



Essay

DIE EUROPÄISCHE SICHERHEITSSTRATEGIE 2003 – EUROPAS VERSUCH EINER POSITIONIERUNG ALS EIGENSTÄNDIGER SICHERHEITSPOLITISCHER AKTEUR¹

von Jan W. Meine

Mit dem Ende des Ost-West-Konflikts änderten sich schlagartig die grundlegenden sicherheitspolitischen Gegebenheiten in der Welt – besonders aber für Europa sowie für die USA. In der letzten Dekade des 20. Jahrhunderts wandelten sich die Bedingungen sowie das Verständnis von Sicherheit. Bis zum Ende des Ost-West-Konflikts wurde Sicherheit vornehmlich durch den Schutz vor einer konkreten Bedrohung gedacht und auch erzielt. Dies war möglich, da die beiden großen Gegner sich kannten und voneinander wussten: auf der einen Seite die NATO (North Atlantic Treaty Organisation) sowie die USA und auf der anderen Seite der Warschauer Pakt sowie die UdSSR. Mit dem Ende der Systemkonkurrenz durch das Auseinanderfallen der UdSSR verloren sicherheitspolitische Strukturen ihre Klarheit: Klar benennbare Akteure, ihre Intention sowie ihr Potential verwischten sich. Hinzu kamen Phänomene, die mit den Schlagwörtern der Interdependenz, Globalisierung und Transnationalisierung beschrieben werden können. Der Effekt ist eine sicherheitspolitische Landschaft des Unspezifischen, Nicht-intendierten und Undirekten. Sicherheit kann damit nicht mehr durch Abschreckung vor einer Bedrohung erzeugt werden; jedenfalls nicht mehr in einer überzeugenden, dominierenden Art und Weise. Die konkrete Bedrohung weicht also dem unspezifischen Risiko. Und spätestens seit den terroristischen Anschlägen auf das World Trade Center in New York sowie auf das Pentagon in Washington D.C. am 11. September 2001 müssen sich Staaten mit dieser veränderten Situation konkret auseinandersetzen und in einen internationalen Prozess treten, in welchem die Regeln, Normen, Mittel und Ziele im Umgang mit dem unspezifischen Risiko ausgehandelt werden. Die Europäische Sicherheitsstrategie² (ESS) sowie die National Security Strategy³ (NSS) der USA sind Teil dieses Aushandlungsprozesses.

Die ESS ist dabei ein Beitrag in der Debatte um die Verortung der sicherheitspolitischen Rolle Europas in der Welt und stellt Europa als sicherheitspolitischen Akteur mit Verantwortung und Handlungsraum dar. Das Strategiepapier kann zum einen als ein Folgeelement der seit 1999 stark vorangetriebenen Konkretisierung der Europäischen

¹ Essay zur Quelle: Europäischer Rat, Ein sicheres Europa in einer besseren Welt – Europäische Sicherheitsstrategie (Brüssel, 12. Dezember 2003); [Transkript, Auszüge].

² Europäischer Rat, Ein sicheres Europa in einer besseren Welt. Europäische Sicherheitsstrategie, Brüssel, URL: <<http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIDE.pdf>> (27.02.2011).

³ White House, The National Security Strategy of the United States of America, Washington, D.C., White House 2002, URL: <<http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/nsc/nss/2002/>> (27.02.2011).

Sicherheits- und Verteidigungspolitik und zum anderen als Folgeelement der Uneinigkeit in Europa bezüglich der „Irakfrage“⁴ gelten. Sie ist die erste sicherheitspolitische Strategie der Europäischen Union (EU), die in einem für die EU sehr kurzem Zeitabschnitt vorgestellt, diskutiert und einstimmig angenommen wurde. Die ESS ist ein in Verantwortung des Generalsekretärs und Hohen Vertreters der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP), Javier Solana, erarbeitetes Dokument – daher auch Solana-Doktrin genannt –, welches vom Europäischen Rat, dem höchsten Organ der EU, das aus den Staats- und Regierungschefs der EU-Mitgliedsstaaten besteht und für die Entwicklungen der EU die notwendigen Impulse gibt sowie die allgemeinen politischen Leitlinien der EU festlegt, am 12. Dezember 2003 als Grundsatzdokument zur Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU verabschiedet wurde.⁵ Die Europäische Sicherheitsstrategie kann jedoch nicht als ein allein stehendes Dokument gelesen werden. In dem erwähnten Aushandlungsprozess gilt die National Security Strategy der USA von 2002 als Referenzpapier. Im Vergleich beider Papiere lässt sich erkennen, ob es eine spezifisch europäische Wahrnehmung und Beschreibung von Gefahren gibt, ob es ein eigenständiges europäisches Verständnis von Sicherheit gibt und ob es vor allem einen europäischen Weg in der Mittelwahl zur Gefahrenbegegnung, Risikovorbeugung und Risikovorvorsorge gibt.

Das europäische Strategiepapier beginnt mit einer Einleitung, in welcher der Referenzpunkt der Überlegungen und Aussagen des Papiers gebildet wird: Das Ende des Zweiten Weltkrieges als Markierungspunkt, dem eine „beispiellose Periode des Friedens und der Stabilität“ folgt. Dabei wird die Schaffung der EU als Mittelpunkt dieser Entwicklung gesehen. Ebenso wird den Vereinigten Staaten von Amerika eine wichtige, ja sogar entscheidende Rolle im Rahmen der NATO für die Sicherheit Europas zugeschrieben und die USA seit dem Ende des Ost-West-Konflikts als der „dominierende militärische Akteur“ angesehen. Und doch, so die anfängliche und klare Konstatierung der ESS: Es ist keinem einzelnen Land mehr möglich, die „komplexen Probleme der heutigen Zeit im Alleingang zu lösen.“

Verantwortungsbereiche

Die NSS beschreibt den sicherheitspolitischen Verantwortungsbereich der USA als einen globalen bzw. universalen und gruppiert eine Liste von normativen Prinzipien um die Idee von *individual freedom*, wozu das natürliche menschliche Verlangen von *human right to freedom* gehöre, welches nicht teilbar und wovon keine Nation ausnehmbar sei – dies ist die ontologische Grundlage der National Security Strategy. Sich dieser Verantwortung bewusst sein und sich ihr stellen, das muss das Ziel US-amerikanischer Sicherheitspolitik laut NSS sein. Mit diesem Verständnis von Verantwortung ist die

⁴ Der Konflikt um die „Irakfrage“ betraf den Streit um den richtigen Umgang mit dem Irak im Jahre 2003, wobei es um das vermutete Vorhandensein von Massenvernichtungswaffen im Irak ging. Dabei standen – vereinfacht – auf der einen Seite die USA und einige „neue“ europäische Länder und setzten sich für eine militärische Intervention in den Irak ein und auf der anderen Seite Länder und Institutionen des „alten“ Europa, wozu die Meinungsführer Frankreich und Deutschland zählten, die eher auf diplomatische Lösungswege setzten.

⁵ Zu Daten, Fakten, Namens- und Ortsangaben sowie Verträgen vergleiche den Sammelband: Ehrhart, Hans-Georg; Schmitt, Burkard (Hgg.), Die Sicherheitspolitik der EU im Werden. Bedrohungen, Aktivitäten, Fähigkeiten, Baden-Baden 2004. Reiter, Erich, Die Sicherheitsstrategie der EU, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (2004), H.3-4, S. 26–31.

sicherheitspolitische Verantwortungskonzeption der USA keine geografische, sondern eine wertorientierte, individuell-generelle, womit potentiell jeder überall ein Amerikaner sein kann, was relevant für den Verantwortungsbereich der USA ist. Das verfolgte Ziel ist die Erhaltung und Erweiterung der US-amerikanischen Hegemonie; die verfolgte und vorgestellte Weltordnung ist die einer *liberal order*.

Die Europäische Sicherheitsstrategie hingegen erhebt nicht den Anspruch einer globalen Verantwortlichkeit, obwohl wir bereits zu Beginn des Dokuments auf die Aussage stoßen: „Europa muss [...] bereit sein, Verantwortung für die globale Sicherheit [...] zu tragen.“ Die in der ESS ausgeführte und beschriebene Verantwortlichkeitszone ist aber vielmehr eine regionale, die sich um die Stabilität Europas bemüht, und keine globale. Gestützt wird diese Lesart durch das zentrale Sicherheitsziel der EU: Stabilität. Die Erhaltung und Förderung europäischer Stabilität ist das zentrale Ziel der EU, wobei auf die erfolgreiche Integration Europas verwiesen wird. Diese Erfolgsgeschichte, die aus Stabilität durch Kooperation besteht, soll in die Zukunft verlängert werden. Klar wird dies im Abschnitt „Stärkung der Sicherheit in unserer Nachbarschaft“, in dem deutlich gemacht wird, dass trotz des Zeitalters der Globalisierung geografische Aspekte weiterhin eine Rolle spielen und dass den Regionen um Europa herum ein besonderes Interesse der EU gilt. Nur wenn diese Länder verantwortungsvoll regiert werden, kann Sicherheit für Europa möglich sein. Eine Ausnahme bildet hier die Nennung der Region des Nahen Ostens mit seinem israelisch-arabischen Konflikt, dessen Lösung für Europa – neben den europäischen Nachbarschaftsländern – strategische Priorität hat. Im Unterschied zur NSS betont die ESS räumliche Grenzen, was einer globalen und universellen Reichweite abträglich ist. Die EU verfolgt in der ESS zwar eine multilaterale Weltordnung, überlässt jedoch die „Hauptverantwortung für die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit“ dem Sicherheitsrat der Vereinten Nationen (VN). „Lediglich“ eine grundlegende Unterstützung für die VN sowie eine Weiterentwicklung und Beachtung des Völkerrechts und die Stärkung Internationaler Organisationen sind Bestrebungen und verpflichtende Ziele der EU. Die Unterstützung und Verantwortung für Internationales Recht und Internationale Organisationen kann als eine Verlängerung der Norm der Kooperation gesehen werden, welche aus der Integrationsgeschichte der EU erwachsen ist.

Gefahren und Risiken

Die NSS beschreibt als größte Gefahr nach dem Wegfall der Bipolarität, also mit dem Ende des Ost-West-Konflikts, den Terrorismus mit globaler Reichweite und nennt im gleichen Zug die „Schurkenstaaten“ sowie die Proliferation von Massenvernichtungswaffen. Die ESS dagegen begreift Gefahr nicht als Fehlverhalten von nicht-moralisch agierenden Akteuren, sondern als Gefahr an sich. Konkret aufgeführt werden: 1) Terrorismus; 2) Verbreitung von Massenvernichtungswaffen; 3) regionale Konflikte; 4) gescheiterte Staaten; 5) organisierte Kriminalität. Die konkrete Nennung der Gefahren spiegelt die NSS, besonders was die beiden Szenarien der Massenvernichtungswaffen betrifft. Zum einen erkennt die ESS, dass es zu einem regionalen Wettrüsten in den Massenvernichtungswaffen kommen kann und zum anderen beschreibt die ESS die Möglichkeit, dass Terroristen in den Besitz von Massenvernichtungswaffen kommen könnten und diese auch benutzen. Trotz dieser Spiegelung geht die ESS noch einen Schritt weiter und behauptet, dass

Massenvernichtungswaffen und deren Proliferation an sich bereits eine Gefahr darstellen, was aus der Feststellung folgt, dass Massenvernichtungswaffen „die prinzipiell größte Bedrohung für unsere Sicherheit dar[stellen]“. Im Unterschied zur NSS diskutiert die ESS die organisierte Kriminalität und identifiziert Europa als „ein primäres Ziel für organisierte Kriminalität“, die sie als „grenzüberschreitenden Handel mit Drogen, Frauen, illegalen Einwanderern und Waffen [...] und bisweil[ig] bestehenden Verbindungen zu terroristischen Bewegungen“ spezifiziert. Organisierte Kriminalität, das Scheitern von Staaten sowie regionale Konflikte werden in der Gefahrenperzeption der Europäer, im Gegensatz zu den Amerikanern, hervorgehoben. Nach der NSS entsteht Gefahr also aus fehlgeleiteten Überzeugungen, die zu einem abnormen Verhalten bei relevanten Akteuren führen, wohingegen die zentrale Gefahr in der ESS in Instabilität und Konflikt an sich gesehen wird. Dieser Unterschied ist entscheidend für den differierenden Umgang mit Gefahren und Risiken.

Die Wahl der Mittel

Die Mittelwahl, mit der Sicherheit geschaffen bzw. Risiken vorbeugend begegnet werden soll, differiert und stellt jeweils einen eigenen Standpunkt dar. Hier positioniert sich Europa in einer erweiterten Herangehensweise in Abgrenzung zu den USA. Die NSS setzt auf die aktive Nutzung von Militär, auf militärische Interventionen sowie auf die Verbreitung von Ideen. Der präemptive Militärschlag wird in der National Security Strategy als reale Option eingeführt. Dazu kommt die Schaffung von kurzfristigen Koalitionen unter einer US-Führung. Die EU setzt dagegen auf eine Mischung aus militärischen und zivilen Optionen und versucht, das als spezifisch europäisch beschriebene Potential einer breiten Konfliktprävention an erster Stelle zu setzen. Weiterhin wollen die Europäer einen effektiven Multilateralismus nutzen und zusammen mit der internationalen Gemeinschaft Probleme lösen bzw. Risiken auflösen oder zumindest minimieren, bevor sie zu einem konkreten Problem werden. Dabei wird es als wichtig erachtet, im Falle von militärischen Aktionen, diese unter einem VN-Mandat durchzuführen.

Bewertung

Die National Security Strategy und die Europäische Sicherheitsstrategie sind trotz der langen sicherheitspolitischen Verflechtung zwischen den USA und Europa zwei nicht identische sicherheitspolitische Dokumente. Dies mag zunächst banal klingen, ist aber in der historischen Dimension eine dramatische Aussage – vor allem dann, wenn es mit Blick auf die Zukunft um die Aushandlung der Handlungsmacht um und mit globalen Risiken geht. Zwischen den beiden Strategiepapieren besteht eine Lücke, die als Ausdruck eines *transatlantic gap* beschrieben werden kann, der sich hier jedoch nur auf die beiden Papiere und damit auf „Sicherheit“ in einem weiten Sinne bezieht. Neben zahlreichen wichtigen Überlappungen bei der Gefahrenperzeption und in den Zielen gibt es erhebliche Differenzen. Die NSS betont eine Präferenz für militärische Mittel, wohingegen die ESS zivile Mittel innerhalb einer internationalen Rechtsordnung präferiert. Und doch lässt die ESS Raum für militärische Aktionen in einem engen Bereich, der dem Paradigma der Konfliktprävention folgt: „Durch präventives Engagement können schwierige Probleme in der Zukunft vermieden werden.“

Neben dem, was die ESS konkret beschreibt, benennt und will, muss aber auf das aufmerksam gemacht werden, was die ESS „vergisst“. So erfolgt in der ESS z. B. keine

Bearbeitung der Frage nach den Bedingungen, unter denen die EU bereit wäre, militärische Instrumente, etwa für eine Intervention, einzusetzen; und unter welchen Bedingungen überhaupt ein politischer Wille für den Gebrauch von militärischen Instrumenten gegeben wäre. Somit verpasst die ESS die Gelegenheit, einen Fixpunkt für die Möglichkeit von militärisch-präemptiven Einsätzen zu liefern. Damit verweigert sich die EU einer Diskussion der Rahmung von Militärgebrauch. Dieses Strategiepapier wäre jedoch eine willkommene Gelegenheit gewesen, nicht nur einen Kontrapunkt zur National Security Strategy der USA aus dem Jahre 2002 mit ihrer Betonung des politischen Willens zu präemptiven militärischen Eingriffen zu setzen, sondern auch klare Bedingungen und Voraussetzungen zu nennen, die einen Präemptivschlag erlauben und ihn rechtfertigen. Die Solana-Doktrin hätte einen Rahmen präsentieren können, in dem über militärische Optionen nachgedacht werden kann. Sich dieser Diskussion zu entziehen, sie quasi zu negieren, macht die Welt noch nicht besser – so wie es doch das dokumentierte Ziel der ESS ist. Weiterhin wurde der „wirksame Multilateralismus“ als ein zentrales Element des Krisen- und Konfliktmanagements in der ESS genannt. Aber was nicht geschieht, ist eine Operationalisierung dessen, was „wirksamer Multilateralismus“ durchdekliniert tatsächlich bedeutet. In diesem Zusammenhang ist ebenfalls die nicht ausgeführte Konkretisierung der Fähigkeiten der EU für Einsätze, die eine Kombination von „Zivil“ und „Militär“ darstellen, zu nennen. Ohne eine Fähigkeitskonkretisierung, eine Operationalisierung von „wirksamem Multilateralismus“ sowie einer Klärung, wann auch auf militärische Mittel zurückgegriffen werden kann, wird das Strategiepapier zu einem Dokument, welches in einem konkreten Fall sich einer Nutzung entzieht.

Die Europäische Sicherheitsstrategie ist, wie dargelegt, ein wichtiger und nicht zu unterschätzender Punkt in der Entwicklung der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik innerhalb der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der EU. Durch die ESS positioniert sich die EU als ein eigenständiger sicherheitspolitischer Akteur in Abgrenzung zu den USA – trotz aller transatlantischen Gemeinsamkeiten. Aber ob die ESS ohne die Vorlage der amerikanischen NSS überhaupt auf den Weg gebracht worden wäre, ist zu bezweifeln. Insofern dürfen die Kritikpunkte nicht übersehen werden. Denn mit diesem Strategiepapier stehen zu bleiben, wäre für die anvisierten Ziele hinsichtlich einer gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der EU fahrlässig. Inwiefern die Strategie Europas einen adäquateren Ansatz im Umgang mit sicherheitspolitischen Gefahren und Risiken im Gegensatz zur National Security Strategy der USA bildet, wird nur ihre Umsetzung zeigen können. Ein wesentlicher Entscheidungsfaktor innerhalb der EU wird sein, ob die Europäer auch bereit sind, das, was sie als Strategie festgelegt haben, zum einen anzuwenden und zum anderen weiterzuentwickeln, also neuen und anderen Gegebenheiten anzupassen. Darüber hinaus wird entscheidend sein, ob es bei einer geteilten Gefahren- und Risikoperzeption bleibt und ob die vorgestellten Mittel und Ziele auch tatsächlich gemeinsam angewendet und umgesetzt werden, ob also der politische Wille zum konkreten Handeln aufgebracht werden kann. Dies müssen die Europäer erst noch zeigen – im Gegensatz zu den USA, die ihren politischen Willen zur Umsetzung ihrer NSS bereits unter Beweis gestellt haben. Auch wenn dies paradox aussehen mag, ist die NSS damit von idealistischen Denkfiguren wesentlich stärker geleitet, als das bei der ESS der Fall ist. Doch beiden Dokumenten liegt ein strategisches Denken zugrunde, welches seine Kraft aus dem Nachdenken über Weltordnung und Weltunordnung bezieht. Beide stellen somit einen konkurrierenden Beitrag zu einer neuen Ordnungspolitik dar.

Literaturhinweise

- Ehrhart, Hans-Georg; Schmitt, Burkard (Hgg.), Die Sicherheitspolitik der EU im Werden. Bedrohungen, Aktivitäten, Fähigkeiten, Baden-Baden 2004.
- Jäger, Thomas; Höse, Alexander; Oppermann, Kai (Hgg.), Die Sicherheitsstrategien Europas und der USA. Transatlantische Entwürfe für eine Weltordnungspolitik, Baden-Baden 2005.
- Jäger, Thomas; Höse, Alexander; Oppermann, Kai (Hgg.), Transatlantische Beziehungen. Sicherheit – Wirtschaft – Öffentlichkeit, Wiesbaden 2005.
- Reiter, Erich, Die Sicherheitsstrategie der EU, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (2004), H.3-4, S. 26-31.

Meine, Jan W.: Die europäische Sicherheitsstrategie 2003 - Europas Versuch einer Positionierung als sicherheitspolitischer Akteur. In: Themenportal Europäische Geschichte (2011), URL: <<http://www.europa.clio-online.de/2011/Article=492>>.

Dieser Essay bezieht sich auf folgende Quelle: Europäischer Rat, Ein sicheres Europa in einer besseren Welt – Europäische Sicherheitsstrategie (Brüssel, 12. Dezember 2003); [Transkript, Auszüge]. In: Themenportal Europäische Geschichte (2011), URL: <<http://www.europa.clio-online.de/2011/Article=494>>.