

Der Mittler-Brief

Informationsdienst zur Sicherheitspolitik

19. Jahrgang Nr. 1/1. Quartal 2004

ISSN 0936-4013

Jörk Eckart Reschke

Die sicherheitspolitische Dimension Europas

**Der »Europäische Verfassungsentwurf«
und die »Europäische Sicherheitsstrategie«**

I. Vorbemerkung/Abgrenzung

Die »Europäische Außen- und Sicherheitspolitik, GASP« und die »Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik, ESVP« sollen auf dem Hintergrund der beiden Dokumente analysiert und bewertet werden. Das Nordatlantische Bündnis, die NATO, als ein auch in der Vergangenheit bewährtes und für die Zukunft unabdingbares Element europäischer Sicherheit wird bei der nachfolgenden Betrachtung seinen gebotenen Bezug finden; eine ausführliche Auseinandersetzung mit dem »Bündnis im Wandel« erfolgt nicht, da es Gegenstand zahlreicher »Mittler Briefe«, zuletzt im »Mittler Brief 4/2003« mit dem Thema »NATO-Response Force« von Rolf Clement war.

Die Einordnung der beiden Dokumente in das aktuelle sicherheitspolitische Geschehen in Europa wäre unvollkommen, wenn nicht der lange Weg dahin in einer komprimierten historischen Rückschau aufgezeigt würde.

Das abgekühlte sicherheitspolitische Klima in Europa ist nach den Differenzen um den Irak-Krieg sowohl mit den USA als auch zwischen den EU-Staaten untereinander zu weitgehend normalen Temperaturen zurückgekehrt. Das Misstrauen und die Furcht um eine erneute Klimaverschlechterung auch unter tatkräftiger Mithilfe von Beitrittsaspiranten jedoch bleibt. Wenngleich die Annahme des

Entwurfs einer europäischen Verfassung anlässlich des EU-Gipfels am 13. Dezember 2003 zunächst scheiterte, schienen die Bereiche GASP und ESVP überraschenderweise weitgehend unstrittig. Das Konzept einer »Europäischen Sicherheitsstrategie« wurde jedoch von den Regierungschefs beschlossen. Die Bemühungen Irlands als gegenwärtige EU-Ratspräsidentschaft, den Verfassungsentwurf möglichst unverändert, in Nuancen jedoch der kontroversen Diskussion angepasst, erneut zur Entscheidung zu bringen, dient der europäischen Sache insgesamt. Den Iren ist ein Erfolg sehr zu wünschen.

Bei meiner Betrachtung gilt es immer zwei Aspekte im Blick zu halten:

- Die Beziehung der EU zum bewährten und etablierten Bündnis der NATO in Fragen der europäischen Sicherheit.
- Die Notwendigkeit, Sicherheitspolitik umfassend und nicht nur eingeschränkt militärisch zu verstehen.

II. Historischer Rückblick

Wenn man heute die Sicherheitspolitik Europas thematisiert, dann ist in erster Linie die mittlere der drei Säulen der »Europäischen Union« gemeint. In der ersten Säule sind vertraglich die Bereiche Wirtschaft,

Währung, Handel, Zölle und die Agrarpolitik verankert; in der zweiten Säule entwickelt sich die »Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik« und in der dritten Säule soll sich die »Innen- und Rechtspolitik« weiter festigen. Das erweiterte Verständnis von Sicherheitspolitik hat aber dazu geführt, dass die dritte Säule im Vergleich zu den beiden anderen aktuell eine erhöhte Bedeutung erlangt hat.

Das wichtigste und bewährte Instrument traditioneller Sicherheit in Europa war und ist die NATO. Daneben haben die Staaten Westeuropas seit 1954 immer wieder versucht, die Westeuropäische Union, die WEU, als politisches Instrument aufzuwerten, mit einem insgesamt mittelmäßigen Erfolg. Seit Mitte 2001 ist die WEU quasi aufgelöst und ihre Organe bis auf die parlamentarische Versammlung in die EU überführt worden. Aber der WEU-Vertrag ist wegen seiner Beistandspflicht gem. Art.5 noch existent. Diese Klausel ist noch nicht in den EU-Vertrag (TEU) bzw. eine »Europäische Verfassung« überführt und verbleibt als Vorschlagsrecht bei der »Parlamentarischen Versammlung der WEU«.

Die WEU hat Ende der 80er Jahre einen Prozess der »Revitalisierung« unternommen, mit dem Ziel, in Krisensituationen operativ aktiv zu werden. Im Zusammenhang mit den Embargo-Maßnahmen gegen das ehemalige Jugoslawien hat es sogar von der WEU geführte Operationen zur Überwachung des Embargos in der Adria und auf der Donau gegeben. In Folge des Golfkrieges 1991 sind Minenräumoperationen im Persischen Golf ebenfalls unter WEU-Ägide durchgeführt worden. In dem besagten Prozess zur »Revitalisierung« der WEU sind Streitkräfte der Mitgliedstaaten auch für spezifische WEU-Operationen vorgemerkt worden unter dem Fachbegriff »Forces Answerable to WEU«. Die WEU schuf sich auch eine Planungszelle, richtete regelmäßige Treffen der Generalstabschefs ein und bildete sogar zeitweise »Task-Forces« im Mittelmeer, unter Beteiligung von Frankreich, Spanien und Italien. Mit der historischen Wende 1989/1990 wuchs die politische Bereitschaft der Europäer, sich einer größeren Verantwortung in Fragen gemeinsamer Sicherheit zu stellen. Die Westeuropäer hatten aber bereits 1969 mit der »Europäisch-Politischen Zusammenarbeit«, kurz EPZ genannt, damit begonnen, gemeinsame Positionen in der Außenpolitik zu schaffen. Die EPZ wurde dann 1987 vertraglich in der »Einheitlichen Europäischen Akte« verankert. Aber erst 1992, mit dem »Vertrag von Maastricht«, beschleunigte sich neben der Konkretisierung einer gemeinsamen Wirtschafts- und Währungsunion der Prozess, eine gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik zu schaffen. An deren Ende sollte dann auch eine gemeinsame Verteidigungskomponente stehen. Ausgehend von dem Vertrag von Maastricht wurde die ESVP nun Schritt für Schritt über die Verträge von Ams-

terdam und die EU-Gipfel in Köln, Helsinki und Nizza durch das Schaffen entsprechender Instrumente immer weiter konkretisiert.

Mit der NATO-Ratssitzung im Juni 1996 in Berlin anerkannten die USA erstmals die WEU als ein Instrument, europäische Verantwortung im Bereich Sicherheit zu erweitern für den Fall, dass die USA oder die NATO sich nicht beteiligen würden, ein zunächst rein hypothetischer Fall. Hier in Berlin wurden die Grundlagen für das spätere Berlin-Plus Abkommen gelegt. Es wurde der Begriff einer »Europäischen Sicherheits- und Verteidigungsidentität,« (ESVI), geprägt und die WEU zunächst als Institution zur Umsetzung genutzt.

Im August 1992 fand auf dem Petersberg eine WEU-Ratssitzung statt, die ein militärisches Maßnahmenpaket für folgende Aufgaben definierte:

1. Krisenprävention und Krisenmanagement, Peace-Keeping inkl. Kampfeinsätze zur Friedenserzwingung.
2. Humanitäre Einsätze und
3. Rettungsdienst und Katastropheneinsätze.

Diese so genannten »Petersberg-Aufgaben« sind durch die aktuelle Entwicklung inzwischen um das Feld »Bekämpfung des internationalen Terrorismus« erweitert worden, quasi als eine spezifische Form von Krisenprävention und Krisenmanagement.

Anlässlich des Europäischen Gipfels 1998 in Köln wurde dann ein weiterer, wichtiger politischer Schritt vollzogen. Die EU etablierte einen Generalsekretär und Hohen Repräsentanten für die gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik in Person des damaligen NATO-Generalsekretärs Javier Solana. Gleichzeitig wurde der Begriff der »Europäischen Sicherheits- und Verteidigungsidentität« in »Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik«, die ESVP, umgewandelt. Nach vielen Konferenzen waren sich die Europäer, also auch Frankreich, endlich darin einig, dass die ESVP eine Stärkung der europäischen Säule in der NATO darstellt, und man war sich mit Ausnahme von Frankreich auch darüber einig, dass Europa keine Duplizierung von NATO-Strukturen und Kräften anstrebt. Für Krisenoperationen der Europäer wird nun aber vorgesehen, dass NATO-Einrichtungen und Kräfte genutzt werden können, u.U. auch ohne substantielle Beteiligung der USA.

Was heißt das? Das Bündnis kann z.B. Planungs- und Führungseinrichtungen, logistische Einrichtungen und Aufklärungsmittel bereitstellen. Der Stellvertretende NATO-Oberberbefehlshaber Europa (DSACEUR), immer ein Europäer, z.Zt. der deutsche Admiral Feist, könnte aus seinem HQ SHAPE nationale Kräfte anfordern und nach deren Bereitstellung eine europäische Operation leiten. Letzteres ist nun erstmals im vergangenen Jahr mit der Operation »Concordia« in Mazedonien erfolgreich geschehen.

Erst Anfang Dezember 2002, anlässlich des EU-Gipfels in Kopenhagen, einigten sich die EU und die NATO formal

auf ein Nutzungsverfahren, die besagte »Berlin Plus Vereinbarung«. Im Frühjahr 2003 haben die NATO-Außenminister dann ihrerseits dieses Nutzungsverfahren unterzeichnet und in Kraft gesetzt. Es hat also von Juni 1996 bis Dezember 2002 gedauert, bis endlich eine Einigung erzielt wurde. Die Türkei und Griechenland hatten wegen ihrer bekannten Streitigkeiten um Zypern diesen bedeutsamen Schritt durch eine Blockadehaltung im NATO-Rat verhindert. In einem Interview am 30. Januar 2004 mit dem »World Security News Letter«, hat Admiral Feist seine Erfahrung mit der »Berlin-Plus-Regelung« im Rahmen der besagten Operation »Concordia« in Mazedonien als hervorragend gekennzeichnet. Er sagte wörtlich: »The Berlin Plus has proven itself as an excellent tool to guide a fruitful cooperation between NATO and the European Union and to make the best use of shared resources« Und etwas konkreter führte er aus: »NATO's integrated military structure was and remains well suited to conduct military operations for both, NATO as well as the EU ... all efforts to improve military capabilities are therefor complementary and to the benefit of both.«

Diesem positiven Ergebnis ging in den vergangenen Jahren der Aufbau eines offiziellen Beziehungsgeflechts zwischen der »Europäischen Union« und der »NATO« voraus. Die hierzu entscheidenden Schritte mussten vor allem aus Richtung der EU erfolgen. Dieses geschah im Zeitraum 1999 bis 2001. Im Dezember 1999 beschlossen die europäischen Regierungschefs in Helsinki, eine europäische »Krisen-Reaktions-Streitmacht« von 60.000 Soldaten mit entsprechendem Gerät aufzustellen. Das sind z.B. 100 Kriegsschiffe und 400 Flugzeuge. Diese Streitmacht soll innerhalb von 60 Tagen für einen Einsatz bereit sein und dann für die Dauer eines Jahres eingesetzt werden können. Ab dem Jahr 2003 sollte dieser Verband, an dem sich Deutschland mit bis zu 18.000 Soldaten beteiligen will, für erste Operationen verfügbar sein und zwar im Rahmen der mehrfach erwähnten »Petersberg-Aufgaben«.

Im Jahr 2001 hat sich die EU als Handlungsorgane ein »Politisches und Sicherheitspolitisches Komitee«, einen »Militärausschuss« und einen »Militärstab« geschaffen. Letzterer wurde bis Februar von einem deutschen General, Generalleutnant Schuwirth, geleitet. Im Dezember 2003 beschlossen die Regierungschefs, dass im EU-Militärstab ein ständiges Verbindungselement von SHAPE eingerichtet und entsprechend eine ständige EU-Zelle bei SHAPE etabliert wird. Darüber hinaus erhält der EU-Militärstab eine personelle Aufstockung.

Aktuelle Entwicklung

Im vergangenen Jahr haben die Staats- und Regierungschefs von Frankreich, Deutschland, Belgien und Luxemburg am 29. April erste Überlegungen für einen schnellen Einsatzverband dieser EU-Staaten für Krisenoperationen angestellt. Als Nukleus könnte die deutsch-



Jörg Eckart Reschke ist Flottenadmiral a.D. und Präsident von EuroDefense-Deutschland.

französische Brigade in Erwägung gezogen werden, ergänzt durch eine Kommandoeinheit Belgiens und eine Aufklärungskomponente Luxemburgs. Am 10. Februar d.J. hat diese Entwicklung eine weitere Konkretisierung erfahren durch eine deutsch-französisch-britische-»Initiative zur Verbesserung der Fähigkeiten der EU zur raschen Bewältigung von Krisen«. Man denkt an ca. neun Einsatzgruppen (battle groups) von je 1.500 Mann, die innerhalb von 15 Tagen verfügbar sind und bis zu 120 Tagen für Operationen der EU, aber auch für die VN eingesetzt werden können. Bisher ist dies nur ein »gemeinsames Gedankenpapier«, über das weiter in der EU beraten werden soll.

Fazit

Als Fazit zu diesem Rückblick und den aktuellen Entwicklungen lässt sich feststellen: Die EU hat sich auf dem Weg zu einer vertieften Integration eine ESVP geschaffen, die noch NATO-kompatibel ist und hoffentlich auch bleiben wird. »Die Stärkung der europäischen Säule in der NATO« lautet das politische Credo, was wir insbesondere nach dem europäischen Mini-Gipfel am 29. April 2003 in Brüssel von Präsident Chirac und Kanzler Schröder erneut vernehmen konnten. Die große Bedeutung dieses EU-NATO Beziehungsgeflechts hat Verteidigungsminister Dr. Peter Struck anlässlich der »40. Sicherheitspolitischen Konferenz« in

München am 7. Februar d.J. in seiner Rede hervor-
gehoben und u.a. ausgeführt: »In einer Krise können
sie (die euro-atlantischen Staaten) den politisch wie mi-
litärisch besten Weg für den Einsatz unserer Streitkräfte
unter NATO- oder EU-Führung wählen. Die NATO bleibt
die erste Wahl für Krisenoperationen unter Beteiligung
der europäischen und amerikanischen Bündnispartner.
Umgekehrt hat die EU einzigartige Möglichkeiten, mi-
litärische und zivile Instrumente gemeinsam zum Ein-
satz zu bringen Hier bleibt es ein vorrangiges Ziel,
unnötige Duplizierungen in Strukturen und Fähigkeiten
zu vermeiden.«

Das Aufgabenspektrum der ESVP zur Sicherstellung
von Frieden und Stabilität liegt schwerpunktmäßig im
Bereich von Krisenprävention und Krisenbewältigung.
Die Stärke der ESVP ist ihr ganzheitlicher Ansatz in der
Nutzung von zivilen und militärischen Mitteln, in po-
litischen, wirtschaftlichen, militärischen, polizeilichen
und sonstigen Bereichen. Die hierfür dringend erfor-
derlichen supranationalen Stabsorganisationen und
Führungselemente (»Unity of Command«) unter Einbe-
ziehung aller o.a. Bereiche müssen jedoch noch ge-
schaffen werden. Hierzu sind einige Mitgliedstaaten
ohne Aufhebung verfassungsmäßiger Einschränkungen
noch nicht in der Lage.

III. Eine Europäische Verfassung, wann?

Nach einer intensiven Arbeit von eineinhalb Jahren war
es dem »Europäischen Konvent« unter der Leitung
des ehemaligen französischen Präsidenten Giscard
d'Estaing gelungen, am 20. Juni 2003 dem Europä-
ischen Rat in Thessaloniki einen »Verfassungsentwurf«
vorzulegen, dessen sicherheitspolitischer Inhalt an-
erkennenswerte Substanz hatte. Die anschließende
Regierungskonferenz war dann leider nicht in der
Lage, eine kompromissfähige Lösung zustande zu
bringen, sodass dieser Entscheidungsprozess, wie
eingangs erwähnt, im Dezember 2003 erst einmal auf
Eis gelegt wurde.

Es ist dennoch lohnenswert, den sicherheitspolitischen
Inhalt zu betrachten, da er in der Regierungskonferenz
weitgehend unstrittig war. Ein Kernsatz der Präambel
zeichnet das Ziel und den Weg des zukünftigen Europas
auf, er lautet: »In der Gewissheit, dass die Völker
Europas, wiewohl stolz auf ihre nationale Identität und
Geschichte, entschlossen sind, die alten Trennungen zu
überwinden und immer enger vereint ihr Schicksal ge-
meinsam zu gestalten. In der Gewissheit, dass – Europa
in Vielfalt geeint – ... sind die hohen Vertragspartner ...
wie folgt übereingekommen:«

Teil I des Verfassungsentwurfs beschreibt in eher all-
gemeiner Form die verschiedenen Politikfelder, Organe
und Strukturen der Union; im Teil II ist »Die Charta der
Grundrechte der Union« zu finden; der Teil III befasst
sich mit den Ausführungsbestimmungen der über 200
Artikel. Es ist bemerkenswert, dass sich eine große An-
zahl von Artikeln, je nach Betrachtungsweise bis zu 40,
mit der »Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik«
und der »Europäischen Sicherheits- und Verteidigungs-
politik« befassen.

Prof. Dr. Jürgen Meyer, Abgeordneter im Deutschen
Bundestag und als solcher Mitglied im Europäischen
Konvent, stellte in einem Vortrag in Bonn am 24. Septem-
ber 2003 fest, dass die Vorschläge des Konvents in der
GASP und ESVP deutlich über die Vorschläge hinaus-
gehen, die in vorangegangenen Regierungskonferen-
zen erzielt wurden. Prof. Meyer machte aber auch deut-
lich, dass es nicht das Ziel des Konvents war, die Union
in eine militärische Allianz zu transformieren, sondern
die EU zu befähigen, zivil wie militärisch im Bereich der
Sicherheitspolitik handlungsfähig zu werden. Im Folgen-
den sollen die wichtigsten sicherheitspolitischen Ele-
mente des Verfassungsentwurfs dargestellt und be-
wertet werden.

Politische Verantwortung

Die EU-Kommission hat keinerlei Kompetenzen in der
GASP und ESVP (s. Artikel I-25), sie liegt ausschließlich
beim Europäischen Rat (Regierungschefs) und dem Mi-
nisterrat (Außenminister der Mitgliedstaaten). Eine
Schlüsselrolle fällt dem »Europäischen Außenminister«
zu, einer neu zu schaffenden Position. Dazu heißt es in
Art. I-27 Abs. (2): »Der Außenminister der Union trägt
durch seine Vorschläge zur Festlegung der gemein-
samen Außenpolitik bei und führt sie im Auftrag des Mi-
nisterrats durch. Er handelt ebenso im Bereich der ge-
meinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik.«

Solidarisches Handeln

Dieses wichtige sicherheitspolitische Prinzip gilt es zu
manifestieren. In Art. I-39 heißt es u.a.: »Die Mitglied-
staaten stimmen einander im Europäischen Rat und im
Ministerrat zu jeder außen- und sicherheitspolitischen
Frage von allgemeiner Bedeutung ab, um ein gemein-
sames Vorgehen festzulegen.«

Das Aufgabenspektrum

GASP und ESVP sollen der Union Fähigkeiten zu Mis-
sionen geben, die mit zivilen und militärischen Mitteln
vorrangig der Konfliktverhütung, Friedenssicherung und
Stärkung der internationalen Sicherheit dienen (s. Art. I-
40 (1)). Diese bereits erwähnten »Petersberg-Aufgaben«
werden in Art. III-210 nun sehr konkret formuliert: »Die
in Art. I-40 Abs. 1 vorgesehenen Missionen ... 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 Maßnahmen kann zur Bekämpfung des Terrorismus beigetragen werden, unter anderem auch durch die Unterstützung für Drittstaaten bei der Bekämpfung des Terrorismus in ihrem Hoheitsgebiet.« Diese ausführliche Beschreibung macht deutlich, dass der Aufgabenkatalog für die Beschlussfassung einer EU-Mission relativ klar umrissen ist und das gesamte Spektrum von der Grenzpatrouille bis zu hoch intensiven und Teilstreitkraft übergreifenden Operationen umfassen kann (lower and upper end of the Petersberg Tasks).

Operatives Vorgehen

In Art. III-198, Abs (1) heißt es: »Verlangt eine internationale Situation ein operatives Vorgehen der Union, so erlässt der Ministerrat die erforderlichen Europäischen Beschlüsse. In diesen Beschlüssen werden die Ziele, der Umfang, die der Union zur Verfügung stehenden Mittel sowie die Bedingungen und erforderlichenfalls der Zeitrahmen für die Durchführung der Aktion festgelegt.«

Auch diese ausführliche Beschreibung macht deutlich, wie notwendig für die politische Entscheidungsfindung die klare Definition einer Mission ist, um Irritationen in der Umsetzung zu vermeiden.

Abstimmung

Alle Entscheidungen in der GASP und ESVP sind durch den Europäischen Rat grundsätzlich einstimmig zu fassen.(s. Art. I-39, Abs. (5)). Es gibt aber auch die Möglichkeit der substantiellen Stimmenthaltung. Ein Mitgliedstaat der sich so verhält, muss den Beschluss nicht durchführen, akzeptiert aber, dass dieser für die EU bindend ist, und er unterlässt in Solidarität alles, was dem Vorgehen im Rahmen dieses Beschlusses zuwiderläuft oder behindern kann. (s. Art. III-201, Abs. (1))

Strukturierte Zusammenarbeit

Dieser Teil der Bestimmungen war besonders umstritten, da kleinere Staaten sich benachteiligt fühlten. In Art. I-40, Abs. (6) heißt es dazu: »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, begründen eine strukturierte Zusammenarbeit im Rahmen der Union.«

In Art. III-213 wird diese sensible Bestimmung näher erläutert, was letztlich auch den Konsens herbeiführte.

So können andere Mitgliedstaaten zu einem späteren Zeitpunkt dieser strukturierten Zusammenarbeit beitreten. Über einen entsprechenden Antrag berät der Ministerrat der Staaten, die an dieser Zusammenarbeit bereits teilnehmen. Staaten, die eine strukturierte Zusammenarbeit betreiben, können vom Europäischen Rat mit der Durchführung einer Mission aus dem Spektrum der Petersberg-Aufgaben betraut werden (s. Art. I-40, Abs. (5)) In diesem Zusammenhang ist die Bezeichnung »Coalition of the Willing« durchaus angezeigt.

Prof. Dr. Meyer machte in seinem besagten Vortrag immer wieder deutlich, dass eine ESVP nur dann wirksam sein kann, wenn ihr ein hohes Maß an Flexibilität verliehen wird. Die Existenz von demnächst 25 EU-Staaten mit z.T. sehr unterschiedlichen zivilen und militärischen Fähigkeiten rechtfertigen das Credo von Prof. Meyer. Das Prinzip der strukturierten Zusammenarbeit ist z.B ein wirksames Instrument für diese Flexibilität. Bei ihrem informellen Treffen Anfang September 2003 bekräftigten Präsident Chirac, Premier Blair und Bundeskanzler Schröder den Wert der strukturierten Zusammenarbeit und erteilten allen Befürchtungen eines »closed shop« eine Absage.

Eine Europäische Verteidigungsagentur für Rüstung, Forschung und militärische Fähigkeiten

Wie bedeutsam diese Agentur für eine wirksame ESVP ist, wird dadurch unterstrichen, dass die EU-Außenminister die Einrichtung unabhängig von der Beratung über die Verfassung beschlossen haben und im Verfassungsentwurf eine ausführliche Beschreibung erfolgt. Diese Agentur trägt im internationalen Sprachgebrauch jetzt die Bezeichnung »Defence Agency«.

Art. I-40, Abs. (3) lautet: »Die Mitgliedstaaten verpflichten sich, ihre militärischen Fähigkeiten schrittweise zu verbessern. Es wird ein Europäisches Amt für Rüstung, Forschung und militärische Fähigkeiten eingerichtet, dessen Aufgabe es ist,

- den operativen Bedarf zu ermitteln und Maßnahmen zur Bedarfsdeckung zu fördern,
- zur Ermittlung von Maßnahmen zur Stärkung der industriellen und technologischen Grundlage des Verteidigungssektors beizutragen, und diese Maßnahmen gegebenenfalls durchzuführen,
- sich an der Festlegung einer europäischen Politik im Bereich Fähigkeiten und Rüstung zu beteiligen
- sowie den Ministerrat bei der Beurteilung der Verbesserung der militärischen Fähigkeiten zu unterstützen.«

Europäische Verteidigung und Beistandspflicht

In Art. I-40, Abs. (2) wird auf eine schrittweise Festlegung der Union auf eine gemeinsame Verteidigungs-

politik abgehoben, die zu einer gemeinsamen Verteidigung führt, wenn der Europäische Rat darüber einstimmig beschlossen hat. Solange dieser Beschluss nicht gefasst ist, wird in der Union eine engere Zusammenarbeit im Bereich der gegenseitigen Verteidigung eingerichtet (s. Art. I-40, Abs. (7)). An der engeren Zusammenarbeit auf dem Gebiet der gegenseitigen Verteidigung können sich alle Mitgliedstaaten der Union beteiligen. (s. Art. III-214, Abs. 81)

Zur Beistandspflicht heißt es dann wörtlich in Art. I-40 Abs. (7): »Im Rahmen dieser Zusammenarbeit leisten im Falle eines bewaffneten Angriffs auf das Hoheitsgebiet eines an dieser Zusammenarbeit beteiligten Staaten die anderen beteiligten Staaten gem. Art. 51 der Charta der Vereinten Nationen alle in ihrer Macht stehende militärische und sonstige Hilfe und Unterstützung«.

Das Verhältnis zur NATO

Im Verfassungsentwurf sind die Bezüge zur NATO relativ spärlich ausgeprägt. So heißt es in Art. I-40 Abs. (2): »Sie (die Union) achtet die Verpflichtungen bestimmter Mitgliedstaaten, die ihre gemeinsame Verteidigung in der Nordatlantikvertrags-Organisation verwirklicht sehen.« Und in Art. II-214, Abs. (4) ist lapidar zu lesen: »Dieser Artikel (engere Zusammenarbeit) berührt für die beteiligten Mitgliedstaaten nicht die Rechte und Pflichten im Rahmen des Nordatlantikvertrags.«

Als einige EU-Staaten im vergangenen Jahr im April Überlegungen für ein separates EU-Hauptquartier in Brüssel anstellten, kam prompt heftige Kritik aus den USA und von anderen EU-Staaten. Diese der ESVP abträgliche Diskussion hat sich zum Glück beruhigt und man ist sich auch mit Großbritannien inzwischen wieder einig. Als Folge wurden die eingangs geschilderten Verbindungselemente im EU-Militärstab und bei SHAPE beschlossen.

Bewertung des Verfassungsentwurfs

Der Verfassungsentwurf ist ein sehr komplexes Dokument, der das gesamte politische Spektrum der EU abzudecken hat. Insofern ist es auch nicht einfach, sich zurechtzufinden. Man spürt in häufigen Wiederholungen und einer Fülle von Querverweisen das Ringen um den Konsens und die Wahrung von nationalen Interessen. Die Haltung der großen EU-Staaten, auch Deutschlands, den Entwurf nicht erneut aufzuschnüren, ist sehr verständlich. Nach Aussagen von Beteiligten im Konvent ist eine Herkulesarbeit erfolgreich abgeschlossen worden. Dem kann man für den Bereich GASP und ESVP nur zustimmen und mit Befriedigung feststellen, dass zwei wichtige Instrumente dieser beiden Politikbereiche, das strategische Konzept und die Verteidigungsagentur separat beschlossen wurden.

IV. Das strategische Konzept der EU

Im Auftrag des Europäischen Rates hat der hohe Beauftragte für die GASP, Javier Solana, im vergangenen Jahr ein sehr substantielles Papier mit dem Titel »A secure Europe in a better world« vorgelegt, das inzwischen die Billigung auf höchster politischer Ebene erfahren hat. Damit ist die von Fachleuten immer wieder in den letzten Jahren erhobene Forderung an die EU erfüllt worden, dass die GASP und die ESVP ohne ein politisches Konzept nur Makulatur sein können.

Einleitung

Einleitend werden skizzenhaft die globalen strategischen Veränderungen dargelegt. Diese sind u.a.:

- nach Beendigung der Kalten Kriege dominiert nur eine militärische Macht, die USA,
- kein einzelner Staat ist in der Lage, die komplexen Probleme der Gegenwart allein zu lösen,
- die Sicherheit Europas ist einem breiten Spektrum neuer Bedrohungen und Herausforderungen ausgesetzt,
- von den zahlreichen Konflikten der vergangenen Dekade waren die meisten eher innerstaatlicher Natur als zwischen Staaten,
- die EU mit demnächst 25 Mitgliedstaaten und 450 Mio. Einwohnern ist zu einem globalen Akteur geworden,
- die wachsende Konvergenz in europäischen Interessen und die verstärkte gegenseitige Solidarität in der EU macht sie zu einem glaubhafteren und effektiveren Akteur.

»Europe should be ready to share in the responsibility for global security and building a better world«

Globale Herausforderungen

Auch hier soll ein Auszug genügen:

- in der Welt nach dem Kalten Krieg sind Innere und Äußere Sicherheit enger miteinander verbunden.
- die NGO's (Non Government Organisations) spielen in der Regelung von internationalen Fragen eine verstärkte Rolle,
- seit 1990 sind in Konflikten vier Mio. Menschen umgekommen, 18 Mio. haben ihr Land nach Konflikten verlassen,
- AIDS hat zum Zusammenbruch ganzer Gesellschaften geführt, und neue Seuchen können eine globale Bedrohung werden,
- Konflikte zerstören nicht nur soziale und staatliche Infrastrukturen, sie fördern Kriminalität, schrecken vor Investitionen ab und machen normale wirtschaftliche Entwicklungen in diesen Ländern unmöglich,
- ein Wettstreit um Ressourcen, z.B. um Wasser, führte zu Konflikten und löste in Dürregebieten massenhafte Migrationen aus,

- die Energieabhängigkeit Europas ist eine besondere Sorge und Herausforderung, da die EU 50 Prozent der Energie, Gas und Öl importiert.

Hauptbedrohungen

Eine strategische Agression gegen einen EU-Mitgliedstaat ist nicht zu erwarten, aber ein neues, umfassendes Bedrohungsspektrum ist entstanden, weniger sichtbar und weniger vorhersagbar.

Terrorismus

Der internationale Terrorismus stellt eine wachsende strategische Bedrohung für Europa dar. Er kann sich auf umfangreiche finanzielle Mittel und modernste Kommunikationseinrichtungen abstützen, zielt auf hohe Verluste an Menschen und ist gegen die Modernisierung der Welt gerichtet. Er verursacht kulturelle, soziale und politische Krisen. Europa ist sowohl Ziel wie Ausgangspunkt terroristischer Anschläge und muss hier konzentriert handeln.

Proliferation von Massenvernichtungswaffen

Biologische, chemische und nukleare Waffen stellen die größte Bedrohung unserer Sicherheit dar, vor allem dann, wenn sie in die Hände von Terroristen und zerfallender Staaten gelangen.

Regionale Konflikte, Staatszerfall und Organisierte Kriminalität

Diese drei Bedrohungsformen sind Ursache für Instabilität und berühren die Sicherheit Europas nachhaltig. Als Fazit zum Bedrohungsspektrum wird festgestellt: »Taking these different elements together-terrorism committed to maximum violence, the availability of weapons of mass destruction, organized crime, the weakening of the state system and the privatization of force, we could be confronted with a very radical threat indeed.«

Strategische Zielsetzung

In dem Europa global denkt und regional handelt gilt es drei strategische Ziele zu erreichen:

1. Der Bedrohung entgegenwirken. Dabei kommt es darauf an, mit einem Mix aus ökonomischen, humanitären, polizeilichen und militärischen Mitteln zu reagieren. »In an era of globalization, distant threats may be as much a concern as those that are near at hand ... The first line of defence will often be abroad. The new threats are dynamic Conflict prevention and threat prevention cannot start too early«
Das Dokument kommt zu dem Schluss, dass Europa besonders gut ausgerüstet sei, um auf diese facettenreiche Situation zu reagieren.
2. Aufbau von Sicherheit in unserer Nachbarschaft. Es ist im Interesse Europas, dass Staaten an den Grenzen

Europas gut regiert werden. Es ist unsere Aufgabe, einen Ring gut regierter Staaten im Osten der EU und an den Rändern des Mittelmeers zu fördern. Eine europäische Perspektive bringt diesen Staaten sowohl eine strategische Zielsetzung als auch den Ansporn zu Reformen. »It is not in our interest that enlargement should create new dividing lines in Europe ... Resolution of the Arab/Israeli conflict is a strategic priority for Europe«.

3. Eine Internationale Ordnung basierend auf einem effektiven Multilateralismus. Von herausragender Bedeutung für Frieden und Sicherheit und die internationalen Beziehungen sind für die EU die Vereinten Nationen. Aber auch den transatlantischen Beziehungen werden herausragende Bedeutung zugemessen. »One of the core elements of the international system is the transatlantic relationship. This is not only in our bilateral interest but strengthens the international community as a whole. NATO is an important expression of this relationship«

Folgerungen für die Politik der EU

Europa hat Fortschritte in einer kohärenten Außenpolitik und im Krisenmanagement zu verzeichnen. Dennoch verfügt Europa noch über größere Potenziale, um einen angemessenen Beitrag zu leisten. In diesem Sinne gilt es noch aktiver, noch kohärenter und noch leistungsfähiger zu werden.

Noch aktiver muss die EU im Bereich Krisenmanagement und Konfliktverhütung werden und zwar mit politischen, diplomatischen, militärischen wie zivilen Mitteln sowie in den Bereichen des Handels und der Entwicklungspolitik. »As a union of 25 members, spending more than 160 Billion Euros on defence, we should be able to sustain several operations simultaneously. We could add particular value by developing operations involving both military and civilian capabilities.«

Leistungsfähiger kann die EU durch die Errichtung einer Verteidigungs-Agentur werden. »To transform our militaries into more flexible, mobile forces, and to enable them to address the new threats, more resources for defence and more effective use of resources are necessary. Systematic use of pooled and shared assets would reduce duplications, overheads and, in the medium term, increase capabilities. In almost every major intervention, military efficiency has been followed by civilian chaos. We need greater capacity to bring all necessary civilian resources to bear in crisis and post crisis situation«

Europa benötigt gemeinsame Bedrohungsanalysen durch besseren Austausch von Aufklärungsergebnissen. Im Zuge der Kapazitätserweiterung sollte auch das Spektrum von Missionen der EU erweitert werden. Dies könnte zu gemeinsamen Entwaffnungsoperationen, Unterstüt-

zung von Drittstaaten im Kampf gegen den Terrorismus und einer Reform von deren Sicherheit führen.

Ein sicherheitspolitisches Kernelement ist die Beziehung der EU zur NATO. »The EU-NATO permanent arrangements, in particular Berlin Plus, enhance the operational capability of the EU and provide the framework for the strategic partnership between the two organizations in crisis management.«

Mehr Kohärenz ist wichtig. Europa ist stark, wenn es in der GASP und ESVP gemeinsam handelt. In einer Krise gibt es keinen Ersatz für eine einheitliche Führung. Die Zusammenarbeit mit Partnern, die multilaterale Kooperation in internationalen Organisationen sind unabdingbare Voraussetzungen, um die strategischen Ziele zu erreichen. Dabei wird zum wiederholten Mal auf das transatlantische Verhältnis und auf die Partnerschaft zu den USA hingewiesen. »The transatlantic relationship is irreplaceable. Acting together, the EU and the USA can be a formidable force for good in the world. Our aim should be an effective and balanced partnership with the USA.«

Aber auch Russland muss in diesem gemeinsamen strategischen Geflecht für Sicherheit und Prosperität eine wichtige Rolle spielen. In diesem Sinne sind enge Beziehungen zu unterhalten. Aber Europa sollte auch eine strategische Partnerschaft mit Japan, China, Kanada und Indien bilden.

»This is a world of new danger but also of new opportunities. The EU has the potential to make a major contribution, both in dealing with the threats and in helping realise the opportunities. An active and capable European Union would make an impact on global scale. To doing so, it would contribute to an effective multilateral system, leading to a fairer, safer and more united world.«

Bewertung des Strategiekonzepts

Das Dokument ist ein sehr ansprechendes politisches Papier, verständlich formuliert und in einem sehr akzeptablen Umfang. Es macht das erweiterte Verständnis von Sicherheitspolitik deutlich, beschreibt in dieser Hinsicht aber auch die Notwendigkeit zu größerer Kohärenz in den betroffenen Politikbereichen. Es ist besonders beachtenswert, dass die Transatlantischen Beziehungen und das Verhältnis zu den USA den gebührenden hohen Stellenwert erhalten. Gleiches gilt für die NATO und die gemeinsamen Missionen mit der EU

im Rahmen der »Berlin-Plus Vereinbarung« für die »Petersberg-Aufgaben«.

Den Stellenwert der »Berlin-Plus Vereinbarung« macht jedoch sein Charakter als eigenständiges politisches Dokument aus. Diese Vereinbarung wird nach meiner Einschätzung noch für lange Zeit die wichtigste Grundlage für Krisenoperationen der EU darstellen. Der Appell an höhere Verteidigungsbudgets und ein effizienteres gemeinsames Streitkräftenmanagement über eine »Verteidigungs-Agentur« verdienen es, nochmals hervorgehoben zu werden.

Das als »Strategie« ausformulierte Dokument muss in seinen Grundlinien als ein Konzept gewertet werden. Es ist ein erster Versuch, den europäischen Multilateralismus im sicherheitspolitisch-strategischen Bereich effizienter und handlungsfähiger zu machen. Aus den noch sehr allgemeinen Grundzügen lassen sich derzeit noch keine supranationalen Handlungsalternativen ableiten. Es gilt jetzt substrategische Konzepte zu den bereits definierten Handlungsfeldern zu entwickeln. Am Ende könnte eine »Grand Strategy« für Europa stehen.

Die derzeitige Präsidentschaft der EU wurde gebeten, konkrete Vorschläge zur Implementierung der »Sicherheitsstrategie« zu erarbeiten und zwar für folgende Bereiche:

- Gefahr der Weiterverbreitung von Massenvernichtungswaffen,
- Lösungsansätze für die Krise im Mittleren Osten,
- Internationaler Terrorismus.

V. Schlussfolgerung

Mit beiden Dokumenten, dem »Verfassungsentwurf« und der »Europäischen Sicherheitsstrategie« ist ein hoffnungsvoller Schritt für eine konstruktive GASP und ESVP getan. Es ist nur zu unterstreichen, wenn Verteidigungsminister Struck in besagter Rede am 8. Februar 2004 feststellt, dass die transatlantischen Beziehungen zur Anpassung an die veränderten Bedingungen eines umfassenden strategischen Dialogs zwischen Amerika und Europas bedürfen. Er verweist in diesem Zusammenhang auf die »Nationale Sicherheitsstrategie der USA« und die »Sicherheitsstrategie der EU«. Mit diesen Dokumenten liegen für ihn wichtige Voraussetzungen für diesen Dialog vor.