



Christos Katsioulis

Europäische Außenpolitik auf dem Prüfstand

Auf halber Strecke zum globalen Akteur?

■ Die EU verfügt über ein breites Spektrum effizienter Politikinstrumente, kann diese jedoch oft nicht einsetzen. Der rhetorischen Erklärungen ungeachtet, mangelt es entweder an klaren Wert- und Normvorgaben oder an deren Umsetzung in politische Prioritäten und kohärente Politiken.

■ Ohne eine Klärung des Verhältnisses zu Schlüsselpartnern und eine Einigung auf gemeinsame Prioritäten wird die EU bei den anstehenden globalen Herausforderungen und der Gestaltung der zukünftigen Weltordnung nur eine Nebenrolle spielen.

■ In den Vordergrund einer strategischen Diskussion sollte die EU ihr Verhältnis zu den USA, zu Russland und ihre Politik gegenüber der unmittelbaren Nachbarschaft stellen.

NOVEMBER 2008

Inhalt

1	Einleitung und Fragestellung	2
2	Europäische Außen- und Sicherheitspolitik – wo stehen wir heute?	3
3	Was sind mittelfristig die strategischen Herausforderungen für Europa?	5
3.1	Das Verhältnis zu den USA muss geklärt werden	6
3.2	Die Beziehungen zu Russland müssen gemeinsam vereinbarten Zielen dienen	8
3.3	Die Zusammenarbeit der EU mit internationalen Organisationen (NATO, UN, AU) gestalten	9
3.4	Ordnungspolitik will gelernt sein – die Stabilisierung der weiteren Nachbarschaft: Balkan, Kaukasus, Naher Osten	11
3.5	Die Kapazitäten der Europäischen Union: Intervention oder Verteidigung?	12
4	Fazit	14
	Literatur	15

1 Einleitung und Fragestellung

Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) und die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) sind vergleichsweise junge Politikbereiche, die sich in den vergangenen Jahren rasant entwickelt haben (Wong 2005: 141).

Erwiesen sich die Europäer noch Anfang der 1990er Jahre als unfähig, die vor der eigenen Haustür ausgebrochenen Kriege in Jugoslawien diplomatisch oder gar militärisch zu beenden, spielt die EU heute eine größere Rolle auf dem internationalen Parkett. Dies gilt sowohl für den politischen Einfluss auf krisenhafte Entwicklungen, auch unter Einsatz des ökonomischen Instrumentariums der Union, als auch für die Durchführung internationaler Einsätze durch die EU. Dabei kommt der EU zugute, dass seit dem 1999 in Köln erfolgten Beschluss zum Aufbau einer Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik deutliche Fortschritte bei der Bereitstellung ziviler und militärischer Kapazitäten der Mitgliedstaaten für EU-Missionen erzielt wurden und entsprechende Planungs- und Steuerungseinheiten auf europäischer Ebene entstanden sind.

Gleichzeitig wurde mit Javier Solana ein Hoher Vertreter der EU für die GASP/ESVP bestimmt, der den europäischen Anstrengungen auf globaler Bühne ein Gesicht (und die viel zitierte Telefonnummer) gegeben hat, und dessen Anstrengungen es auch zu verdanken ist, dass die EU seit 2003 über eine Europäische Sicherheitsstrategie (ESS) verfügt.¹ Mit der Einigung auf den Reformvertrag kommen noch weitere institutionelle Neuerungen hinzu, die eine Stärkung der Außen- und Sicherheitspolitik Europas bewirken sollen.

Diesen Fortschritten stehen jedoch eine Reihe von Problemen gegenüber. Diese beinhalten die Auseinandersetzung über den Irakkrieg, den weiterhin nicht geregelten Finanzierungsmechanismus der GASP/ESVP, die Uneinigkeit der Mitgliedstaaten in zentralen Fragen der globalen Rolle der EU sowie das Fehlen wichtiger strategischer Kapazitäten wie beispielsweise Lufttransportfähigkeiten und Hubschrauber. Angesichts der breiten Unterstützung einer globalen Rolle Europas durch die Bürgerinnen und Bürger (European Commission 2008: 15) sowie der anstehenden Herausforderungen der globalen Ordnungs- und Sicherheitspolitik, die von den einzelnen Mitgliedstaaten kaum bewältigt werden können (Steinmeier 2007: 28), ergibt sich die Notwendigkeit für eine tragfähige Außen- und Sicherheitspolitik Europas. Diese muss den inneren und äußeren Erwartungen und den

anstehenden Aufgaben gerecht werden. Im Kern geht es darum, inwiefern die EU in den kommenden Jahren überhaupt an der wichtigsten Frage der globalen Ordnungspolitik *mitwirken* kann: effektiver Multilateralismus oder multipolare Welt?

Europas Außen- und Sicherheitspolitik definiert sich über gemeinsame Ziele

Das Ziel einer künftigen europäischen Außenpolitik sollte aber kein Alleinvertretungsanspruch der EU und damit ein völliger Souveränitätsverzicht der Mitgliedstaaten in der Außen- und Sicherheitspolitik sein. Es sollte vielmehr im Interesse der EU und der Mitgliedstaaten liegen, die gemeinsam formulierten Ziele der Europäischen Sicherheitsstrategie, der EU-Afrikastrategie und anderer Dokumente auch gemeinsam zu verwirklichen und die jeweiligen Politiken im Sinne dieser Ziele zu koordinieren. Eine wirklich effektive Außen- und Sicherheitspolitik Europas wäre dann erreicht, wenn zwischen den Mitgliedstaaten und den europäischen Institutionen eine Arbeitsteilung etabliert würde, in der jeder Akteur die Aufgaben erfüllt, für die er die besten Voraussetzungen mitbringt und in der sich die verschiedenen Akteure untereinander eng absprechen und gegebenenfalls kooperieren. Die aktuelle Vielstimmigkeit Europas im Außenhandeln *kann* dazu beitragen, die Ziele der EU besser zu verwirklichen. Und sie kann es erleichtern, in einen Dialog mit Drittstaaten einzutreten.² Vermieden werden muss allerdings ein Ausscheren von Mitgliedstaaten oder Institutionen aus dem außenpolitischen Konsens Europas, da dies die wichtigste globale europäische Währung, seine »soft power« – die gerade auf der Einigung vieler Mitgliedstaaten, der Befolgung globaler Regelwerke und dem darauf basierenden Einsatz vieler verschiedener Instrumente beruht – in Frage stellt.

Das vorliegende Papier ist in mehreren Stufen aufgebaut. Zunächst wird der aktuelle Stand der Außen- und Sicherheitspolitik Europas dargestellt, wobei sowohl institutionelle Aspekte als auch aktuelle Operationen und Fähigkeiten berücksichtigt werden. Sodann werden die strategischen Herausforderungen für Europa in mittelfristiger Perspektive analysiert. Diese Analyse erfolgt zum einen mit Blick auf die globale Ebene und die Entwicklungen dort, zum anderen aber auch aus der Innenperspektive Europas, um Bruchstellen innerhalb der EU identifizieren zu können,

¹ Vgl.: <http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Europa/Aussenpolitik/GASP/EU-Sicherheitsstrategie.html>.

² Offensichtlich wird dies am Beispiel Russlands, das sich gegenüber einem Dialog mit Berlin deutlich offener zeigt als mit Warschau, oder bei den europäisch-kubanischen Beziehungen, die unter spanischer Federführung leichter zu handhaben sind als beispielsweise unter lettischer.

die eine Weiterentwicklung der europäischen Außen- und Sicherheitspolitik gefährden könnten. In einem dritten Schritt wird untersucht, inwiefern Europa nach heutigem Ermessen in der Lage ist, diesen Herausforderungen zu begegnen, welche Probleme dabei auftreten können und wo die Stärken der EU liegen. Als Maßstab für die Fähigkeit der EU, diesen Herausforderungen zu begegnen, werden die sechs Kriterien der »actorness« von Bretherton/Vogler (Bretherton/Vogler 1999: 38) verwendet. Sie ermöglichen eine Beurteilung, inwiefern die EU als einheitlicher und eigenständiger Akteur auf der internationalen Bühne auftritt.

2 Europäische Außen- und Sicherheitspolitik – wo stehen wir heute?

Die Mitgliedstaaten haben sich auf einen Reformvertrag der EU geeinigt, der auch wichtige Änderungen für die Außen- und Sicherheitspolitik bringen wird (vgl. zum Folgenden: Bendiek 2007). Die wichtigste Neuerung wird die Schaffung eines »Hohen Vertreters der Union für Außen- und Sicherheitspolitik« sein, der sich nur im Titel vom Europäischen Außenminister unterscheidet, den der Verfassungsvertrag vorgesehen hatte. Er wird neben den bisherigen, Javier Solana übertragenen Befugnissen auch das Amt des Außenkommissars und Vizepräsidenten der Kommission beinhalten. Mit diesem »Doppelhut« vereint er die intergouvernementalen und die vergemeinschafteten Kompetenzen in der Außenpolitik und bekommt als Kommissionsmitglied auch einen besseren Einblick in die Entwicklungspolitik der EU. Zudem wird er den ständigen Vorsitz im Rat für Auswärtige Angelegenheiten führen, in dem die Mitgliedstaaten die Beschlüsse zur Außenpolitik treffen. Zu seiner Unterstützung wird ein europäischer diplomatischer Dienst, bestehend aus europäischen und mitgliedstaatlichen Beamten geschaffen. Eingeschränkt werden diese neuen Kompetenzen und Spielräume allerdings durch eine gleichzeitige Hervorhebung der Rolle der Mitgliedstaaten in der GASP. Sie wird in der Funktion der Räte explizit festgeschrieben: »Sie [die GASP] wird vom Europäischen Rat und vom Rat einstimmig festgelegt und durchgeführt, soweit in den Verträgen nichts anderes festgelegt.« (Rat der Europäischen Union 2007: 27). Hinter der sperrigen Bezeichnung und der Einschränkung durch Europäischen Rat und Rat »... verbergen sich (...) prinzipielle nationalstaatliche Souveränitätsvorbehalte und der Unwille, außenpolitische Kompetenzen an die EU abzugeben« (Bendiek 2007: 2). Durch eine zusätzliche Erklärung der Regierungskonferenz soll außerdem bestimmt wer-

den, dass durch die GASP die außenpolitischen Zuständigkeiten und der besondere Charakter der Sicherheits- und Verteidigungspolitik der Mitgliedstaaten nicht berührt werden und dass die Kommission und das Parlament keine neuen außenpolitischen Befugnisse erhalten sollen. Ferner soll die Union die ihr übertragenen Zuständigkeiten nicht überschreiten dürfen. Jedoch erhält die EU eine eigenständige Rechtspersönlichkeit, was den Abschluss von internationalen Abkommen erleichtern wird. Entscheidungen in der GASP müssen auch weiterhin einstimmig getroffen werden, die Anwendung des Mehrheitsbeschlusses ist ohne Vertragsänderung nicht möglich. Eine Flexibilisierung ist im neuen Vertrag aber vorgesehen, der für eine »verstärkte Zusammenarbeit« von interessierten Mitgliedstaaten allerdings eine Mindestanzahl von neun Staaten vorschreibt.

Der Reformvertrag ist somit keine Wegmarke für ein weiteres Voranschreiten der Vergemeinschaftung der europäischen Außenpolitik. Er schreibt vielmehr den intergouvernementalen Charakter der GASP fest und schützt die nationalstaatlichen außen- und sicherheitspolitischen Kompetenzen vor einem Zugriff durch die EU. Gleichzeitig führt er zu einer weiteren »Brüsselisierung« der Außenpolitik, indem Kompetenzen und Beratungsprozesse mehr und mehr nach Brüssel verlagert werden. Die Mitgliedstaaten gehen gestärkt daraus hervor, während die GASP/ESVP auch mit dem neuen Vertreter weiterhin in ihrer diffizilen Lage zwischen »Baum und Borke« (Mitgliedstaaten und EU) verharrt und damit Gefahr läuft, bei Auseinandersetzungen über zentrale Fragen entweder nicht beachtet oder – schlimmer noch – zerrieben zu werden. Wie diese Entwicklung in Zukunft aussehen könnte, beschreibt der österreichische Bundeskanzler Alfred Gusenbauer, der ebenfalls die Mitgliedstaaten in den Vordergrund stellt: »In Zukunft wird das Kunststück wohl darin bestehen, sowohl die Souveränität der Mitgliedstaaten in sicherheitspolitischen Fragen zu bewahren als auch international handlungsfähiger zu werden, indem die einander ergänzenden Kapazitäten und Kompetenzen der EU-Länder vernünftig gebündelt werden.« (Gusenbauer 2007: 91).

Diese Bestimmungen stehen daher im Widerspruch zur operativen Entwicklung dieses Politikfeldes, in dem sich die EU insbesondere im Bereich der internationalen Einsätze sehr aktiv zeigt und zahlreiche Missionen unter EU-Flagge stattfinden oder in Planung sind (vgl. dazu Tabelle I). So hat die EU die NATO-geführte SFOR-Operation in Bosnien-Herzegowina übernommen und sichert damit seit 2004 den Friedensprozess in der ehemaligen jugoslawischen Republik. Ein weiterer Baustein des europäischen Engagements in der Region ist die EULEX-Mission, die bislang größte

zivile Mission der EU, die zum Aufbau rechtsstaatlicher Strukturen in der neu gegründeten Republik Kosovo beitragen soll.³ Daneben hat die EU eine viel beachtete Mission zur Sicherung der Wahlen im Kongo durchgeführt, die erfolgreich abgeschlossen

wurde, zumindest wenn man es als Erfolg verbucht, dass die europäischen Truppen ihr sehr eng gefasstes Mandat erfüllt haben und nach einer weitgehend störungsfreien Wahl im Kongo vollständig wieder abgezogen sind (vgl. Martin 2008).

Tabelle I: Internationale Einsätze unter Leitung der EU

Wann	Was	Personen	Partner
Januar 2003 bis Dezember 2007	Polizeimission EUPM in Bosnien und Herzegowina zur Unterstützung der lokalen Polizeikräfte beim Aufbau der Polizeistrukturen sowie im Kampf gegen organisierte Kriminalität und Korruption	400	Nachfolge UN IPTF
März bis Dezember 2003	Militäroperation CONCORDIA zur Stabilisierung der Lage in der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien unter Rückgriff auf NATO-Mittel und -Fähigkeiten	400	NATO
Juni bis September 2003	Militäroperation ARTEMIS in der Demokratischen Republik Kongo unter französischer Führung zur Stabilisierung der Sicherheitslage und zur Verbesserung der humanitären Lage im Distrikt Ituri	1800	
Dezember 2003 bis Dezember 2005	Polizeimission EUPOL PROXIMA zum Aufbau eines professionellen Polizeidienstes in der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien	200	
Juli 2004 bis Juli 2005	Rechtsstaatsmission EUJUST THEMIS in Georgien zur Stärkung der rechtsstaatlichen Strukturen und zur Beratung bei der Strafrechtsreform	9	OSZE
Seit Dezember 2004	Militäroperation EUFOR ALTHEA in Bosnien und Herzegowina unter Rückgriff auf NATO-Mittel und -Fähigkeiten. Folge-Operation zur vormals NATO-geführten SFOR-Operation in Bosnien und Herzegowina	2500	NATO
Seit April 2005	Polizei-Beratungsmission EUPOL KINSHASA in der Demokratischen Republik Kongo	39	
Seit Mai 2005	Sicherheitssektor-Mission EUSEC KONGO. Europäische Fachleute unterstützen den Reformprozess des Sicherheitssektors in der Demokratischen Republik Kongo	28	
Seit Juli 2005	Rechtsstaatsmission EUJUST LEX. Unterweisung hochrangiger Vertreter der irakischen Justiz und Polizei beim Aufbau eines modernen, rechtsstaatlichen Justizwesens	20	
Seit Juli 2005	Unterstützung der Operation AMIS der Afrikanischen Union (AU) zur Befriedung der Provinz Darfur im Sudan . Die EU unterstützt die AU sowohl im militärischen als auch im Polizeibereich	60	AU
September 2005 bis Dezember 2006	Beobachtermission AMM der EU in Aceh/Indonesien (unter Beteiligung einiger ASEAN-Staaten)	80	ASEAN
Seit November 2005	Grenzbeobachtermission der Europäischen Union am Grenzübergang Rafah/Gazastreifen (EU BAM Rafah)	70	
Seit Dezember 2005	EU-Beobachtungsmission an der ukrainisch-moldawischen Grenze (Border Assistance Mission/BAM)	100	
Seit Januar 2006	Polizeimission in den Palästinensischen Gebieten (EUPOL COPPS)	33	
Januar bis Juni 2006	Polizeiberaterteam EUPAT in der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien	30	
Juli bis November 2006	EU-Militäroperation zur Absicherung der Wahlen in der Demokratischen Republik Kongo (EUFOR RD Congo)	2000	UN
Seit Juni 2007	Polizeimission EUPOL Afghanistan zur Unterstützung der afghanischen Regierung beim Aufbau einer Polizei	160	

Zusammengestellt von Tobias Dörk.

Quellen: Auswärtiges Amt (<http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Europa/Aussenpolitik/ESVP/ESVP-Operationen.html>) (01.10.07), Rat der Europäischen Union (http://www.consilium.europa.eu/cms3_fo/showPage.asp?id=268&lang=de&mode=g) (01.10.07).

3 Vgl. dazu: http://www.consilium.europa.eu/cms3_fo/showPage.asp?id=1458&lang=DE und <http://www.eulex-kosovo.eu/>.

Die Europäische Sicherheitsstrategie⁴, das aus der Irakkrise geborene Dokument der Policy Unit von Javier Solana, hat sich im Verlauf der letzten Jahre zum Referenzdokument europäischer Außen- und Sicherheitspolitik entwickelt. Darin werden erstmals Risiken und Bedrohungen Europas⁵ genannt, sowie die Ziele der Außen- und Sicherheitspolitik der EU formuliert. Diese umfassen neben der Verteidigung Europas auch die »Stärkung der Sicherheit in der Nachbarschaft« und die »Schaffung einer Weltordnung auf der Grundlage eines wirksamen Multilateralismus«.⁶ Mit dem breiten Verständnis von Sicherheit und Außenbeziehungen, der Einbeziehung aller Politikbereiche von Entwicklungszusammenarbeit und Handel über Diplomatie bis zum Militär, bietet die ESS Anhaltspunkte für das auswärtige Handeln der EU in vielen Bereichen. Sie ist zum Maßstab für die externen Partner der EU geworden, der an die Außen- und Sicherheitspolitik der EU angelegt wird (Biscop 2007: 10). Zudem bietet sie zahlreiche Anknüpfungspunkte für den europäisch-amerikanischen strategischen Dialog (Major/Riecke 2006: 95). Gleichzeitig gibt die ESS den Rahmen für die Weiterentwicklung des strategischen Diskurses in Europa vor und dient als Ankerpunkt für politikfeldspezifische Strategien der EU, wie sie in den letzten Jahren zu den Bereichen Kampf gegen den Terrorismus⁷, Proliferation von Massenvernichtungswaffen⁸ sowie Proliferation von Kleinwaffen⁹ verfasst wurden. Einen weiteren wichtigen Schritt zu einer verstärkten Operationalisierung der ESS stellt die 2005 verabschiedete Afrikastrategie der Europäischen Union dar. Sie formuliert auf regionaler Ebene die an die ESS und die Millennium Development Goals der Vereinten Nationen angelehnten Ziele der Union und ihrer afrikanischen Partner sowie die Strategien zu ihrer Umsetzung (vgl. Arbeitsgruppe Europäische Integration 2006).

Der Konsens der Mitgliedstaaten über die ESS – die notwendige Bedingung für deren Erfolg – beruht aber auch darauf, dass es sich dabei um kein rechtlich verbindliches Dokument handelt, sondern vielmehr um eine Deklaration der strategischen Ziele der EU in der

Außenpolitik. Der breite Ansatz erleichterte zwar die Konsensfindung, erschwerte aber zwangsläufig eine stärkere Konkretisierung. Hier knüpft dann auch die Kritik an der Sicherheitsstrategie an. Sie entzündet sich zum einen an der Unverbindlichkeit der ESS, ihrem umfassenden Ansatz (Major/Riecke 2006: 93) und der fehlenden strategischen Ausrichtung (vgl. Heisbourg 2004; Toje 2005). Zudem wird kritisch angemerkt, dass die ESS in der strategischen Frage der Intervention zwar weitreichende Forderungen formuliert (»eine Kultur des frühzeitigen, raschen und wenn nötig robusten Eingreifens«), aber eine Spezifizierung der Mittel, Instrumente und vor allem der Bedingungen für eine Intervention weitgehend schuldig bleibt (Flechtner 2006: 3f).

3 Was sind mittelfristig die strategischen Herausforderungen für Europa?

Der Blick auf das institutionelle Arrangement, die Operationen und Missionen weltweit und die Entwicklung der strategischen Debatte auf europäischer Ebene zeigt, dass die EU durchaus Fortschritte in der Außen- und Sicherheitspolitik gemacht hat, dabei aber immer wieder mit Rückschlägen kämpfen muss. Dennoch hat sie sich weltweit einen positiven Ruf geschaffen, der es ihr in Krisen und Konflikten ermöglicht, als neutraler Akteur aufzutreten. »One of the assets that we should draw on is that we are seen as an active player but not as a threat« (Solana 2007). Die EU hat nachgewiesen, dass sie in heiklen Situationen erfolgreich agieren kann. Dennoch steht die Weiterentwicklung der GASP/ESVP im Hinblick auf Substanz, Institutionen und Kapazitäten vor schwierigen Herausforderungen, die sowohl im Inneren der Union als auch außerhalb zu finden sind. Als gegeben werden dabei die Bedrohungsanalysen der ESS betrachtet, die hier nicht näher untersucht werden, weil sie in der ESS eher abstrakt gefasst sind und daher auch für einen längeren Zeitraum Gültigkeit haben.

In diesem Kapitel werden die aus Sicht des Autors wichtigsten Herausforderungen für die EU skizziert und Vorschläge entwickelt, wie die EU sie überwinden und daraus gestärkt hervorgehen kann. Die EU sollte mittelfristig in der Lage sein, ein globaler ordnungspolitischer Akteur zu werden und bei der Kernfrage der internationalen Beziehungen in den kommenden Jahren *mitzuwirken*: im Sinne eines effektiven Multilateralismus oder einer multipolaren Welt? Unter diesem Aspekt wurden die Herausforderungen ausgewählt. Darunter finden sich vor allem interne Bau- und Schwachstellen sowie regionale Brennpunkte, da

4 <http://consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf>.

5 Die Bedrohungen sind: Terrorismus, Verbreitung von Massenvernichtungswaffen, regionale Konflikte, »failed states« und organisierte Kriminalität, s. ESS, Fn. 4, S. 3ff.

6 Zur Verknüpfung der verteidigungspolitischen und der ordnungspolitischen Dimension dieser Zielsetzungen vgl. Flechtner 2006, S. 3.

7 <http://register.consilium.eu.int/pdf/en/05/st14/st14469-re04.en05.pdf>.

8 <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/03/st15/st15708.en03.pdf>.

9 <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/06/st05/st05319.en06.pdf>.

die EU auch in den kommenden fünf Jahren voraussichtlich noch keine globale Rolle einnehmen kann.

Um die internationale Handlungsfähigkeit der EU bei diesen Herausforderungen festzustellen, werden folgende Kriterien an den momentanen Stand der europäischen Integration und die Dispositionen der Mitgliedstaaten angelegt (Bretherton/Vogler 1999: 38):

1. geteiltes Set von Normen und Prinzipien (K1),
2. Fähigkeit, Prioritäten zu identifizieren und kohärente Politiken zu formulieren (K2),
3. Fähigkeit, effektiv mit internationalen Akteuren zu verhandeln (K3),
4. Verfügbarkeit über Politikinstrumente und Kapazität, diese zu nutzen (K4),
5. innere Legitimation der Entscheidungsprozesse und Politikprioritäten (K5),
6. externe Wahrnehmung und Erwartungen von Dritten, dass die EU ein internationaler Akteur ist (K6).

Damit die EU ein internationaler Akteur wird, ordnungspolitisches Potenzial erlangen kann und damit ihre Außenpolitik über den Status eines »Projekts« (Mauil 2002: 1478) hinauskommt, muss sie folgende Hürden überwinden:

3.1 Das Verhältnis zu den USA muss geklärt werden

Die Irakkrise hat es deutlich werden lassen: Das Verhältnis der EU-Mitgliedstaaten zu den USA und deren ordnungspolitischen Vorstellungen und Methoden ist höchst unterschiedlich und birgt dauerhaftes Spaltpotenzial für eine europäische Außen- und Sicherheitspolitik (Serfaty 2006: 68). Dieses Spaltpotenzial gründet in den durch die jeweiligen Sicherheitsstrategien niedergelegten Unterschieden zwischen den Methoden und Instrumenten der USA und der EU sowie in ihren Zielsetzungen. Insbesondere das Verständnis von Multilateralismus und internationalen Institutionen war zumindest in den für die EU-Außenpolitik prägenden Jahren 2001–2003 diesseits und jenseits des Atlantiks höchst unterschiedlich. Während die USA Multilateralismus eher instrumentell und unter dem Vorbehalt einer amerikanischen Führungsrolle verstanden (»coalitions of the willing«) und internationalen Institutionen mit Skepsis oder allenfalls tiefem Misstrauen begegneten (Internationaler Strafgerichtshof, Präsentation von Außenminister Powell zu den Massenvernichtungswaffen des Irak im UN-Sicherheitsrat), setzte die EU bei der Verwirklichung ihres Zieles eines »sicheren Europa in einer besseren Welt« explizit auf effektiven Multilateralismus und die enge Bindung an das Völkerrecht und an internationale Legitimität.

Die Debatte um das Raketenabwehrsystem in Polen und Tschechien offenbarte ähnliche Tendenzen und auch bei der Entscheidung über den Status des Kosovo wurde deutlich, dass eine sachunmittelbare Haltung der EU in Sicherheitsfragen undenkbar ist, sobald die USA Position bezogen haben. Mit anderen Worten: Die USA sind der zentrale Referenzpunkt für die europäische Bühne, die sich bei der Formulierung ihrer Strategien, dem Aufbau ihrer Kapazitäten und bei Verhandlungen mit Drittstaaten an den USA entweder orientiert oder sie mit einbezieht. Gleichzeitig, und das ist die Ursache für die Konflikte innerhalb Europas, sind die USA auch der Referenzpunkt für die jeweiligen nationalen Sicherheitspolitiken der Mitgliedstaaten, so dass die Abstimmung mit den Partnern stets mit Blick auf Washington erfolgt.

Seit der EU-Erweiterung 2004 um die mittelöstlichen Staaten hat sich die Kluft zwischen den »Europäern« und den »Atlantikern« in der Außenwahrnehmung noch einmal vergrößert. Insbesondere Polen und Tschechien, die Protagonisten in der Debatte um das Raketenabwehrsystem, wurden in Europa vielfach als »trojanische Pferde« der USA wahrgenommen (Edwards 2006: 147). Allerdings ist die Auseinandersetzung zwischen den Befürwortern einer eigenständigen, von den USA unabhängigen Außen- und Sicherheitspolitik und den Atlantikern, die eine Anlehnung an die USA und die NATO für unverzichtbar halten, seit Bestehen der EG aktuell (vgl. Stahl et al 2004). Dabei geht es keineswegs nur um die Frage des Aufbaus eigenständiger militärischer Kapazitäten der EU, was den USA prinzipiell entgegenkommen würde, um die von ihnen geforderte transatlantische Lastenteilung besser umzusetzen.¹⁰ Stattdessen geht es um die Bedeutung, die dem internationalen Recht und der Legitimation durch internationale Organisationen eingeräumt wird. Die Politik der USA nach dem 11. September 2001 setzt auf Koalitionen der Willigen und den globalen Führungsanspruch Washingtons und unterwirft die internationalen Beziehungen der Logik des »War on Terror«. Dies gipfelte in der viel zitierten Bush-Aussage »Wer nicht für uns ist, ist gegen uns« (Wieland-Karimi 2007: 4). Der Widerspruch zur europäischen Politik, die präventive Militärschläge ablehnt, militärische Aktionen (zumindest nachträglich wie im Kosovo) völkerrechtlich legitimieren möchte und sich bemüht, Krisen und Konflikte unter Anwendung eines breiten Spektrums von

¹⁰ Die USA fordern regelmäßig die Modernisierung der europäischen Armeen und eine Aufstockung der nationalen Verteidigungsbudgets. Siehe zum Beispiel die Rede der amerikanischen NATO-Botschafterin Victoria Nuland vom Februar 2008, <http://www.america.gov/st/texttrans-english/2008/February/20080222183349eafas0.5647394.html>.

Instrumenten – wirtschaftlich, diplomatisch, militärisch etc. – zu lösen, liegt auf der Hand.¹¹

Der innereuropäische Konflikt während der Irakkrise beruhte auf den unterschiedlichen Bedeutungen, die territorialer Verteidigung und regionaler Sicherheit (Edwards 2006: 152) – im Falle der mitteleuropäischen Staaten – sowie der Bedeutung der USA beigemessen werden. Hinzu kommt wie im Falle Großbritanniens, aber auch Polens und der baltischen Staaten, ein als besonders wahrgenommenes Verhältnis zu den USA.

Die Unterschiede in der Frage, welche Bedeutung den USA für die eigene Sicherheit zugemessen wird und ob man über eine langjährig gewachsene »special relationship« verfügt, sind in der strategischen Kultur der einzelnen Mitgliedstaaten begründet. Sie lassen sich nicht durch ein neuerliches europäisches Papier oder transatlantische Konferenzen aus der Welt schaffen. Auch die kurz nach dem innereuropäischen Bruch in der Irakfrage formulierte ESS ist kein Zeichen für einen außenpolitischen Konsens, sondern eher für eine Komplementarität der nationalstaatlichen Vorstellungen. Das Ziel der EU und der Mitgliedstaaten muss es sein, einen »modus vivendi« mit den USA zu finden, der die gemeinsame Lösung sicherheitsrelevanter Fragen ermöglicht, ohne dass darüber jeweils eine innereuropäische Auseinandersetzung entbrennt. Beispiele für eine konkrete und fruchtbare Zusammenarbeit gibt es: Die Arbeitsteilung zwischen der EU-3 und den USA in den Verhandlungen mit dem Iran (Harnisch 2007), die Kooperation in Afghanistan (auch wenn es hier noch Verbesserungspotenzial gibt) und auch die Debatte um das Raketenabwehrsystem offenbaren Kooperations- und Dialogbereitschaft auf beiden Seiten, wie auch die Einbeziehung Russlands verdeutlicht. Zudem haben sich die Wahrnehmungen von Europäern und Amerikanern im Hinblick auf internationale Kooperationen angenähert. Dies zum einen durch die Entwicklungen im Irak, die den USA die Grenzen einer militärisch dominierten Politik ohne klare »exit strategy« aufgezeigt haben (Serfaty 2006: 67), sowie zum anderen durch die Verhärtung der Position des Iran, die Krise im Libanon und die verstärkten Aktivitäten des internationalen Terrorismus in Europa (Garrett 2006). Aus offizieller Sicht wird konstatiert, dass »die europäische Außen- und Sicherheitspolitik mit ihrer auf Prävention und vorausschauender Friedenspolitik aufbauenden Strategie und den geschaffenen Missionsfähigkeiten auf viel Zustimmung,

Vertrauen und Nachfrage stößt« (Erler 2007: 114). Betrachtet man aber die Bilanz der europäischen Interventionen, so wird deutlich, dass die EU ein zögerlicher Akteur ist, der sich vor allem auf Post-Konflikt-Situationen beschränkt und auch da nur begrenzte Erfolge vorzuweisen hat (vgl. Dzihic/Kramer 2008). Die Strategie der Bush-Administration, den Terrorismus durch Krieg zu besiegen, ist ebenfalls nicht von Erfolg gekrönt. Eher im Gegenteil: »Nach fünf Jahren ›Global War on Terror‹ kann man bilanzieren, dass dieser sich als kostspieliger Irrweg erwiesen hat.« (Mützenich 2007: 285). Der Präsidentschaftswahlkampf in den USA, bei dem sowohl der Demokratische Kandidat Barack Obama als auch der Republikanische Anwärter John McCain der Einbindung der USA in die internationale Gemeinschaft große Bedeutung beimessen und gleichzeitig mehr Engagement von den Europäern verlangen (Handelsblatt 29.2.2008), bietet die Chance, das transatlantische Verhältnis weiter zu verbessern.

Insgesamt gesehen verfügt die EU in diesem Fall lediglich über Politikinstrumente und hier auch nur bedingt über die Fähigkeit, diese einzusetzen. Es wird deutlich, dass sie kein geteiltes Set von Normen und Prinzipien hat (K1), sie kann keine kohärenten Politiken formulieren (K2), sie kann nicht effektiv mit den USA verhandeln (K3), sie verfügt über eine sehr geringe Legitimität ihrer Entscheidungen (K5) und wird auch von Washington nicht durchgängig als internationaler Akteur anerkannt. Die Diagnose fällt gravierend aus: In den Beziehungen zu den USA spulen die Mitgliedstaaten weitgehend ihre eigenen Konzepte ab. Die europäische Ebene wird nicht als relevant oder hilfreich betrachtet.

Wie kann die EU handlungsfähig werden?

Zum einen ist es notwendig, die Kommunikation zwischen Washington und Brüssel zu verbessern, um frühzeitig und umfassend strategische Fragen diskutieren zu können und dem Partner die Chance zu geben, Position zu beziehen. »Eine sicherheitspolitische Debatte über unterschiedliche, vorwiegend globale amerikanische und europäische Verantwortungen ist überfällig. Sie würde der Klarheit der Arbeitsteilung und der Europäisierung Europas dienen.« (Bahr 2007: 271). Damit können unliebsame Überraschungen in Europa vermieden werden. Die Fähigkeit, kohärente Politiken zu formulieren, steigt und die USA lernen, die EU als internationalen Akteur ernst zu nehmen. Gleichzeitig können Arbeitsteilungen, »entry« und »exit strategies« miteinander abgesprochen werden, so dass die USA sich einerseits einer Unterstützung durch Europa (auch in den UN-Gremien) sicher sind

¹¹ Die europäische Position ist hier holzschnittartig skizziert, findet sich aber so in der Europäischen Sicherheitsstrategie wieder, auf die sich immerhin alle Mitgliedstaaten nach der Irakkrise einigen konnten und der die neuen Mitglieder auch zugestimmt haben.

und die Europäer andererseits nicht aus Bündnissolidarität und stabilitätspolitischen Erwägungen in das strategische Korsett amerikanischer Planungen gepresst werden und nach dem Motto »mitgegangen, mitgefangen, mitgehangen« an Operationen mitwirken müssen, deren Konzeption sie nicht beeinflussen konnten (Górka-Winter 2007).

Der zweite Weg, der beschritten werden muss, ist eine interne Debatte in Europa, die sich offensiv dem Verhältnis zu den USA zuwendet und die eigene Position in grundlegenden Fragen zu definieren sucht. Die Einigung auf ein gemeinsames Set von Werten und Prinzipien und die Legitimation der EU durch die Mitgliedstaaten sind in der transatlantischen Beziehung unabdingbar. Eine Gegenmachtbildung der Europäer zu den USA ist illusionär und auch nicht gewünscht (Risse 2004: 75), allerdings gibt es Fragen, in denen Europa und Amerika unterschiedlicher Ansicht sind und die dazu führen können, dass es zu divergierenden außenpolitischen Positionen innerhalb der EU kommt. Dazu gehören insbesondere die Führung von Präventivkriegen, der »War on Terror« und die Handhabung internationaler Vereinbarungen und des internationalen Rechts. Hierzu ist eine gemeinsame europäische Position notwendig, denn die EU wird inzwischen als relevanter weltpolitischer Akteur betrachtet. Jede Absenz von der globalen Bühne wird daher als Versagen ausgelegt. Ein positives Beispiel war der Umgang mit der Georgienkrise durch die französische Ratspräsidentschaft. Sarkozy handelte hier schnell und stellvertretend für Europa, auch wenn die einzelnen Partner noch nicht informiert waren. Dennoch war danach stets von einem »europäischen Friedensplan« die Rede.

3.2 Die Beziehungen zu Russland müssen gemeinsam vereinbarten Zielen dienen

Ähnliches internes Konfliktpotenzial wie die Beziehungen zu den USA birgt auch das Verhältnis der EU zu Russland. Ein Grund ist auch hier die unterschiedliche Wahrnehmung Russlands durch die Mitgliedstaaten, die wie Deutschland, Italien oder Griechenland ein gutes Verhältnis zu Moskau pflegen und die Kooperation zwischen der EU und Russland vertiefen wollen, oder, wie insbesondere die neuen Mitglieder Mittelosteuropas, die in Russland weiterhin die Hauptbedrohung für ihre Sicherheit sehen (Edwards 2006: 159).

Die Erneuerung des bisherigen Partnerschafts- und Kooperationsabkommens lag auf Eis, weil die Verhandlungen zwischen Russland und der EU lange Zeit

von Polen blockiert wurden.¹² Beim EU-Russland-Gipfel 2008 in Chanty Mansijsk einigten sich beide Seiten darauf, die Verhandlungen über die Strategische Partnerschaft wieder aufzunehmen. Sie soll die Bereiche Wirtschaft, Freiheit, innere und äußere Sicherheit, Justiz sowie Wissenschaft, Bildung und Kultur umfassen (Buhbe 2007: 10).¹³

Ein weiterer Grund für die problematischen Beziehungen ist die teils erratische Außenpolitik Russlands, das einerseits die europäischen Bemühungen bei der Lösung internationaler Konflikte unterstützt – wie im Fall des iranischen Atomprogramms¹⁴ –, andererseits aber sein neu erwachtes Selbstbewusstsein offensiv gegen die Interessen Europas oder einzelner europäischer Staaten nachweist. Dies war besonders in den Verhandlungen über den Status des Kosovo und die Reaktion Moskaus auf die Unabhängigkeitserklärung zu erkennen, drückt sich aber auch in der klaren Haltung zum amerikanischen Plan eines Raketenabwehrsystems unter Mitwirkung von Polen und Tschechien aus. Besonders deutlich wurde das neue Selbstbewusstsein beim Einsatz des russischen Militärs in Georgien, was auch mit einer Politik der Einflussmaximierung im Stile des 19. Jahrhunderts verglichen wurde (vgl. Kagan 2008). Die Auseinandersetzungen zwischen der EU und Russland werden sich auch in Zukunft um den Umgang mit den postsowjetischen Staaten drehen. Das Abdrehen der Gaszufuhr für die Ukraine und Weißrussland zur Erzielung höherer Preise, der Handelsboykott gegen Georgien und die mangelnde Bereitschaft Moskaus, mit Initiativen der Europäischen Nachbarschaftspolitik zu kooperieren, verdeutlichten dies auch schon im Vorfeld der Georgienkrise.

Russland ist im Moment ein unberechenbarer Partner, der in der EU teils als »Chance« teils als »Gefahr« betrachtet wird. Es bleibt unklar, welchen Zielsetzungen die EU gegenüber Moskau folgen soll und welche Mittel sich dafür eignen. Ähnlich wie beim transatlantischen Verhältnis stellt sich die internationale Handlungsfähigkeit der EU auch hier als eher schwach dar. Ein geteiltes Set von Normen und Dispositionen (K1)

12 Aufgrund des von Russland Ende 2005 verhängten Einfuhrverbots für polnische Lebensmittel (v. a. Fleischwaren) weigerte sich Polen, Verhandlungen über ein neues Partnerschaftsabkommen zwischen der EU und Russland zuzustimmen. Weiterhin sieht Polen die bis heute ausstehende Ratifizierung der »Energiecharta« durch Russland als eine Voraussetzung für weitere Verhandlungen über eine Strategische Partnerschaft.

13 Vgl. dazu die gemeinsame Erklärung der EU und Russlands: http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/er/101524.pdf.

14 Vgl. dazu: <http://www.iht.com/articles/2008/09/08/opinion/edtakeyh.php>.

ist nicht erkennbar, kohärente Politiken werden ebenfalls nicht formuliert, allerdings scheint sich der zunehmend wichtige Bereich der Energiesicherheit als Priorität herauszuschälen (K2). Die Kapazität zur Verhandlung mit Russland (K3) ist noch zu stark von der jeweiligen Präsidentschaft und dem gewählten Themenfeld abhängig, woraus auch ersichtlich wird, dass die EU bislang von Russland noch nicht als internationaler Akteur angesehen wird (K6). Wie in den transatlantischen Beziehungen verfügt die EU im Falle Russlands über ein breites wirtschafts- und handelspolitisches Instrumentarium, aber nur bedingt über die Kapazität (K4) und Legitimation (K5), dieses zu nutzen, insbesondere wenn es sich um klare sicherheitspolitische Fragen handelt.

Wie kann die EU handlungsfähig werden?

Das Verhältnis zu Moskau ist der Schlüssel für eine kohärente europäische Ostpolitik (FAZ 5.3.2008). Eine Einigung zwischen den Mitgliedstaaten über eine Strategische Partnerschaft, die alle wichtigen Themenfelder einschließt, ist der erste Schritt in diese Richtung. Die anstehenden sicherheitspolitischen Probleme, denen sich die EU gegenübersteht, wie zum Beispiel Energiesicherheit, Proliferation von Massenvernichtungswaffen, das iranische Atomprogramm oder auch der Kampf gegen den Terrorismus, erfordern eine Verständigung mit Russland. Sie bieten aufgrund ihrer Aktualität und der zeitlichen Dringlichkeit die Chance, Vertrauenskapital zwischen den zögernden Mitgliedstaaten und Russland aufzubauen, das für den Abschluss weiter reichender Vereinbarungen nötig ist. Die Form der Zusammenarbeit muss dem besonderen Status Moskaus gerecht werden, Konditionalitäten im Partnerschaftsabkommen würden eher kontraproduktiv wirken. Stattdessen sollte Wert auf ein enges Konsultations- und Informationsgeflecht gelegt werden, das im Sinne einer »neuen Entspannungspolitik« die Intensivierung der Beziehungen ermöglicht. Darin muss neben den zentralen außen- und sicherheitspolitischen Akteuren der EU, den Mitgliedstaaten und dem Rat, auch die Kommission eingebunden werden, um ein insgesamt kohärentes Außenaufreten der EU zu schaffen und zu verhindern, dass einzelne Akteure oder Politikbereiche, wie beispielsweise Ordnungspolitik und Energiesicherheit, gegeneinander ausgespielt werden.

3.3 Die Zusammenarbeit der EU mit internationalen Organisationen (NATO, UN, AU) gestalten

Eine weitere Herausforderung, die sich der EU in den kommenden Jahren stellen wird, ist die Frage, wie, in welchen Bereichen und in welchen Regionen sie die Zusammenarbeit mit anderen internationalen Organisationen gestalten wird bzw. inwieweit die Mitgliedstaaten ihr die Chance einräumen, dies zu gestalten. Für die Umsetzung des Ziels eines »effektiven Multilateralismus«, wie ihn die ESS fordert, benötigt die EU handlungsfähige und kooperationswillige Partnerstaaten und -organisationen. »By far the biggest challenge [in the medium and longer term] will be to protect and develop a system of institutions capable of tackling the problems of our globalised world to build an international order with the rules that will help us navigate the choppy waters ahead.« (Solana 2007).

Bislang nutzen die Mitgliedstaaten die unterschiedlichen Organisationen (vor allem UN und NATO) nach den eigenen Präferenzen und unterstützen sie jeweils mit ihren eigenen Mitteln und Kapazitäten. Dies wird an den Einsatzzahlen der Soldaten europäischer Mitgliedstaaten im Ausland deutlich: Momentan sind etwa 50–60 000 europäische Soldaten weltweit stationiert (vgl. Giegerich/Wallace 2004: 164), davon aber nur ein Teil in eigenständigen EU-Operationen, das Gros in »coalitions of the willing«, NATO- oder UN-Operationen. Die Mitgliedstaaten verfolgen demnach einen pluralistischen Ansatz bei der Nutzung von Sicherheitsinstitutionen, innerhalb dessen die EU mit anderen Institutionen (beinahe) auf einer Ebene steht (Gowan 2007: 62).

Für die interinstitutionelle Zusammenarbeit gibt es seitens der EU bereits Erfahrungen in der Kooperation mit der NATO (Bosnien, Mazedonien und bald Afghanistan). Zudem gibt es eine kleine Operation zur Unterstützung der Afrikanischen Union (AU), die sich durch die Mission im Tschad und der Zentralafrikanischen Republik noch erweitern wird. Für Kooperationen mit den UN können die Beispiele Kongo und ebenfalls Bosnien genannt werden. Bei den EU-Missionen wurden weitgehend positive Erfahrungen mit den Partnern gemacht, in erster Linie bei der Kooperation vor Ort und bei der Zusammenarbeit zwischen den für die Missionen zuständigen Hauptquartieren.

Die EU-NATO-Beziehungen sind ein Sonderfall, weil zum einen das Berlin-Plus-Abkommen theoretisch die Zusammenarbeit zwischen den beiden Organisationen regeln sollte – die aufgrund von 21 gemeinsamen Mitgliedstaaten sowieso nicht allzu problematisch sein dürfte –, zum anderen die USA als wichtigster Partner in der NATO die erwähnten trans-

atlantischen Schwierigkeiten mitbringen. In der Praxis wird ein strategischer Dialog zusätzlich vom Konflikt zwischen Zypern und der Türkei überschattet, die ihre jeweiligen institutionellen Rechte des Berlin-Plus-Abkommens dazu nutzen, die Kooperation zwischen der EU und der NATO auf dem Altar der eigenen – jeweils gegen den anderen gerichteten – nationalen Sicherheitspolitik zu opfern (Katsioulis 2008; vgl. Kupferschmidt 2006). Die Haltung der neuen französischen Regierung, die sich wieder stärker in der NATO engagieren will und die Zusammenarbeit EU-NATO möglicherweise zum Schwerpunkt ihrer Präsidentschaft machen möchte, bietet dabei die Chance, neuen Schwung in das Verhältnis zu bringen.

Bezüglich der UN formuliert die ESS klar, dass diese als Legitimationsinstanz für europäische Operationen und Missionen unabdingbar bleiben. Darüber hinaus finden sich aber nur wenige klare Konzepte für die Gestaltung des Verhältnisses zwischen den beiden Organisationen. 2006 ist es zu einer Intensivierung der EU-UN-Beziehungen gekommen. Bei den Missionen im Kongo arbeiteten UN und EU auf Organisations- und Missionsebene eng zusammen. Die internationale Intervention im Libanon, wo die EU als Akteur nicht auftritt, die Mitgliedstaaten aber eine entscheidende Rolle spielen und quasi europäische Strukturen eingeführt haben, hat ebenfalls zur Vertiefung der EU-UN-Beziehungen geführt. Dabei ist deutlich geworden, dass beide Organisationen wechselseitig voneinander profitieren können (Legitimation für die EU, effektive Instrumente und Unterstützung im Sicherheitsrat für die UN). Das (nicht nur) nach außen intransparente EU-Entscheidungssystem in der Außen- und Sicherheitspolitik, mit den parallelen und sich teils überlappenden Politiken der Mitgliedstaaten und der EU, sorgt aber auf der UN-Bühne für Verwirrung und mindert die Effektivität der Zusammenarbeit.

Bislang stellt sich die Zusammenarbeit der EU mit anderen internationalen Organisationen als diffus dar, die genaue Rolle der EU bleibt dabei jeweils schleierhaft oder gestaltet sich aus bekannten Gründen (EU-NATO) schwierig. Zwar besteht in der institutionellen Zusammenarbeit ein weitgehend geteiltes Set von Werten und Normen (K1), aber der EU mangelt es an der Fähigkeit, eine kohärente Politik zu formulieren (K2), die für alle Beteiligten eine Leitlinie bildet, an der sie sich orientieren können und die auch breite Legitimation im Inneren genießt (K5). Auch die vorhandenen Politikinstrumente stehen der EU nur unter mitgliedstaatlichem Vorbehalt zur Verfügung und stärken damit ebenfalls nicht die Rolle der EU als internationaler Akteur (K4). Dennoch wird Europa insbesondere von den Regionalorganisationen wie ASEAN, AU und MERCOSUR als wichtiger Partner und zentraler inter-

nationaler Akteur angesehen und entsprechend in Verhandlungen eingebunden (K6). Auch die zwischen EU und NATO ausgehandelten Kooperationsmodalitäten verdeutlichen, dass die Union als relevant angesehen wird (und sei es auch von manchen als Konkurrenz).

Wie kann die EU handlungsfähig werden?

Angesichts der bestehenden Konkurrenz der EU mit anderen Organisationen wie NATO und UN um die knappen Ressourcen der Mitgliedstaaten, vor allem in Fragen der Intervention, muss es das Ziel der EU sein, das zentrale Forum für die Mitgliedstaaten zu werden, in dem die Einbindung auch einzelner Staaten in militärische oder zivile Operationen diskutiert wird. Dies soll nicht dazu dienen, die nationalstaatlichen Entscheidungen zu hinterfragen, sondern allen Akteuren die Chance geben, einen Überblick über das europäische Engagement (EU und Mitgliedstaaten) weltweit zu gewinnen und dies bei Entscheidungen zu berücksichtigen.

Die institutionelle Zusammenarbeit mit UN, AU und NATO muss dagegen noch stärker im Zeichen des effektiven Multilateralismus stehen, im Sinne der wirksamen und erfolgreichen Lösung von Problemen. Die Afrikastrategie der EU, die die Instrumente der Union in den auswärtigen Beziehungen zusammenfasst und übergreifenden Zielen in der Politik gegenüber Afrika unterordnet, ist ein positives Beispiel dafür, wie ein solcher Prozess hin zu einem effektiven Multilateralismus begonnen werden kann (vgl. Arbeitsgruppe Europäische Integration 2006). Die Afrikastrategie schließt unmittelbar an die Millennium Development Goals der UN an und bündelt die bis dahin wenig abgestimmten Politiken der EU, um einen gemeinsamen Beitrag zu diesen UN-Zielen zu ermöglichen. Die Afrikapolitiken der Mitgliedstaaten können ebenfalls in diese Strategie eingepasst werden, weil ein breites Informationssystem über Mittelvergabe (EU Donor Atlas) und Abstimmungsprozesse vor Ort integriert ist. Aufbauend auf dieser europäischen Strategie wurde mit Vertretern der AU diskutiert und beim Gipfel in Lissabon eine Afrika-EU-Strategie verabschiedet, die gemeinsames »ownership« gewährleisten soll. Eine solche geografisch spezifizierte Strategie ist ein notwendiger erster Schritt zur Erfassung der unterschiedlichen Zielsetzungen und Akteure in der EU, effektiv wird der damit begründete Multilateralismus aber erst in der Implementierung und praktischen Abstimmung zwischen den beteiligten Organisationen.

In Krisenfällen bleibt die EU darauf angewiesen, sich mit den einzelnen interessierten und fähigen Mitgliedstaaten abzustimmen. Solange eine Befassung der EU vom Willen der Mitgliedstaaten abhängig ist,

auch wenn die Verfahren in Brüssel inzwischen stark von der Administration der GASP/ESVP bestimmt werden (Duke/Vanhoonacker 2006), sollte daher die Frage bei Krisen nicht lauten »Wie kann die EU diese Krise lösen?«, sondern »Wer kann diese Krise am besten lösen und wie kann Europa – Union und Mitgliedstaaten – dies unterstützen?«. Ein solcher pragmatischer Ansatz (Gowan 2007) hat sich im Libanon bewährt und scheint auch in der Darfurkrise bislang angewandt zu werden. Er beinhaltet im Einzelfall auch die Unterordnung unter die UN oder die NATO, die aber dann nach vorheriger EU-interner Abstimmung erfolgt. Damit wird vermieden, dass die europäische Außenpolitik sich als Flickenteppich von Interessen präsentiert und den Organisationen eine Vielzahl von konkurrierenden Gesprächspartnern anbietet.

Die französische Initiative zu einer stärkeren Einbindung in die NATO ist ein wichtiger Schritt, um die politischen und strategischen Planungen beider Organisationen einander wieder anzunähern. Angesichts der Bedeutung der beiden Organisationen für die Konfliktbewältigung und Verteidigung in Europa ist ein solcher substanzieller Dialog unabdingbar. Nur so kann aus dem derzeitigen Spagat vieler Mitgliedstaaten zwischen EU und NATO ein weniger schmerzhafter Stand auf zwei miteinander verflochtenen Säulen werden. Dazu ist es aber auch notwendig, dass die EU ihr Gewicht im Zypernkonflikt in die Waagschale wirft und möglichst viele Anreize für eine Lösung anbietet. Bis dahin sollte gemeinsam mit den USA Druck auf Nikosia und Ankara ausgeübt werden, mit dem Ziel, den Konfliktaustrag aus EU und NATO herauszuhalten.

3.4 Ordnungspolitik will gelernt sein – die Stabilisierung der weiteren Nachbarschaft: Balkan, Kaukasus, Naher Osten

Die Statusfrage des Kosovo sowie weitere territoriale Fragen in der Nachbarschaft (und innerhalb) der EU – Moldawien, Südossetien, Zypern und Abchasien – sind eine zentrale Herausforderung für die ordnungspolitische Rolle der Union, die aufgrund der geografischen Nähe in den kommenden fünf Jahren für die EU akut werden (könnten). Dabei spielen die oben angeführten Herausforderungen – EU-USA und EU-Russland – eine wichtige Rolle, wie beispielsweise im Kosovo, wo Moskau und Washington diametral entgegengesetzte Haltungen haben und Europa sich mühsam einigen musste. Europa ist jedoch dem Konflikttherd am nächsten und mit der Beitrittsperspektive für den westlichen Balkan und den zahlreichen Engagements in der Region am stärksten von dieser Frage betroffen (vgl. International Crisis Group 21.8.2007).

Noch viel schwieriger wird die Einbindung Russlands im Kaukasus, wo es selbst in die beiden Konfliktfälle verwickelt ist.

Die Bilanz der EU ist bislang eher gemischt. Während sie in allen Konflikten in ihrer Nachbarschaft ein hohes finanzielles Engagement aufweist, zahlreiche Sondergesandte ernannt und Konzepte zur Stabilisierung erarbeitet hat, ist ein maßgeblicher Einfluss Brüssels auf die politische Entwicklung in diesen Gebieten nur selten zu beobachten. Eine löbliche Ausnahme bildet die Intervention von Javier Solana in den Konflikt zwischen slawischen und albanischen Mazedonen, der zum Ohrid-Abkommen führte, das von europäischen Missionen gestützt wurde. Im Gegensatz dazu steht das Engagement der Union im Nahen Osten, wo sie beispielsweise in den Palästinensischen Autonomiegebieten seit Jahren hohe Summen investiert, ohne die Situation einer Lösung näher zu bringen. Auch im Irak, wo die EU 40 Prozent der aufgewendeten Mittel erbringt, wird sie als Akteur nach wie vor nicht wahrgenommen (vgl. Die Welt 14.5.2008).

Ähnlich trübe, aber in seinen Konsequenzen für die Außenwirkung der EU noch fataler, ist die nicht erfolgte Lösung des Konflikts auf Zypern, obwohl die Republik inzwischen ein Mitglied der EU geworden ist. Die Erweiterungspolitik als bislang wirksamstes Instrument der EU zur wirtschaftlichen und politischen Transition sowie zur Konflikteinhegung und -lösung ist hier gescheitert. Dies schwächt nicht nur den Charakter der EU als »model power« (Miliband 2007), sondern lässt die europäischen Leitideen auf dem Balkan in einem anderen Licht erscheinen als noch 2003. Wenn die europäische Perspektive nicht in der Lage ist, beiden Volksgruppen auf Zypern genügend Anreize für eine Konfliktbeilegung zu liefern, so muss befürchtet werden, dass sie auch im Falle Serbiens und des Kosovo oder in Bosnien-Herzegowina keine Wirkung entfaltet (Katsioulis 2008).

Die Gründe für das insgesamt nur mäßige Ergebnis der EU in ihren Bemühungen um regionale Stabilisierung liegen zum einen in der fehlenden Kohärenz zwischen den Aktivitäten der Kommission, des Rates und der Mitgliedstaaten. Die EU tritt zumeist mit einer Vielzahl von Akteuren auf, deren Mandate, Mitarbeiter und Instrumente nur mangelhaft miteinander verknüpft sind. Zum anderen war die EU insbesondere im Kosovo, aber auch im Nahen Osten und anderen Konfliktregionen nicht in der Lage, eine gemeinsame politische Position und gemeinsame konkrete Ziele zu entwickeln, zu deren Verfolgung ihr breites und auch effizientes Instrumentarium eingesetzt hätte werden können. Gleichzeitig vertraut die EU auf dem Balkan noch zu sehr dem eigenen Erfolg bei der Stabilisierung Mittel- und Osteuropas durch die Beitrittsperspektive.

Die Erfahrung auf Zypern hätte aber schon 2004 ein deutliches Zeichen dafür sein müssen, dieses Instrumentarium auszubauen und den spezifischen Bedingungen auf dem Balkan anzupassen.

In ihren Bemühungen um eine konstruktive ordnungspolitische Rolle in der Region stellt sich die EU als sehr aktiver, aber bislang noch wenig erfolgreicher Akteur dar. Zwar beruht die Politik bei den genannten Konflikten auf einem gemeinsam geteilten Set von Werten und Normen, das auch in der Sicherheitsstrategie, den Kopenhagener Beitrittskriterien sowie in den zahlreichen einzelnen Abkommen der EU mit den Staaten auf dem Balkan niedergelegt ist (K1). Es mangelt aber an der Fähigkeit, Prioritäten zu identifizieren, und insbesondere daran, kohärente Politiken zu formulieren (K2). Die EU verhandelt zwar mit internationalen Akteuren, beispielsweise im Nahen und Mittleren Osten oder auch in der Kosovo-Statusfrage, diese Verhandlungen führen allerdings meist zu unbefriedigenden Ergebnissen (K3). Dabei helfen auch die zahlreichen Politikinstrumente der EU (finanziell, zivil, militärisch) nicht weiter, obwohl die Union inzwischen bereit und in der Lage ist, diese zu nutzen (K4). Das Bewusstsein dafür, dass die EU ein ernst zu nehmender ordnungspolitischer Akteur mit wirksamen Instrumenten in Konfliktregionen sein kann, fehlt besonders in den Hauptstädten der Mitgliedstaaten. Damit mangelt es auch an Legitimation für Entscheidungsprozesse (s. Kosovo) und festgelegte Politikprioritäten (K5). Im Gegensatz dazu stellen externe Akteure hohe Erwartungen an Brüssel und versprechen sich vom europäischen Engagement eine klare Verbesserung ihrer politischen und materiellen Situation (K6).

Wie kann die EU handlungsfähig werden?

Der Vertrag von Lissabon ist ein erster Schritt zur verbesserten Handlungsfähigkeit der EU in ihrer Nachbarschaft. Die neu geschaffene Position des Hohen Vertreters birgt deutlich höhere Chancen, in der Außenpolitik zu einer kohärenten Haltung zu gelangen als die bisherige »Versäulung« der auswärtigen Beziehungen der EU (vgl. von Ondarza 2008). Eine engere Verzahnung zwischen den auch jetzt schon machtbewusst eingesetzten ökonomischen Instrumenten der EU und dem sicherheitspolitischen Werkzeugkasten steht jedoch auch dann noch aus. Eine horizontale Abstimmung zwischen den europäischen Instrumenten findet nach wie vor nicht statt. Aber auch die vertikale Abstimmung liegt weiterhin im Argen: Die EU wird nur unzureichend durch die nationalen Hauptstädte unterstützt. Es bedarf also eines verstärkten politischen Dialogs zwischen den EU-Mitgliedstaaten auf europäischer Ebene über die gemeinsam zu ver-

folgenden Ziele und die dafür einzusetzenden Instrumente. Die Legitimation der EU als ordnungspolitischer Akteur muss dadurch gestärkt werden, dass die wegweisenden Entscheidungen über die Nachbarschaft nicht in Washington und von dort ausgehend in den einzelnen Hauptstädten getroffen werden, sondern in Brüssel. Das Beispiel der Anerkennung der Unabhängigkeit des Kosovo illustriert diesen Aspekt besonders anschaulich. Die EU muss dabei nicht als Institution diese Entscheidungen treffen, sie sollte aber das erste und zentrale Diskussionsforum für die Mitgliedstaaten sein, in dem diese Entscheidungen vorbereitet und umgesetzt werden. Die hohen Erwartungen insbesondere in der Nachbarschaft rechtfertigen eine solche Rolle der EU und sollten Anreiz genug sein, die eigenen Bemühungen auch mit einem Ergebnis zu belohnen. Zudem ist ein solches »politisches Forum EU« auch mit den Vorbehalten der Mitgliedstaaten gegenüber einer europäischen »superpower« vereinbar (Miliband 2007).

3.5 Die Kapazitäten der Europäischen Union: Intervention oder Verteidigung?

Die Europäische Union hat in diesem Jahr das Ziel erreicht, jeweils zwei Battle Groups pro Halbjahr in Bereitschaft zu haben. Gleichzeitig wird der Aufbau von zivilen Kapazitäten, einer European Rapid Reaction Force und Planungseinheiten in Brüssel betrieben. Das Ziel ist es, die EU in die Lage zu versetzen, autonom Einsätze des gesamten Petersberg-Spektrums durchzuführen. Zugleich ist die Europäische Verteidigungsagentur mit langfristigen Planungen zur Vereinheitlichung der Rüstungsbeschaffungen für das Krisenmanagement befasst, damit die Fähigkeiten der Europäer bei ESVP-Einsätzen kompatibler werden.

Es ist allerdings noch lange nicht geklärt, zu welchem Zweck die EU diese Kapazitäten aufbaut, was sie damit erreichen will und welches gemeinsame Konzept die militärischen und zivilen Ressourcen der ESVP mit den Entwicklungspolitiken etc. der Kommission verbindet. Der bisherige Fokus der Strategien, Missionen und Beschaffungen liegt auf dem Bereich des Krisenmanagements, eine gemeinsame Verteidigung scheint höchstens für die Zukunft angedacht zu sein, ohne dass sich dies bislang in den Planungen und Verträgen niederschlagen würde.¹⁵ Aber auch der bisherige Schwerpunkt auf dem Krisenmanagement ist wenig ausdifferenziert. Es fehlt an einer kohärenten Idee, einem konkreten europäischen Profil zur Kon-

¹⁵ Eine Ausnahme bildet die schwammige Beistandsklausel im Lissabonner Vertrag, die allerdings nur wenig belastbar ist.

fliktlösung. Dieses scheint sich in den vergangenen Jahren vor allem in der Praxis herauszuschälen, wie das Zitat von Frank-Walter Steinmeier belegt: »... Europäer [setzen] auf eine kluge Mischung von politischen Verhandlungen, militärischer Absicherung und ganz praktischen Hilfen für das alltägliche Zusammenwachsen.« (Steinmeier 2007: 29).

Das europäische Profil umfasst sicherlich den dosierten Einsatz von Militär, der dann aber in ein breites Netz aus flankierenden Politiken zu Rechtsstaatsreform, Polizeiaufbau, wirtschaftlichem Aufbau o. Ä. eingebettet wird. Dieses diffuse Profil ist aber keineswegs festgeschrieben, es entspringt eher der Logik des europäischen Entscheidungsprozesses als einer gemeinsamen Idee der Europäer.

Das Ziel des Kapazitätsaufbaus, der momentan recht massiv betrieben wird, bleibt dennoch ein wenig schleierhaft, zumal die Bedrohungsanalyse nur wenige Aspekte erkennen lässt, für die der Aufbau militärischer Kapazitäten notwendig erscheint: Terrorismus, Proliferation von Massenvernichtungswaffen, organisierte Kriminalität sowie »failed states« sind nur schwerlich militärisch zu bekämpfen, stattdessen erfordert ihre Bewältigung den Einsatz diplomatischer, rechtsstaatlicher und ökonomischer Mittel, die möglicherweise in einigen Fällen militärisch abgesichert werden müssen. Lediglich bei regionalen Konflikten wird auf Anhieb deutlich, dass deren Eindämmung militärischer Mittel bedarf. Der Aufbau einer europäischen Eingreiftruppe ist also nur im Sinne der ESS, wenn man gleichzeitig die Civilian Headline Goals, also die Verpflichtung zum Aufbau ziviler Kapazitäten, in die Überlegungen einbezieht. Die Verknüpfung dieser beiden Aspekte und ihre Anbindung an wirtschaftliche Initiativen der EU (Entwicklungspolitik, Nachbarschaftspolitik etc.) ist aber noch zu wenig durchdacht.

Die Idee einer Europäischen Armee (vgl. Schwall-Düren/Hemker 2007), die schon sehr lange in der EG/EU existiert, wäre somit zum jetzigen Zeitpunkt eher ein integrationspolitischer Schritt mit hohem Symbolcharakter, als dass er einer wirklichen Verbesserung der Fähigkeiten der EU zum Konfliktmanagement dienen würde.¹⁶ Dies wird auch aus dem Zitat von Egon Bahr ersichtlich, der die Europäische Armee in Zusammenhang mit dem Euro erwähnt, gleichzeitig aber auch den Unterschied zur Gegenwart hervorhebt – des europäischen Oberbefehls: »Der Unterschied [einer zukünftigen Europäischen Armee] zur Gegen-

wart wäre die Geschlossenheit der Verfügung, die in der Struktur der Einheitlichkeit des Euro ähnlich über den Einsatz dieses europäischen Instruments entscheidet.« (Bahr 2007: 271).

Denn es bleibt weiterhin vollkommen ungeklärt, welcher demokratischen Kontrolle eine solche Europäische Armee unterstellt sein würde. Das Europäische Parlament wird auch im Vertrag von Lissabon keine weiter gehenden Kompetenzen im Bereich der GASP/ESVP erhalten und die großen Unterschiede zwischen den europäischen Staaten bei der Legitimierung von Militäreinsätzen lassen die Idee einer europäisch geführten und eingesetzten Armee in weite Ferne rücken.

Die EU verfügt im Bereich des Kapazitätsaufbaus zwar über eine Vielzahl von Instrumenten, sei es zivil oder militärisch, sei es eine Verteidigungsagentur (K4), es fehlt aber ein gemeinsames Set von Normen, das klare Prioritäten für den Fähigkeitsaufbau formuliert und der EU hier eine Richtung vorgibt (K1). Der auffälligste Mangel ist die Unfähigkeit, Prioritäten festzulegen und politikfeldübergreifend kohärente Politiken zu formulieren (K2). Dies schmälert die Chance der EU, als eigenständiger internationaler Akteur wahrgenommen zu werden, weil die unterschiedlichen Akteure aus Brüssel nur marginal zusammenarbeiten (K3). Das Fehlen einer inneren Legitimation der Entscheidungsprozesse, die von den unterschiedlichen Politiken der Mitgliedstaaten illustriert wird, trägt ebenfalls zu diesem problematischen Bild bei (K5). Dennoch steigen die Erwartungen auswärtiger Akteure an die EU stark: Die Kapazitäten der EU werden zur Konfliktlösung nachgefragt. Dies richtet sich aber explizit an die EU als internationaler Akteur und nicht an die einzelnen Mitgliedstaaten.

Wie kann die EU handlungsfähig werden?

»Neben dem Aufbau ihrer militärischen Kapazitäten sollte sich die EU wieder stärker auf ihren Gründungsimpetus als Friedensprojekt besinnen. Dem Leitbild einer Friedensmacht kann die EU nur dann entsprechen, wenn es ihr gelingt, ein angemessenes Instrumentarium der Konfliktbearbeitung aufzubauen, in dem zivile und militärische Instrumente in eine integrierte Strategie der Krisenbewältigung und präventiver Konfliktverhütung eingebunden werden« (Mützenich 2007: 286).

Dieser Forderung nach einem friedenspolitischen Leitbild – einem wirklich geteilten Set von Normen und Prinzipien – kann die EU leicht begegnen, denn sie verfügt bereits heute über ein ausgewogenes Instrumentarium aus militärischen und zivilen Fähigkeiten. Die Sicherheitsstrategie bietet hier einige Ansatz-

¹⁶ Dies ist umso mehr der Fall, wenn man sich vergegenwärtigt, dass schon jetzt mehr als 50 000 europäische Soldaten und Soldatinnen im Einsatz sind (wenn auch nicht immer für die EU). Vgl. Giegerich/Wallace 2004: 164.

punkte, sie kann aber allein aufgrund ihrer Kürze die hohen Erwartungen nicht erfüllen. Der schon seit Längerem im Raum schwebende Vorschlag, Human Security als übergreifendes Konzept für die EU zu implementieren, kann die Brücke zwischen den unterschiedlichen Politiken der Kommission, der Mitgliedstaaten und der ESVP bilden und das europäische Profil des Konfliktmanagements konkretisieren und synthetisieren. Das Konfliktmanagement der EU würde so einer klaren Vorgabe und gemeinsamen Leitlinie und damit einer »... ethisch konsistente[n] Außenpolitik ...« (Schulz 2007: 34) folgen. Die Mitgliedstaaten und Drittstaaten könnten sich hier dann flexibel einpassen.

Nur unter einer solchen übergreifenden Konzeption erscheint eine Europäische Armee sinnvoll, deren Ausbildung und Training auf die Verwirklichung von Human Security und die enge Abstimmung mit zivilen Kräften ausgerichtet wäre. Eine solche Europäische Armee könnte das europäische Profil des Konfliktmanagements umsetzen und verdeutlichen, dass militärischer Einsatz immer einem bestimmten Zweck dienen muss, der den Menschen vor Ort konkret dient (vgl. Human Security Study Group 2008). Auf dem Weg dahin sollte die EU stärker auf das »pooling« von nationalen Kapazitäten setzen, um die bei allen Einsätzen auftretenden Lücken leichter füllen zu können.

Daneben muss das Thema der kollektiven Verteidigung in der EU aufgegriffen und ernsthaft angegangen werden. Dabei genügt es nicht, eine schwache gemeinsame Beistandsklausel zu formulieren, hier bedarf es einer belastbaren Solidaritätsformulierung der Europäer. Dies würde auch den Auftrag der Verteidigungsagentur noch einmal klarer fassen und der zunehmenden Verzahnung zwischen den europäischen Armeen ein Ziel geben.

4 Fazit

Das Bild der europäischen Außen- und Sicherheitspolitik ist wenig einheitlich. Zwar verfügt die EU über einige Fähigkeiten, die stark nachgefragt werden. Es fehlt aber an einem gemeinsamen Set von Normen, das auch befolgt wird, und vor allem an der Fähigkeit, kohärent aufzutreten und glaubwürdige Prioritäten festzulegen. Der Mangel einer gemeinsamen Politik ist augenscheinlich. Und dies, obwohl das Volumen an Texten auf europäischer Ebene sehr groß ist. Aber weder die Europäische Sicherheitsstrategie noch die einzelnen Unterstrategien entwickeln genügend Kohäsionswirkung auf die Mitgliedstaaten. Zwar wirken die gesetzten Ziele in einzelnen Bereichen, beispiels-

weise gegenüber internationalen Organisationen und kleinen, wenig mächtigen Akteuren. Bei den USA und Russland ist die EU von einer solchen gemeinsamen Basis jedoch weit entfernt.

In allen hier untersuchten Bereichen verfügt die EU über ein ansehnliches Instrumentarium. Die Nachfrage danach ist aber noch schneller gestiegen als die Kapazitäten, so dass die europäischen Kontingente ausgelastet sind und dennoch weitere Anforderungen von außen an sie gerichtet werden.

Die in allen Fällen aufgetretene Schwäche der EU, eine kohärente Politik zu formulieren und Prioritäten festzulegen, ist der Hauptgrund dafür, warum die EU eine, wohlwollend formuliert, gemischte Bilanz in ihrem auswärtigen Handeln aufweist. Als außenpolitischer Akteur ist die EU daher nur ad hoc sichtbar und stets in einer prekären Situation – vom Zerfall durch innere Zerwürfnisse bedroht. Die Wahrscheinlichkeit dieser Zerwürfnisse sinkt mit der Bedeutung der Herausforderungen. Anders ausgedrückt: In den Augen der Mitgliedstaaten ist die EU ein Instrument für die kleinen Probleme, während schwierige Situationen bilateral oder in anderen Konstellationen gelöst werden. Dafür spricht auch die Tatsache, dass die EU keinen kollektiven Verteidigungsmechanismus eingeführt hat. In der Frage nach »effektivem Multilateralismus oder multipolarer Welt« muss der EU daher attestiert werden, dass sie in den kommenden Jahren voraussichtlich nur geringen unterstützenden oder abfedernden Einfluss nehmen kann, während die Spielregeln und Einsätze an anderen Orten entschieden werden. Denn angesichts der internen Schwäche der Union, zu einer Einheit im Verhältnis zu den USA und Russland zu kommen, spricht wenig dafür, dass die Europäer es in bedeutenden außen- oder sicherheitspolitischen Fragen vermögen werden, gegenüber den aufstrebenden Mächten, zuallererst Indien und China, zu einer einheitlichen Position zu gelangen. Damit bleiben sie aber als Union von wichtigen Entscheidungen und Weichenstellungen ausgeschlossen. Eventuell werden Deutschland, Frankreich und Großbritannien (noch) genügend Gewicht mitbringen, um in einigen Fällen (wie Iran) mit am Tisch zu sitzen. Dies werden dann aber nationale Politiken sein, von denen die EU als Akteur nicht profitieren kann.

Unter den gegebenen Umständen wird die EU ein fragmentierter (Schubert/Müller-Brandeck-Bocquet 2000) Akteur bleiben, der zwar viele Instrumente hat, aber nicht genau weiß, was er damit machen soll und wird. Bei der europäischen Außen- und Sicherheitspolitik fehlt es besonders an der *Politik*, d.h. an der gemeinsamen Verständigung darüber, welche Ziele mit welchen Mitteln von der EU verfolgt werden sollen. Diese strategische Auseinandersetzung muss in

Brüssel begonnen werden, auch und gerade in problematischen Politikfeldern. Denn nur wenn die EU in der Lage ist, dort zu einer gemeinsamen Strategie zu kommen, die von allen nicht nur unterzeichnet, sondern auch implementiert wird, kann sie in den wichtigen globalen Fragen wie Klimawandel und Energiesicherheit als globaler Akteur handeln. Die Debatte muss aber auch in den nationalen Hauptstädten geführt werden. Hier muss klar werden, was Europa darf und was der Einzelstaat überhaupt noch kann.

Bislang hat sich die EU vor allem mit sich selbst befasst, es wurden Strategien ausgearbeitet, Fähigkeiten geschaffen und Einsätze durchgeführt. Wichtig war dabei zuerst die Wirkung auf den Integrationsprozess der EU und weniger auf die globale Ebene – ein Teil der EU-Außenpolitik bestand aus Nabelschau. Die EU ist zwar zu einem wichtigen Akteur auf der internationalen Bühne geworden und hat sich erfolgreich in einigen Fällen engagiert. Damit das ökonomische Gewicht der EU aber auch politisch zum Tragen kommt, bedarf es einer Politisierung der Außenbeziehungen der Union. Das kurze Stück Weges auf dem selbstreflexiven Pfad, den die EU bisher gegangen ist, muss sie weitergehen, damit sie am Ende einig genug auftreten kann, selbst wenn von außen nicht nur Erwartungen, sondern auch Druck kommen.

Literatur

- Arbeitsgruppe Europäische Integration (2006), Die neue Afrika-Strategie der Europäischen Union. Internationale Politikanalyse, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn. Online verfügbar unter: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/bruessel/04357.pdf> (zuletzt abgerufen am 26.8.2008).
- Bahr, Egon (2007), Deutsche Sicherheitsinteressen im 21. Jahrhundert, in: Beck, Kurt; Heil, Hubertus (Hrsg.), Sozialdemokratische Außenpolitik für das 21. Jahrhundert, Nomos, Baden-Baden, S. 267–275.
- Bendiek, Annegret (2007), Die GASP nach dem »Fußnotengipfel«, SWP-Aktuell 42, Juli 2007. Online verfügbar unter: http://www.swp-berlin.org/common/get_document.php?asset_id=4198 (zuletzt abgerufen am 26.8.2008).
- Biscop, Sven (2007), The ABC of European Union Strategy: Ambition, Benchmark, Culture, Egmont Paper 16, Brussels.
- Bretherton, Charlotte; Vogler, John (1999), Actors and Actorness in Global Politics. Locating the European Union, in: Dies., The European Union as a Global Actor. Routledge, London und New York.
- Buhbe, Matthes (2007), Grundzüge einer deutschen Russland-Strategie, Kompass 2020, Deutschland in den internationalen Beziehungen. Ziele, Instrumente, Perspektiven. Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.), Bonn.
- Die Welt (14.5.2008), EU ist in der ganzen Welt Zahlmeister.
- Diederichs, Udo; Wessels, Wolfgang (2003), Die erweiterte EU als internationaler Akteur. Für eine gemeinschaftsorientierte Flexibilisierungsstrategie, in: Internationale Politik 1/2003, S. 11–18.
- Duke, Simon; Vanhoonacker, Sophie (2006), Administrative Governance in the CFSP: Development and Practice, in: European Foreign Affairs Review, Vol. 11, S. 163–182.
- Edwards, Geoffrey (2006), The New Member States and the Making of EU Foreign Policy, in: European Foreign Affairs Review, Vol. 11, S. 143–162.
- Erlor, Gernot (2007), Prävention statt Intervention: ein Lernprozess, in: Beck, Kurt; Heil, Hubertus (Hrsg.), Sozialdemokratische Außenpolitik für das 21. Jahrhundert, Nomos, Baden-Baden, S. 111–117.
- European Commission (2008), Eurobarometer 69. Public Opinion in the European Union, S. 15. Online verfügbar unter: http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb69/eb_69_first_en.pdf (zuletzt abgerufen am 26.8.2008).
- FAZ (5.3.2008), Steinmeier für enges Verhältnis zu Moskau. Außenminister fordert »Ostpolitik« für die EU.
- Flechtner, Stefanie (2006), Hauptsache im Einsatz? Zur Konzeption der europäischen Sicherheitspolitik, Internationale Politikanalyse, Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin.
- Garrett, Christer S. (2006), Ein Brückenschlag zwischen »altem« und »neuem« Europa, in: ApuZ, 14/2006, S. 5–11.
- Giegerich, Bastian; Wallace, William (2004), Not Such a Soft Power: The External Deployment of European Forces, in: Survival, Summer 2004, S. 163–182.
- Gusenbauer, Alfred (2007), Die Rolle der EU als Konfliktlöser, in: Beck, Kurt; Heil, Hubertus (Hrsg.), Sozialdemokratische Außenpolitik für das 21. Jahrhundert, Nomos, Baden-Baden, S. 89–93.
- Górka-Winter, Beata (2007), EU Operational Engagement: Struggling for Efficiency, Internationale Politikanalyse, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.
- Gowan, Richard (2007), The EU's multiple strategic Identities: European Security after Lebanon and the Congo, in: Studia Diplomatica, Vol. LX, 2007, No 1, S. 59–80.
- Handelsblatt (29.2.2008), Obama verlangt mehr Einsatz von den Europäern. Online verfügbar unter: <http://www.handelsblatt.com/politik/news/obama-verlangt-mehr-einsatz-von-europaeern;1397730> (zuletzt abgerufen am 26.8.2008).
- Harnisch, Sebastian (2007), Hanging Together or hanging Separately? The EU3, the United States and Iran's Nuclear Quest, in: Social Europe, Vol. 3, Issue 1, S. 4045.
- Heisbourg, Francois (2004), The »European Security Strategy« is not a security strategy. in: Everts, Steven: A European way of war. Centre for European Reform, London, S. 27–39.
- Human Security Study Group (8.11.2008), Human Security Report, Madrid. Online verfügbar unter: <http://library.fes.de/pdf-files/id/ipa/05217.pdf> (zuletzt abgerufen am 27.8.2008).
- International Crisis Group (21.8.2007), Europe must break the Kosovo Stalemate, Europe Report, No. 185. Online verfügbar unter: <http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=5018&l=1> (zuletzt abgerufen am 27.8.2008).
- Kagan, Robert (2008), Putin Makes His Move. in: Washington Post, 11.8.2008, S. A15.
- Katsioulis, Christos (2008), Everybody's got a second chance: die EU nach der Wahl in Zypern, Internationale Politikanalyse, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn. Online verfügbar unter: <http://library.fes.de/pdf-files/id/ipa/05246.pdf> (zuletzt abgerufen am 27.8.2008).
- Kolbow, Walter (2007), Sozialdemokratische Sicherheitspolitik, in: Beck, Kurt; Heil, Hubertus (Hrsg.), Sozialdemokratische Außenpolitik für das 21. Jahrhundert, Nomos, Baden-Baden, S. 256–259.

- Kupferschmidt, Frank (2006), Putting Strategic Partnership to the Test. Cooperation Between NATO and the EU in Operation Althea, SWP Research Paper 2006/RP 3, April 2006.
- Major, Claudia; Riecke, Henning (2006), Der erste Schritt vor dem zweiten. Wie steht es um die strategische Entwicklung der EU?, in: Internationale Politik, März 2006, S. 92–97.
- Martin, Mary (2008), Human Security in the Democratic Republic of Congo. The European Union as a Force for Good?, in: Internationale Politik und Gesellschaft 1/2008, S. 89–99. Online verfügbar unter: http://library.fes.de/pdf-files/ipg/ipg-2008-1/07_a_martin.pdf (zuletzt abgerufen am 26.8.2008).
- Maull, Hanns W. (2002), Die »Zivilmacht Europa« bleibt Projekt. Zur Debatte um Kagan, Asmus/Pollack und das Strategiedokument NSS 2002, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, (2002) 12, S. 1467–1478.
- Miliband, David (2007), Europa 2030: Vorbildmacht – keine Supermacht. Rede des Britischen Außenministers David Miliband am Collège d'Europe in Brügge, 15.11.2007. Online verfügbar unter: <http://www.britischebotschaft.de/de/news/items/071115a.htm> (zuletzt abgerufen am 26.8.2008).
- Mützenich, Rolf (2007), Wider die Militarisierung des Denkens: Sicherheitspolitische Herausforderungen zu Beginn des 21. Jahrhunderts, in: Beck, Kurt; Heil, Hubertus (Hrsg.), Sozialdemokratische Außenpolitik für das 21. Jahrhundert, Nomos, Baden-Baden, S. 282–292.
- Rat der Europäischen Union (2007), Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Brüssel, 21./22.6.2007. Online verfügbar unter: http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/94935.pdf (zuletzt abgerufen am 26.8.2008).
- Risse, Thomas (2004), Die unipolare Weltordnung – Ein soziales Konstrukt, in: WeltTrends, Nr. 41, S. 73–77.
- Schubert, Klaus; Müller-Brandeck-Bocquet, Gisela (Hrsg.) (2000), Die Europäische Union als Akteur der Weltpolitik, Leske+Budrich, Opladen.
- Schulz, Martin (2007), Außen- und Europapolitik der SPD, in: Beck, Kurt; Heil, Hubertus (Hrsg.), Sozialdemokratische Außenpolitik für das 21. Jahrhundert, Nomos, Baden-Baden, S. 32–36.
- Schwall-Düren, Angelica; Hemker, Fabian (2007), The Future of European Security and Defence Policy: Towards a European Army. in: Social Europe, Vol. 3, Issue 1, S. 35–39.
- Serfaty, Simon (2006), A Challenged and Challenging Europe: Impact on NATO-EU-US Relations, in: The International Spectator, 1/2006, S. 61–70.
- Solana, Javier (2007), Tackling the dark side of globalization: Why only a united Europe can project and protect its interests, in: Europe Diplomacy and Defence No 58, 6.9.2007.
- Stahl, Bernhard; Boekle, Henning; Nadoll, Jörg; Jóhannesdóttir, Anna (2004), Understanding the Atlantics-Europeanist divide in CFSP – comparing Denmark, France, Germany, and the Netherlands, in: European Foreign Affairs Review, August, issue 9, S. 417–441.
- Steinmeier, Frank-Walter (2007), Sozialdemokratische Europapolitik, in: Beck, Kurt; Heil, Hubertus (Hrsg.), Sozialdemokratische Außenpolitik für das 21. Jahrhundert, Nomos, Baden-Baden, S. 25–31.
- Toje, Asle (2005), The 2003 European Union Security Strategy: A Critical Appraisal, European Foreign Affairs Review 10 (1), S. 117–133.
- Von Ondarza, Nicolai (2008): Die EU-Sicherheits- und Verteidigungspolitik im Schatten der Ungewissheit, SWP-Studie/ S 27, Oktober 2008.
- Wieland-Karimi, Almut (2007), Die transatlantischen Beziehungen. Der Westen gemeinsam auf dem Weg zu neuen Ufern. Kompass 2020, Deutschland in den internationalen Beziehungen. Ziele, Instrumente, Perspektiven. Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.), Bonn.
- Wong, Reuben (2005), The Europeanization of Foreign Policy. in: Hill, Christopher; Smith, Michael (Hrsg.), International Relations and the European Union, Oxford University Press, Oxford, S. 134–153.



Impressum

Friedrich-Ebert-Stiftung
Internationale Politikanalyse
Abteilung Internationaler Dialog
D-10785 Berlin

www.fes.de/ipa
E-Mail: info.ipa@fes.de

ISBN 978-3-89892-994-3

Bestellungen

Friedrich-Ebert-Stiftung
Internationale Politikanalyse
z. Hd. Ursula Müller
D-53170 Bonn

E-Mail: info.ipa@fes.de
Fax: +49 (228) 883-9219

Alle Texte sind online verfügbar:

www.fes.de/ipa

Die in dieser Publikation zum Ausdruck kommenden Meinungen sind die des Autors/der Autorin und spiegeln nicht notwendigerweise die Meinung der Friedrich-Ebert-Stiftung wider.