

Neuer Wein in alten Schläuchen: Der Bericht zur Umsetzung der Europäischen Sicherheitsstrategie

Im Rahmen der Tagung des Europäischen Rats am 11. und 12. Dezember 2008 billigten die Staats- und Regierungschefs der EU den Bericht zur Umsetzung der Europäischen Sicherheitsstrategie.

Autoren: Franco Algieri / Arnold Kammel

ABSTRACT:

Already shortly after the European Security Strategy had been published in 2003, a debate about the strength and weakness of this document started. With the publication of the Report on the implementation of the European Security Strategy 'Providing Security in a Changing World' in December 2008 a first official assessment of the ESS became available. Against the background of the ESS 2003, Franco Algieri and Arnold Kammel analyze this report. They conclude that the report clarifies several parts of the ESS, however, the report also remains rather descriptive and leaves many questions unanswered. Developing the ESS thus remains work in progress.

Der Hohe Vertreter für die GASP, Javier Solana, hatte im Dezember 2007 vom Europäischen Rat das Mandat erhalten, die Umsetzung der Sicherheitsstrategie zu prüfen und Verbesserungsvorschläge zu erstellen. Was bietet der nun vorliegende 17-seitige Bericht mit dem Titel „Sicherheit schaffen in einer Welt im Wandel“ und wie unterscheidet er sich von der Europäischen Sicherheitsstrategie (ESS) aus dem Jahr 2003?

Die ESS 2003

Aufgrund von gravierenden sicherheitspolitischen Veränderungen nach dem Ende des Kalten Krieges, wie den gewaltsamen Konflikten im ehemaligen Jugoslawien, den Anschlägen vom 11. September 2001, den Differenzen hinsichtlich des Irakkrieges sowie der Erweiterung von NATO und EU, wurde die Notwendigkeit einer koordinierten europäischen Außen- und Sicherheitspolitik immer deutlicher. Eine gemeinsame Lageeinschätzung, ähnliche Interessen und Ziele und die sich daraus ergebenden Implikationen für das (auswärtige) Handeln der EU wurden als zentrale Faktoren für ein kohärentes Auftreten auf globaler Ebene angesehen.

Die Ausarbeitung einer Europäischen Sicherheitsstrategie wurde daher als wichtiger Schritt verstanden, um bestehende Dissonanzen zwischen einzelnen Mitgliedstaaten zu überkommen und neben einer gemeinsamen Bedrohungsanalyse auch und vor allem die gemeinsamen außen- und sicherheitspolitischen Interessen und Ziele der EU zu definieren.

Ein sicheres Europa in einer besseren Welt. Europäische Sicherheitsstrategie. Brüssel, 12. Dezember 2003.

Beim informellen Außenministertreffen in Rhodos vom 2. und 3. Mai 2003 wurde der Hohe Repräsentant der GASP, Javier Solana, beauftragt, erstmalig eine Sicherheitsstrategie für die Europäische Union zu erstellen. Ein erster Entwurf wurde beim Europäischen Rat von Thessaloniki am 20. Juni 2003 vorgelegt. Am 12. Dezember

2003 nahm der Europäische Rat die erste Europäische Sicherheitsstrategie an, die sich im Vergleich zum Entwurf nur geringfügig geändert hatte.

Die ESS spiegelt das gesteigerte Selbstbewusstsein und gewachsene Gewicht der erweiterten Union als Akteur mit globaler Verantwortung wider. Sie zeigt gleichzeitig Wege auf, wie die EU ihr politisches, wirtschaftliches und auch militärisches Gewicht – und das ihrer Mitgliedstaaten – wirksamer, kohärenter und mit verbesserten Fähigkeiten zum Tragen bringen kann. In drei zusammenhängenden Kapiteln werden eindeutige Zuordnungen zwischen den globalen Herausforderungen und Risiken einerseits und dem der EU zur Verfügung stehenden säulenübergreifenden Instrumentarium zur Konfliktprävention, zum Krisenmanagement und zur Konfliktnachsohle andererseits herausgearbeitet. Klar ersichtlich bekennt sich die EU in ihrer Sicherheitsstrategie zu einem umfassenden Sicherheitsbegriff. In ihrem ersten Kapitel, das sich mit den globalen Herausforderungen und Hauptbedrohungen beschäftigt, identifiziert die ESS den Terrorismus, die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen, regionale

Konflikte, das Scheitern von Staaten sowie die organisierte Kriminalität als die fünf zentralen Bedrohungen, mit denen Europa und die EU konfrontiert sind. Dabei wird klar, dass Europa nicht nur Ziel, sondern auch Basis der Bedrohungen, beispielsweise des internationalen Terrorismus, ist. Als „Worst-Case“-Szenario erwähnt die ESS die Option, dass terroristische Gruppen in den Besitz von Massenvernichtungswaffen gelangen und diese auch anzuwenden bereit sind. Aus der Kombination verschiedener Elemente – extrem gewaltbereite Terroristen, Verfügbarkeit von Massenvernichtungswaffen, organisierte Kriminalität, Schwächung staatlicher Systeme und Privatisierung der Gewalt – könnten sich darüber hinaus sehr ernste Bedrohungslagen entwickeln.

Wie die Sicherheit der Bevölkerung Europas und das Eintreten für die gemeinsamen Werte der EU gefördert werden kann, wird durch die drei im zweiten Kapitel definierten strategischen Ziele aufgezeigt. Aufgrund der Tatsache, dass die neuen Bedrohungen nie rein militärischer Natur sind und ihnen deshalb auch niemals nur mit rein militärischen Mitteln begegnet werden kann, muss sich die EU frühzeitig mit dem gesamten ihr zur Disposition stehenden Instrumentarium präventiv engagieren. Die erste „Verteidigungslinie“, so die ESS, wird dabei oft im Ausland liegen. Die neuen Bedrohungen sind dynamischer Art, die ein rasches und, wenn notwendig, auch robustes Engagement der EU verlangen. Daher müsste die EU in der Lage und auch bereit sein, vor Ausbruch einer Krise zu handeln.

Trotz ihres Bekenntnisses zu einer globalen Rolle für die EU setzt die ESS einen Schwerpunkt auf die Schaffung von Sicherheit in der unmittelbaren Nachbarschaft der EU mit dem Ziel, dass von den östlichen Grenzen der EU bis zum Mittelmeer ein Ring verantwortungsvoll regierter Staaten entsteht. Daher gilt das sicherheitspolitische Hauptaugenmerk den Entwicklungen auf dem Balkan, wobei die ESS klar macht, dass die Glaubwürdigkeit der europäischen Außenpolitik von der Konsolidierung der auf dem Balkan erzielten Erfolge abhängig sein wird. Neben dem Balkan wird

auch für den Südkaukasus eine weitere Stabilisierung gefordert und auch der Mittelmeerraum wird als Problemzone für die Sicherheit Europas charakterisiert. Sehr weit wagt sich die ESS in Bezug auf den israelisch-palästinensischen Konflikt im Nahen Osten vor, der als strategische Priorität kategorisiert wird und dessen Lösung als eine Grundvoraussetzung für Stabilität und Sicherheit in der gesamten Region angesehen wird. Eine geeinte Kooperation mit den USA, Russland, der UNO und den Ländern in der Region wird als notwendig angesehen.

Im Unterschied zu den Ausführungen der Nationalen Sicherheitsstrategien der USA, aus den Jahren 2002 und 2006, fordert die ESS eine Weltordnung auf der Grundlage eines wirksamen Multilateralismus und des Völkerrechts. Damit verbunden steht die Erkenntnis, dass kein Staat in der Lage ist, alleine den neuen globalen Bedrohungen wirksam zu begegnen. Das Hauptorgan zur Wahrung des Weltfriedens stellt der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen dar. Sehr klare Worte findet die ESS im Verhältnis zu jenen Staaten, die sich vom internationalen System abgewandt haben: „Es ist zu wünschen, dass diese Staaten zur internationalen Gemeinschaft zurückfinden, und die EU sollte bereit sein, sie dabei zu unterstützen. Denen, die zu dieser Umkehr nicht bereit sind, sollte klar sein, dass sie dafür einen Preis bezahlen müssen, auch was ihre Beziehungen zur Europäischen Union anbelangt.“ Interessanterweise findet sich in der Inaugurationsrede des 44. amerikanischen Präsidenten, Barack Obama, eine Aussage, die in die gleiche Richtung weist: „To those who cling to power through corruption and deceit and the silencing of dissent, know that you are on the wrong side of history, but that we will extend a hand if you are willing to unclench your fist.“

Im dritten Kapitel wird der Zusammenhang zwischen einem aktiveren außenpolitischen Handeln und dem gezielten Einsatz des breiten Spektrums von diplomatischen, handels- und entwicklungspolitischen Instrumenten bis hin zum militärischen Einsatz als Ultima Ratio

der Konfliktprävention und der Krisenbewältigung hergestellt. Um dieses Ziel zu erreichen, erkennt die ESS die Notwendigkeit der Weiterentwicklung und besseren Nutzung ihrer zivilen und militärischen Fähigkeiten an. Darüber hinaus fordert die ESS auch ein kohärenteres außenpolitisches Auftreten. Zur Erreichung und Durchsetzung ihrer Interessen und Ziele bedient sich die EU einer Reihe von „strategischen Partnerschaften“. An erster Stelle ist hierbei das transatlantische Verhältnis zu nennen, jedoch wird Wert auf eine „ausgewogene“ Partnerschaft gelegt. Im Weiteren werden explizit strategische Partnerschaften mit Japan, China, Kanada und Indien genannt. Abschließend wird in der ESS konstatiert, dass Europa das Potenzial habe, einen wichtigen Beitrag zur Lösung der zu erwartenden Herausforderungen zu leisten. Dafür bedarf es aber einer aktiven und handlungsfähigen Politik, die letztendlich zu einer Welt führen sollte, die gerechter, sicherer und stärker geeint ist.

Bericht zur Umsetzung der ESS

Bereits kurz nach Veröffentlichung der ESS im Dezember 2003 gab es unterschiedliche Reaktionen. Einerseits wurde positiv hervorgehoben, dass die Mitgliedstaaten der EU in der Lage waren, sich auf ein solches Dokument zu einigen. Dadurch wurde nun erstmals in einem Dokument europäische Außenpolitik als Element einer sich strategisch und global ausrichtenden EU vermittelt. Andererseits wurde Kritik laut, die sich im Wesentlichen auf zwei Punkte bezog: Erstens wurde angemerkt, dass dieses Dokument mehr eine Zustandsbeschreibung der internationalen Lage und eine Aufzählung der verfügbaren Handlungsinstrumente darstelle. Zweitens wurde die Vagheit der Ausformulierung kritisiert. So blieb unklar, unter welchen Bedingungen die EU wann und wie handeln wird.

Bereits in der Einleitung des Berichts zur Umsetzung der ESS wird darauf hingewiesen, dass die ESS 2003 in ihrem umfassenden Ansatz weiterhin voll relevant bleibt.

Im ersten Teil wird – wie in der ESS 2003 – auf die globalen Herausforderungen und Hauptbedrohungen eingegangen, mit denen sich die EU konfrontiert sieht. Im Umsetzungsbericht wird jedoch, in veränderter Reihenfolge gegenüber der ESS, die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen als erster Punkt vor dem Terrorismus genannt. Terrorismus und organisierte Kriminalität werden zudem nicht länger in getrennten, sondern in einem Punkt behandelt. In diesem Zusammenhang steht auch der neu aufgenommene Aspekt Sicherheit im Internet. Kriminelle Angriffe auf private oder staatliche IT-Systeme werden als „potentielle neue wirtschaftliche, politische und militärische Waffe“ verstanden. Ebenfalls hinzugenommen wurde das Thema Energiesicherheit. Hierzu wird ein „verantwortungsvolles und solidarisches“ Vorgehen der Mitgliedstaaten gegenüber instabilen Staaten gefordert. Die Energieversorgung der EU soll stärker diversifiziert und die Kooperation mit anderen Staaten weiter verstärkt werden. Nach innen gerichtet wird auf die Notwendigkeit eines mehr vereinheitlichten Energiemarktes verwiesen. In Zusammenhang mit der Energiesicherheit ist auch der Klimawandel als sicherheitspolitische Herausforderung zu sehen. Der Bericht fordert verbesserte Analyse- und Frühwarnfähigkeiten und eine engere Zusammenarbeit mit den am meisten gefährdeten Ländern wie auch mit internationalen Organisationen.

Rat der Europäischen Union:
Bericht über die Umsetzung
der Europäischen Sicherheits-
strategie: Sicherheit schaffen in
einer Welt im Wandel. Brüssel,
10. Dezember 2008.

Der zweite Teil des Berichts widmet sich der „Stabilisierung Europas und darüber hinaus“. Zum einen wird an der Erweite-

rung als strategischem Element festgehalten, zum anderen wird eine Stärkung der Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP) angestrebt. Weitere Aspekte, die in diesem Teil aufgegriffen werden, sind der Zusammenhang zwischen Sicherheits- und Entwicklungspolitik, die Piraterie als neue Form der Kriminalität sowie die Verbreitung von Kleinwaffen und Leichtwaffen.

Im dritten Teil des Berichts werden Handlungsstrategien für die EU skizziert, die im Wesentlichen die bestehenden Ansätze der Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU und die Nutzung einer Vielzahl vorhandener Instrumente zur Ausgestaltung dieser Politiken bestätigen. Auch weiterhin wird die Stärkung der Kohärenz als zentrale Voraussetzung für eine erfolgreiche Politik verstanden. Breiten Raum findet die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP). Verbesserungsbedarf wird hinsichtlich der Prioritätensetzung beim militärischen Engagement, der Funktionsfähigkeit von Befehlsstrukturen und Hauptquartieren sowie der Verbindung von ziviler und militärischer Expertise gefordert. Bezüglich einer „wirksameren multilateralen Weltordnung“ wird die Notwendigkeit der strategischen Partnerschaften und der Stärkung multilateraler Foren bestätigt. Als wichtigster Partner werden die USA genannt und bemerkenswert ist die Gleichsetzung der EU und der USA als „eindrucksvolle Streiter für das Gute in der Welt“. Die Bedeutung Russlands für die EU wird weiterhin als hoch eingeordnet, gleichwohl zeigt sich eine gewisse kritische Distanz.

Der Bericht endet mit zwei relevanten Erkenntnissen. Will die EU erstens ihr globales Engagement aufrechterhalten, bedarf es einer entsprechenden öffentlichen Unterstützung. Folglich soll deutlicher vermittelt werden, weshalb die unterschiedlichen Formen des globalen Engagements in direktem Zusammenhang mit der Sicherheit der EU insgesamt sowie der Sicherheit innerhalb der EU stehen. Hiermit im Zusammenhang steht zweitens die Erkenntnis, dass die EU mehr Einfluss nehmen muss, um als gestaltender Akteur zu wirken, und keine Zeit hat zu warten.

Bewertung und Ausblick

Die ESS 2003 bildet weiterhin das zentrale Referenzdokument und wird durch den Umsetzungsbericht in ihrer Ausrichtung gestützt, in Teilen präzisiert und erweitert. Die Komplexität des Themas Sicherheit und das Ineinandergreifen der einzelnen Themen ist im Umsetzungsbericht deutlicher herausgearbeitet als in der ESS 2003. Sicherheitspolitische Risiken können folglich nicht getrennt voneinander behandelt werden, deshalb soll ihnen auf unterschiedlichen Ebenen und mit unterschiedlichen Instrumenten begegnet werden. Geografisch bleibt die EU weiterhin global ausgerichtet, wobei die Bedeutung der direkten und erweiterten Nachbarschaft einen höheren Stellenwert erhält. Der thematische Schwerpunkt katalog europäischer Sicherheitspolitik hat sich insgesamt erweitert, doch um eine detaillierte Vorstellung über die Handlungsstrategien der EU zu erhalten, müssen neben der ESS 2003 und dem Umsetzungsbericht die jeweiligen Themen- und Länderstrategien zu Rate gezogen werden.

Der nun vorliegende Bericht bleibt, wie schon die ESS 2003, insgesamt sehr deskriptiv gehalten, an vielen Stellen vage und ist durch eine unterschiedliche thematische Vertiefung geprägt. Klare Aussagen darüber, unter welchen Umständen sich die EU wie engagieren würde, fehlen weiterhin. Zwar werden Erwartungen und Forderungen genannt, doch was die damit verbundenen Begrifflichkeiten de facto bedeuten, bleibt oft unbeantwortet. Wie ist beispielsweise „eine strategischere Beschlussfassung stärken“ zu verstehen und wie soll dies erzielt werden? Mit dem Verweis auf die Notwendigkeit der Herausbildung einer strategischen Kultur erscheint dem nicht genüge getan, denn auch darüber besteht bereits seit 2003 keine Klarheit. Unterschiedliche Szenarien zu den Herausforderungen und der Konstellation der internationalen Politik in den nächsten Jahren und entsprechende Handlungsmuster der EU fehlen. Ebenso mangelt es an einer sprachlich unmissverständlichen Festlegung der Interessen der EU.



Auch wenn der ESVP eine höhere Bedeutung beigemessen wird, ist weiterhin nicht eindeutig erkennbar, wann genau auf militärische Mittel zurückgegriffen wird und unter welchen Bedingungen militärisches Engagement beginnt. Unklarheit bleibt auch hinsichtlich der Verknüpfung von zivilen und militärischen Missionen bestehen. In diesem Zusammenhang ist die genannte Hervorhebung der Partnerschaft mit den USA interessant und es bleibt abzuwarten, ob sich nun aufgrund der neuen amerikanischen Administration eine transatlantische Strategiedebatte herausbildet, oder ob tradierte Verhaltensmuster fortgeführt werden.

Wer erwartet hatte, dass die ESS 2003 von einem holistischen Orientierungspapier in ein punktgenaues Strategiepapier der EU verändert würde, ist von dem Umsetzungsbericht sicherlich enttäuscht. Für die Mitgliedstaaten der EU ist die ESS rechtlich nicht bindend. In diesem Sinne ist auch der Bericht zur Umsetzung der ESS ohne weitere rechtliche Auswirkungen. Beide Dokumente bilden einen Referenzrahmen mit politischen Absichtserklärungen, ohne Rechtspflichten für die Mitgliedstaaten zu entfalten. Insgesamt betrachtet ist die Europäische Sicherheitsstrategie als ein noch nicht abgeschlossener Entwicklungsprozess zu verstehen, der regelmäßig evaluiert werden sollte und das Dokument

somit adaptiert wird. Dies mag der Tradition einer von allen beteiligten Akteuren getragenen und auf Konsens basierenden Entscheidungsfindung innerhalb der EU entsprechen, der dazu führt, dass die ESS nicht mehr als den kleinsten gemeinsamen Nenner sicherheitspolitischer Interessen der 27 EU-Mitgliedstaaten darstellt. Ob sich die Mitgliedstaaten der EU jedoch den Luxus mangelnder Geschlossenheit und fehlender eindeutiger Positionierung angesichts der erkannten sicherheitspolitischen Herausforderungen noch länger leisten können, bleibt zu bezweifeln. Immerhin vermittelt der letzte Satz des Umsetzungsdokuments den Eindruck, dass die Dringlichkeit zu handeln erkannt ist: „Und zwar jetzt gleich“.

*Franco Algieri, Forschungsdirektor des AIES
Arnold Kammel, Generalsekretär des AIES*

Alle Rechte vorbehalten.

Nachdruck oder vergleichbare Verwendungen von Arbeiten des Austria Instituts für Europa und Sicherheitspolitik (AIES) ist auch in Auszügen nur mit vorheriger Genehmigung gestattet. Die im AIES-Fokus veröffentlichten Beiträge geben ausschließlich die Meinung der jeweiligen Autorinnen und Autoren wieder.

© Austria Institut für Europa- und Sicherheitspolitik, 2009.

Schlossgasse 6
A-2344 Maria Enzersdorf
Tel. +43 (0)2236 411 96
Fax. +43 (0)2236 411 96-9
E-Mail: office@aies.at
www.aies.at

Gestaltung & Druck: www.magoo.ag

