

Entwurf für
Ursula Mogg
Mitglied des Bundestages

Wilton Park-Konferenz

24. September 2004

Wege und Ziele
einer gemeinsamen europäischen Sicherheits- und
Verteidigungspolitik (ESVP)

Die Europäische Union ist heute eine Einheit mit 450 Millionen Bürgern. Das ist eine Bevölkerung, die fast doppelt so groß ist wie die der Vereinigten Staaten. Die Wirtschaftskraft der EU entspricht einem Viertel des weltweiten Bruttosozialprodukts. Mit diesen Zahlen wird die Bedeutung klar, die Europa als strategischer und globaler Akteur in der ganzen Welt hat. Es ist an der Zeit, dass dies auch außen- und sicherheitspolitisch besser als bisher zum Ausdruck kommt!

Das Ziel einer Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik entfaltet auch innerhalb der EU eine starke Dynamik. Sie hat sich, wie Javier Solana kürzlich schrieb, zum „Motor der Integration“ entwickelt. Solana stellte auch fest, dass die GASP das Integrationsprojekt ist, „das – so die Meinungsumfragen – von den Bürgern am meisten getragen, ja sogar ausdrücklich gewünscht wird.“

Das zentrale Ziel einer wirklich gemeinsamen europäischen Außen- und Sicherheitspolitik ist die Entwicklung glaubwürdiger militärischer und ziviler Fähigkeiten, die für ein erfolgreiches internationales Krisenmanagement der Europäischen Union notwendig sind.

Wie wichtig eine gemeinsame Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) ist, merken wir besonders dann, wenn wir sie (einmal mehr) schmerzlich entbehren. Dies war zuletzt besonders vor dem Irakkrieg 2003 zu spüren.

Europa hat dabei kein gutes Bild abgegeben. Nicht nur versuchte exemplarisch der amerikanische Verteidigungsminister mit „Old“ und „New Europe“, die Mitgliedsstaaten der EU gegeneinander auszuspielen. Die Führungen der Mitgliedsstaaten erledigten dies gleich selbst, indem sie gegeneinander Positionen bezogen.

Hilfreich für den Prozess des europäischen Zusammenwachsens war dies nicht, und die Schadenfreude Mancher, die dieses Zusammenwachsen ohnehin argwöhnisch beobachten, war unübersehbar. Aber es hat auch allen Beteiligten die Notwendigkeit verbesserter Grundlagen für ein gemeinsames und koordiniertes Auftreten in der Zukunft verdeutlicht.

Es bleibt richtig: Wenn Europa in absehbarer Zukunft international Bedeutung erlangen will, brauchen wir eine handlungsfähige gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik. Um ähnliche kakophonische Verwerfungen wie im Jahr 2003

zu verhindern, müssen wir uns in Europa über unsere politischen Grundauffassungen verständigen.

Positiver Ausdruck einer solchen Verständigung wäre es, wenn der im europäischen Verfassungsentwurf vorgesehene Außenminister bald eingesetzt würde.

Die EU hat frühzeitig erkannt, dass den Bedrohungen der Gegenwart nicht alleine mit militärischen Mitteln zu begegnen ist. Mit der ESVP hat sie sich darum „eine ausgewogene, parallele Entwicklung der militärischen und zivilen Fähigkeiten“ zum Ziel gesetzt.

Dass es keine Selbstverständlichkeit ist, im Rahmen einer Sicherheitsstrategie auch zivile Konzeptionen zu integrieren, müssen wir bis heute im Irak beobachten. Ich sage das ohne Häme, denn die negativen Folgen dieses politischen Versagens treffen in ihren Konsequenzen alle Bündnispartner: auch die, die sich an der Operation selbst nicht beteiligt haben.

Die besondere Betonung ziviler Aspekte in einer europäischen Sicherheitsstrategie unter Einbeziehung der Erfahrungen, die wir seit einigen Jahren auf dem Balkan machen, ist – wie ich finde – das spezifisch Europäische. Hier wird nicht nur ein „nationales Interesse“ durchgesetzt.

Wir wollen vielmehr – darüber hinaus, vielleicht sogar mit Priorität – Verantwortung für die Verbesserung der Lebenssituation in den Einsatzgebieten übernehmen. Und wir wollen diese Absicht von vorneherein politisch signalisieren:

Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik ist keine Besatzungspolitik. Sie sollte idealerweise eine Mischung sein aus militärischer Krisenintervention und politischer Stabilisierungspolitik.

Die Notwendigkeit zu einer solchen „integrierten“ Sicherheitspolitik, die auch Entwicklungshilfe und bestimmte Formen der auswärtigen Kulturpolitik umfassen muss, liegt auf der Hand. Vielerorts schon sind militärische Kriseninterventionen an Unverständnis und mangelnder Sensibilität für unterschiedliche Kulturen und Lebensweisen gescheitert.

Insofern ist klar, dass die Irak-Krise als zusätzlicher Katalysator wirkt, um die Außen- und Sicherheitspolitik der EU fortzuentwickeln.

Als Geburtsstunde der Europäischen Verteidigungs- und Sicherheitspolitik wird heute die Tagung des Europäischen Rates im Juni 1999 in Köln angesehen. Die politische Absicht der europäischen Partner bekundeten sie folgendermaßen:

„Der Europäische Rat unterstreicht seine Entschlossenheit, die Union in die Lage zu versetzen, autonom Beschlüsse zu fassen und in den Fällen, in denen die NATO als Ganzes nicht beteiligt ist, als Reaktion auf internationale Krisen EU-geführte militärische Operationen einzuleiten und durchzuführen. Dabei ist unnötige Duplizierung zu vermeiden.“

Die strategische Partnerschaft zwischen EU und NATO soll dabei aber auch weiterhin eine wichtige Grundlage für die europäische Handlungsfähigkeit im Bereich der Sicherheit bleiben.

Für die zivilen Bestandteile definierte man vier Planziele für polizeiliche Aufgaben, die Schaffung rechtlicher Strukturen, einer zivilen Administration und des Zivilschutzes.

Ein zentrales Ziel ist es dabei, dass die Stabilisierungsbemühungen durch die Akzeptanz der betroffenen Bevölkerung unterstützt werden, aber auch andersherum, dass diese Akzeptanz durch die Erfahrung stabiler Verhältnisse erzeugt bzw. verbessert wird.

Nach den politischen Schwierigkeiten in der EU wegen der Irakkriegs-Frage war es den Partnern – nachvollziehbarer Weise – wichtig, dass die Union in die Lage versetzt wird, mit einer Stimme zu sprechen und dadurch einen strategischen Dialog mit den wichtigsten Partnern, insbesondere natürlich mit den USA, zu führen.

Die beschlossene Europäische Sicherheitsstrategie ist in drei zentrale Kapitel gegliedert:

1. Analyse der fünf Hauptbedrohungen Europas, als da sind: (a) Terrorismus, (b) Verbreitung von Massenvernichtungswaffen, (c) Regionalkonflikte, (d) gescheiterte Staatsmodelle sowie (e) organisierte Kriminalität.
2. Drei strategische Ziele: Präventives Vorgehen gegen sicherheitsrelevante Bedrohungen; Sicherheit in Europas unmittelbarer Nachbarschaft; Stärkung einer auf Multilateralismus gründenden Weltordnung.

3. Die Auswirkungen auf die europäische Politik: eine aktivere, handlungsfähigere und kohärentere EU, sowie die Zusammenarbeit mit Bündnispartnern.

Das erwähnte umfassende Sicherheitsverständnis wird dabei verstärkt durch die besondere Hervorhebung eines präventiven diplomatischen, handels- und entwicklungspolitischen Gesamtinstrumentariums der Union. Dies soll verdeutlichen: Militärische Gewalt findet nur als letztes Mittel und auf der Grundlage der UN-Charta Anwendung.

Unterstrichen wird damit zum einen, dass der Aspekt der Prävention vor allem auf zivile Mittel gestützt sein soll.

Zum anderen, dass durch das Bekenntnis zu Völkerrecht und Multilateralismus die primäre Verantwortung des UN-Sicherheitsrates gilt.

Von großer Bedeutung ist ferner eine wirksame Rüstungskontrolle.

Im vergangenen Dezember (2003) konnte beim Europäischen Rat in Brüssel eine erste wichtige Einigung erreicht werden in einem Papier mit dem Titel „Europäische Verteidigung: NATO/EU – Konsultationen, Planung und Operationen“.

Die hier erreichte Einigung ist eine Weichenstellung von besonderer Bedeutung: für die weitere Entwicklung der ESVP ebenso wie für die strategische Partnerschaft zwischen NATO und EU.

Es gab bekanntlich Bedenken wegen der Befürchtung eines exklusiven Charakters einer gemeinsamen europäischen Sicherheitspolitik und die befürchtete Unverträglichkeit mit Verpflichtungen durch die NATO. Die Entwicklung der ESVP folgte aber von Anfang an einem integrativen und kooperativen Ansatz. Und dies wird auch so bleiben.

Javier Solana, der Hohe Vertreter für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU, wurde darum beauftragt, die erforderlichen Maßnahmen mit zwei wesentlichen Zielsetzungen in die Wege zu leiten:

1. Zum einen ging es um Verbesserungen bei EU-Operationen gemeinsam bzw. unter Rückgriff auf NATO-Kapazitäten. Dafür soll eine EU-Arbeitsgruppe beim NATO-Hauptquartier eingerichtet werden.

2. Zum anderen ging es um die Verbesserung der europäischen Fähigkeit, sich auch ohne die NATO eigene Handlungsmöglichkeiten zu erarbeiten – einerseits unter der Regie nationaler Hauptquartiere, aber daneben auch in der Form einer EU-eigenen Truppe.

Daher ist auch die gemeinsame Ausbildung des europäischen militärischen und zivilen Führungspersonals ein wichtiges Element für eine erfolgreiche Realisierung der ESVP.

Durch die Harmonisierung und Standardisierung der zivil-militärischen Ausbildung wird erstens die Entwicklung einer gemeinsamen Sicherheitskultur gefördert.

Zweitens wird das Führungsverständnis auf diese Weise vereinheitlicht.

Geplant ist außerdem die Einrichtung eines Kollegs für Sicherheit und Verteidigung. Seine Zielgruppe sind hochrangige zivile und militärische Führungskräfte, die in besonderer Weise für die Umsetzung der ESVP verantwortlich sein werden.

Europäische Rüstungsagentur

Die Mitgliedstaaten der EU geben zusammen jährlich etwa 160 Milliarden Euro für Verteidigungszwecke aus. Nach wie vor gibt es bei den Rüstungsprogrammen Überschneidungen. Die Rüstungsforschung wird immer noch vorwiegend unter nationaler Ägide betrieben.

Um die knappen Ressourcen sinnvoller und koordinierter einsetzen zu können, nimmt in diesem Jahr eine zwischenstaatliche Agentur ihre Arbeit auf. Diese Rüstungsagentur wird in den Bereichen Entwicklung der Verteidigungsfähigkeiten, Forschung, Beschaffung und Rüstung Verantwortung tragen.

Die Reduzierung unnötiger Doppelungen wird gerade in einer Zeit angespannter Haushalte ein wesentlicher Schlüssel zu Verbesserung der sicherheitspolitischen Fähigkeiten auf europäischer Ebene sein.

Der Hauptzweck dieser Agentur wird die Definition und Koordinierung notwendiger militärischer Fähigkeiten und deren Realisierung durch effiziente Rüstungsprozesse sein. Damit übernimmt die ESVP erstmals Aufgabenbereiche, die bisher als wesentliche Aufgabe der nationalen Politiken in der Verantwortung der jeweiligen Verteidigungsminister liegen.

Das Prinzip sollte sein: Nicht jeder muss alles können! Jedoch sollten im Zuge dieser Effektivierung auch die (in den „Headline Goals“ von Helsinki) definierten Fähigkeitslücken geschlossen werden. Insofern kann man sagen, dass das Grundprinzip eines effektiven Multilateralismus auch innerhalb der Union Anwendung findet.

Die langfristige Konsequenz daraus, so meine Überzeugung, könnte – oder sollte sogar – die Option auf einen europäischen „Verteidigungsminister“ sein, in Analogie und logischer Ergänzung zu dem Plan, einen veritablen Außenminister zu küren, den ich bereits erwähnt habe.

EU-Truppenstatut

Das EU-Truppenstatut regelt darüberhinaus die territorialen Befugnisse bzw. die innerstaatlichen Zustimmungsverfahren zu Truppenbewegungen.

Abschließend möchte ich noch ein paar Sätze zur veränderten Qualität der internationalen Sicherheitspolitik sagen. Es war vielleicht die besondere zivilisatorische Qualität des Westfälischen Friedens von 1648, dass fortan in internationalen Konflikten das staatliche Gewaltmonopol eine zentrale Bedeutung hatte. Krieg, das war etwas, das fortan zwischen Staaten stattfand. (Das vielleicht aber auch nur in einer eurozentristischen Weltbetrachtung so wahrgenommen worden ist!)

Inzwischen drängen sich unserer Aufmerksamkeit aber zunehmend asymmetrische Konflikte auf, sei es der Terrorismus, der am 9. September 2001 seinen vorläufigen Höhepunkt erreichte, sei es der Verlust der Staatlichkeit mit äußerst gewalttätigen Folgen für die regionalen Bevölkerungen, wie wir es in unterschiedlichen Eskalationsstufen in Ländern wie Afghanistan, Liberia, Ruanda, Kongo oder auch in Kolumbien erlebten bzw. erleben. Oder auch aktuell im Sudan.

Diese Formen nichtstaatlicher internationaler und nationaler Gewalteskalationen verdeutlichen uns, wie unzureichend eine Sicherheitspolitik ist, die sich einseitig auf militärische Handlungsoptionen konzentriert. Unter diesem Gesichtspunkt ist es von wachsender Bedeutung, präventive zivile Strategien zu entwickeln und zu fördern, um den Frieden und die Menschenrechte besser zu schützen.

Die Diskussion hat eben erst begonnen. Im Rahmen der Beratung und Konzipierung einer gemeinsamen europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik hat sie bereits jetzt einen hohen Stellenwert. Gleichwohl darf man vermuten, dass auch nachfolgende Generationen diese Diskussion noch führen werden.