen oder die Erweiterungspolitik – Stichwort: Türkei. Nicht ohne Grund muss sich die EU zuweilen als Papiertiger kritisieren lassen. Man darf aktuell wieder gespannt sein auf Ergebnisse der politischen Bemühungen im Nahostkonflikt, sei es beim Thema Blockade des Gazastreifens oder Fortführung der Friedensverhandlungen.

Als Zwischenfazit lässt sich festhalten, dass die Entwicklung von GASP und GSVP für die vertiefte Integration der EU und für deren Außenwirkung wichtig sind und bleiben. Die Entwicklung unter dem Blickwinkel von internationalem Einfluss, Instrumentenstärkung oder Integrationsvertiefung muss jedoch als offen gesehen werden, wobei generell wenig Anlass zu Optimismus besteht.

Ein besonderes Augenmerk muss dem neuen Europäischen Auswärtigen Dienst (EAD) gewidmet werden, der gerade im Entstehen begriffen ist. Die laufenden Debatten zwischen den Staaten und zwischen Kommission, Hoher Vertreterin und Europäischem Parlament zeigen, dass es ein Problem der Struktur und der Anbindung des EAD gibt. Die Zuordnung intergouvernemental oder vergemeinschaftet ist angesichts des zumindest partiellen Doppelcharakters der GASP und auch dieses institutionellen Teils in der Tat schwierig. Diese Unklarheiten übertragen sich auf die funktionale Anbindung bei Rat oder Kommission und in der Folge auf die Kontroll- und Steuerungsmöglichkeiten. Zugleich steigt mit absehbar 8.000 Beamten das personelle Potenzial für Auswärtige Politik immens. Aus demokratietheoretischer wie auch politischer Sicht bleibt es zentral, dem Europäischen Parlament wichtige Rechte zur Kontrolle und zur politischen Beeinflussung des EAD zu geben. In der Frage der inneren Strukturierung des EAD bestehen derzeit auch noch kritische Momente, zum Beispiel durch die Vermischung von zivilen, militärischen, polizeilichen und diplomatischen Aspekten. Wenngleich die EU und besonders die GASP eine Institution *sui generis* darstellt, lassen sich diese engen institutionellen Vermischungen in typischen westlichen Demokratiestrukturen so nicht finden, und das stellt ein gewisses perspektivisches Problempotenzial dar.

Insgesamt lässt sich jedoch festhalten, dass mit dem EAD eine Stärkung des außenpolitischen Instrumentariums und damit der internationalen Handlungsfähigkeit der EU verbunden sein wird. Für das Agieren der EU als Akteur in den internationalen Beziehungen ist der EAD perspektivisch allein durch sein personelles Potenzial, die reale Außenvertretung vor Ort, die Analyse- und Arbeitspotenziale in Brüssel und auch die Kohärenzdynamiken entscheidend.

Die Europäische Union bedeutet in erster Linie *softpower*. Als relevanter globaler wirtschaftspolitischer Akteur entwickelt die EU ihr Potenzial in internationalen Beziehungen wesentlich durch Handel und die Mitbestimmung von Handelsregimen. Hinzu kommt die Entwicklungszusammenarbeit – sowohl die der Mitgliedstaaten als auch die der EU selbst. Entscheidend ist hier Kohärenz im Sinne der gemeinsam erarbeiteten Länderstrategien. Mit diesen Potenzialen korrespondiert die politische Stärke. Aus politischem oder wirtschaftlichem Erfolg, Stärke, Wohlstand, funktionsfähigem Demokratiemodell erwächst auch Anziehungskraft. Dieses Moment ist in den internationalen Beziehungen nicht zu unterschätzen, gerade in der sich neben den Staatenbeziehungen etablierenden so genannten Gesellschaftswelt, dem Netzwerk der Zivilgesellschaften. Aus dieser Attraktivität erwächst eine Form von *softpower*. Sie ist als gutes Beispiel politisch nutzbringend und kann Entwicklungen andernorts oder auch Verhandlungen prägen.

Um diese Kraft zu entwickeln, bedarf es allerdings immer wieder einiger Anstrengungen. Als Herausforderungen sind aktuell einige erkennbar. Zunächst steht die Bewältigung der internationalen Wirtschafts- und Finanzkrise und auch der Eurokrise an. Gerade letzterer Faktor betrifft die Basis der EU und wirkt massiv international – faktisch und beim Ansehen.

Die sozialen Folgen der Krise werden zusätzliche Identitätsfragen aufwerfen. Je nach Umgang mit der Krise ergeben sich reale Wirkungen für die Unionsbürger, die sie mit der EU in Verbindung bringen – positiv oder negativ. Ein Blick auf die politische Rechtsentwicklung in der Slowakischen Republik oder in Ungarn und auf die sozialen wie politischen Folgen neoliberaler Politik in den *flat tax*-Ländern des Baltikum zeigt, dass neoliberale Wirtschaftspolitik auch mittelbare Folgen für die Integration und Stabilität der EU hat.

Eine zentrale – letztlich auch sicherheitspolitische – Frage ist es, ob den EU-Staaten eine wirkliche Energiewende gelingt. Zahlreiche Rohstofffragen würden sich mindestens stark relativieren, wenn die Abhängigkeit vom Import immer knapper werdender fossiler Energieträger nicht so groß wäre. Es geht eben nicht in

erster Linie um die wirtschaftlich motivierte Frage nach Transportwegen und dem sicheren Umfeld für die hierbei relevanten Regionen, sondern vielmehr um neue sparsame und nachhaltige Technologien und alternative regenerative Ressourcen.

Die genannten Komplexe sind große und schwierige Fragen. Leider besteht derzeit wenig Hoffnung, durch die Mitgliedstaaten und die EU-Kommission angemessene Antworten zu bekommen. Dabei geht es hier um die EU als Ganzes und ihre Zukunftsfähigkeit. Und das wird außenpolitische Wirkung haben. Dies gilt umso mehr, als im etwas größer gezogenen Zusammenhang ein Prozess globaler Machtverschiebung durch aufsteigende Mächte wie China und Indien (größeres BIP; wie reagieren die USA auf eine Relativierung ihrer Position und wie die EU; ein eher schlechtes außenpolitisches Beispiel waren die Iran-Debatten nach der diplomatischen Initiative Brasiliens und der Türkei) in Gang gekommen ist, auf den sich die Europäische Union einstellen muss.

Als Fazit lässt sich festhalten: Die EU ist aktuell in einer schwierigen Lage. Sie muss sich ökonomisch erholen und neu aufstellen und nach den ernüchternden Erfahrungen der Verfassungsdebatte und Vertragsratifizierung zugleich mit neuen Initiativen weiter vertiefende Integrationsprozesse gestalten.

Herausforderungen

Es ist bei der Betrachtung sicherheitspolitischer Probleme wichtig, das Thema Sicherheit vor allem aus dem nachhaltigen Blickwinkel der Sicherung von Wohlstand durch gutes Wirtschaften und Handel zu sehen. Daraus folgt, dass bei Sicherheitsrisiken, Bedrohungen oder Konflikten die Ursachen primär nichtmilitärisch bekämpft werden. Stichworte hierzu sind fairer Handel, Regulation der Märkte, ausgewogene Exportstrukturen, Energiewende als Abkehr von fossiler Abhängigkeit etc.

Auf der generellen politischen Ebene gilt es, den Multilateralismus als außenpolitisches Grundprinzip zu verankern und die UNO, ihre Unterorganisationen und Regelwerke als maßgeb-

lichen Orientierungsrahmen zu nutzen. So wird das Völkerrecht gestärkt und die Verwirklichung der Millenniumsziele ergibt sich als Richtschnur politischen Handelns.

Auf europäischer Ebene scheint es angezeigt, die OSZE wieder verstärkt für sicherheitspolitische und damit zusammenhängende Demokratiefragen zu nutzen. In diesem Kontext ist es notwendig, endlich konstruktiv auf den russischen Vorschlag über einen neuen europäischen Sicherheitsvertrag (Medwedjew-Initiative) zu antworten. In diesem Rahmen wäre Sicherheit in Europa wirklich inklusiv als gemeinsame Sicherheit zu organisieren.

Das Thema Abrüstung steht nach wie vor als unbefriedigend bearbeitete Aufgabe auf der Tagesordnung, sei es die atomare oder konventionelle, die Kontrolle und Vertrauensbildung oder die Nichtweiterverbreitung. Das muss wieder ernsthafter betrieben werden.

Eine notwendige langfristige strategische Überlegung wird es sein, auch mit Blick auf die NATO-Perspektiven über die Frage der Verteidigung im engeren Sinne im Rahmen der EU und ihrer GSVP nachzudenken. Hier besteht noch großer Diskussionsbedarf. Generell scheint Sicherheit im o. g. Sinne zukünftig für Europa wesentlich besser über die breiter aufgestellte GASP mit den Potenzialen der *softpower*-EU realisierbar zu sein. Dazu müsste die GASP jedoch noch maßgeblich weiterentwickelt werden.

Ein Blick auf die genannten Herausforderungen zeigt, dass dies nicht deutsche Sichten auf europäische Notwendigkeiten sind, sondern europäische Fragen an die Mitgliedstaaten. Es sind europäische Fragen, zu denen sich Deutschland und Polen positionieren und abstimmen müssen, die beide Länder engagiert befördern könnten.