

Stephanie Flechtner & Marika Lerch  
**Mit Sicherheit in eine bessere Welt?**  
**Europas Strategiedebatte**

## Die lange fällige Strategiedebatte

Der Fokus auf das dramatische Scheitern der Regierungskonferenz auf dem Brüsseler Gipfel im Dezember 2003 hat einen vor Jahren kaum denkbaren Beschluss der EU-Regierungschefs in den Hintergrund gedrängt: Die Europäische Union hat zum ersten Mal in ihrer Geschichte eine "Sicherheitsstrategie". Am 12.12.2003 verabschiedet der Europäische Rat offiziell das Dokument mit dem Titel "Ein sicheres Europa in einer besseren Welt". Der erste Entwurf des sogenannten "Solana-Papiers", der bereits im Juni vorgelegt worden war, konnte mit wenigen Änderungen und ohne große öffentliche Kontroversen verabschiedet werden. Bei einem Projekt von solcher Tragweite ist derartige Einmütigkeit fast schon verdächtig.

Ein genauerer Blick in die Strategie liefert schnell die Erklärung: auf viele sensible Fragen werden in dem Dokument (noch) keine klaren Antworten gegeben. Die Diskussion um Europäische Sicherheit wird mit dem Strategiepapier nicht beendet, sondern sie kann jetzt erst richtig, und zielführender als bisher, beginnen.

## Die Europäische Sicherheitsstrategie

Betrachtet man die Entwicklungen in der EU seit Beginn der 90er Jahre, so ist eigentlich weniger die jetzige Verabschiedung der Sicherheitsstrategie bemerkenswert, als vielmehr die Tatsache, dass die EU bislang nicht über eine gemeinsame Strategieplanung verfügte. Die „Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik“ (GASP) ist seit mehr als zehn Jahren ein zentraler Pfeiler europäischer Politik. Seit 1999 arbeitet die EU am Aufbau eigener militärischer und ziviler Einsatzkräfte, im vergangenen Jahr realisierte sie ihre ersten zivilpolizeilichen (Bosnien-Herzegowina) und militärischen (Mazedonien und Kongo) Missionen. Dies alles vollzog sich ohne Grundlage einer gemeinsamen Strategie. Die EU besaß zwar themenspezifische Aktionspläne, Leitlinien und (Teil-)Strategien für bestimmte Länder, aber kein grundlegendes „Strategiedokument“, das politikfeld- und säulenübergreifend die sicherheitspolitischen Ziele der EU sowie Instrumente und Prinzipien einer europäischen Sicherheitspolitik zusammenfasst.

Durch die rasant beschleunigte Entwicklung der GASP, besonders im Bereich der Sicherheits- und Verteidigungspolitik, ist die Strategiefrage in den vergangenen Jahren automatisch in den Vordergrund gerückt. Der entscheidende Impuls ging dann jedoch von der Irak-Krise aus. Die innereuropäischen Zerwürfnisse während des Irak-Krieges machten die Grenzen eines sicherheitspolitischen Konsenses deutlich, der aufgrund divergierender Interessen auf einer bewussten Unbestimmtheit der sicherheitspolitischen Ziele der EU basierte. Die Erfahrung der Spaltung und damit der Ohnmacht der EU in der Irak-Frage mobilisierte unter Europas Regierungen den politischen Willen, strategische Grundlagen der gemeinsamen Sicherheitspolitik zu klären. Im Mai 2003 erteilten die EU-Außenminister Javier Solana, dem Hohen Vertreter der GASP, den Auftrag eine Sicherheitsstrategie zu erarbeiten. Sein Entwurf wurde mit wenigen Modifikationen im Dezember vom Europäischen Rat als erste Europäische Sicherheitsstrategie (ESS) angenommen.

Die ESS basiert auf der Grundthese, dass die EU wirtschaftlich, aber auch politisch ein globaler Akteur ist und folglich auch bereit sein muss, "Verantwortung für die globale Sicherheit und für eine bessere Welt mit zu tragen". Zentrales Kennzeichen der globalen Entwicklung seit dem Ende des Ost-West-Konflikts ist laut ESS die zunehmende Öffnung von Grenzen - Grenzen politischer und wirtschaftlicher Natur, aber auch Grenzen der Kommunikation und gesellschaftlicher Vernetzung. Europa profitiert stark von dieser Entwicklung. Allerdings entstehen hierdurch auch neue sicherheitspolitische Herausforderungen, andere Probleme verschärfen sich. Interne und externe Sicherheitsaspekte sind durch das Verschwinden von Grenzen immer weniger voneinander zu trennen.

Unter dem Titel "Globale Herausforderungen" werden folglich sehr komplexe Ursachenbündel von Gewalt und Unsicherheit beschrieben. Richtigerweise werden sie nicht mehr – wie im ersten Entwurf – als "neues Umfeld" beschrieben: Interdependenz und transnationaler Problemexport, Frustration und Ungerechtigkeit durch Auswirkungen der Globalisierung, Flüchtlingsströme aufgrund von Kriegen, Armut, Hunger und Krankheiten, Umweltschädigungen und Ressourcenabhängigkeit, die Konfliktpotentiale erhöhen, sind so neu nicht. Was zu kurz kommt, ist allerdings

der kritische Blick nach innen, d.h. die Frage nach dem Anteil europäischer Politiken an den Bedrohungen und Sicherheitsrisiken weltweit, denn Interdependenz und Problemexport wirken in beide Richtungen.

Laut ESS ist die Sicherheit Europas in diesem globalen Umfeld vor allem durch fünf Faktoren bedroht:

- **Terrorismus:** Vor allem der internationale Terrorismus stellt eine „zunehmende strategische Bedrohung für Gesamteuropa dar“.
- **Verbreitung von Massenvernichtungswaffen:** Sie ist laut ESS die "potentiell größte Bedrohung" für die europäische Sicherheit. Die Bedrohung des Terrorismus an die erste Stelle zu setzen, dürfte folglich vor allem der aktuellen öffentlichen Aufmerksamkeit geschuldet sein – die im ersten Entwurf noch durch EU-weite Meinungsumfragen belegt wurde.
- **Regionale Konflikte:** Im ersten Entwurf war die Bedrohung durch regionale Konflikte nur im Umfeld der „neuen Herausforderungen“ verortet worden. Die nun zentrale Nennung als Hauptbedrohung macht auch deutlich, dass vieles im 21. Jahrhunderts keineswegs so neu ist. Die Abwendung von terroristischen Angriffen und des Einsatzes von ABC-Waffen mag an Dringlichkeit hinzugewonnen haben. Aber die Ursachen der „Unsicherheit“ sind vielfach älterer Natur und nach wie vor auch mit zwischenstaatlichen Grenzkonflikten verbunden. So stellt auch die ESS fest: "Um den häufig schwer zu definierenden neuen Bedrohungen zu begegnen, ist es bisweilen das nahe Liegendste, den länger zurückliegenden regionalen Konflikten auf den Grund zu gehen".
- **Das Scheitern von Staaten:** Schlechte Staatsführung oder die Unterwanderung durch terroristische oder kriminelle Kräfte zersetzen Staaten von innen. Dieses „alarmierende Phänomen“ bedroht die Sicherheit Europas, da sogenannte „*failed states*“ die regionale Instabilität vergrößern und eine globale Politikgestaltung untergraben.
- **Organisierte Kriminalität:** In der Endversion der ESS wird diese Bedrohung nicht mehr nur im Kontext des Scheiterns von Staaten, sondern als eigenständiges Phänomen genannt. Das zunehmende Verschmelzen interner und externer Sicherheitsaspekte wird somit erneut unterstrichen. Europa sieht sich als „primäres Ziel“ organisierter Kriminalität, und deren internationaler Dimension – d.h. des Handels mit Drogen und Waffen, aber auch mit Frauen und illegalen Einwanderern.

Von dieser Bedrohungsanalyse ausgehend formuliert die ESS die strategischen Ziele der EU. An erster Stelle rangiert dabei die "Abwehr von Bedrohungen", die im

Entwurf Solanas noch an dritter Stelle genannt wurde. Bemerkenswert ist die Feststellung, dass "die erste Verteidigungslinie" Europas oftmals im Ausland liegen wird. Weiterhin betont die ESS das Verständnis einer erweiterten Sicherheitspolitik: keine der Bedrohungen ist rein militärischer Natur und kann folglich auch nur mit einer Kombination ziviler und militärischer Instrumente bewältigt werden.

Über den klassischen Verteidigungsauftrag hinaus benennt die ESS aber auch zwei positive Gestaltungsziele einer gemeinsamen Sicherheitspolitik: die "Stärkung der Sicherheit in unserer Nachbarschaft" und den Aufbau einer "Weltordnung auf der Grundlage eines wirksamen Multilateralismus". Laut ESS darf die Erweiterung der EU nicht zu neuen Trennungslinien in Europa führen, statt dessen muss die EU die wirtschaftliche und politische Entwicklung ihrer alten und neuen Nachbarn im Osten und Süden aktiv unterstützen. Die Lösung des israelisch-arabischen Konflikts ist für Europa "eine strategische Priorität". Sicherheit und Wohlstand Europas hängen von einem wirksamen multilateralen System ab, die EU fühlt sich deshalb der Stärkung und Weiterentwicklung einer solchen Weltordnung und der „Wahrung und Weiterentwicklung des Völkerrechts“ verpflichtet. Dabei versteht sie die UN-Charta als grundlegenden Rahmen der internationalen Beziehungen.

Zum Abschluss formuliert die Sicherheitsstrategie ihre Ansprüche an die zukünftige europäische Politik. Im Zentrum steht dabei die Forderung nach einer aktiveren, handlungsfähigeren und kohärenteren Außen- und Sicherheitspolitik der EU. Europa muss eine Strategie-Kultur entwickeln, "die ein frühzeitiges, rasches und wenn nötig robustes Eingreifen fördert". Die Forderungen umfassen sowohl die Stärkung des zivilen sicherheitspolitischen Engagements, auch durch Instrumente der Entwicklungs-, Handels- und Umweltpolitik, als auch die Aufstockung der Verteidigungsmittel der EU. Weiterhin betont die ESS die Bedeutung der intensiven Zusammenarbeit mit Partnern in der Sicherheitspolitik, allen voran den USA.

Gerade in den Kernforderungen der Sicherheitsstrategie wird das Bemühen der EU deutlich, sich von alten Denkmustern, wie dem Bild einer rein zivilen europäischen Außenpolitik im Sinne von „*soft power*“, aber auch der Beschränkung der Sicherheitspolitik auf militärische Mittel, zu lösen. Statt dessen postuliert die ESS eine Sicherheitspolitik, in der Prävention – sowohl im Sinne eines frühzeitigen Eingreifens wie auch der Vermeidung von Konflikten – großgeschrieben wird und die zur Erreichung ihrer Ziele auf eine Vielzahl von Instrumenten und Politiken zurückgreift. Das Profil der „neuen“ europäischen Sicherheitspolitik bleibt de-

noch vage, auch weil die ESS viele essentielle Fragen unbeantwortet lässt:

- In welchen Fällen und unter welchen Bedingungen sollen die militärischen Instrumente der EU zum Einsatz kommen?
- Wo liegen angesichts beschränkter Ressourcen die Prioritäten der Sicherheitspolitik der EU, sowohl in Hinsicht auf die strategischen Ziele, als auch auf die Instrumente dieser Politik?
- Was bedeutet "wirksamer Multilateralismus"? Und wie steht diese Forderung im Bezug zum heutigen System der UN? Liegt die Betonung auf Wahrung oder Weiterentwicklung des Völkerrechts und der heutigen Institutionen der Weltordnung? Wie wird mit konkurrierenden Verpflichtungen der Mitgliedstaaten umgegangen, die sich z.B. aus der Mitgliedschaft in UN und NATO ergeben können?
- Was bedeutet die Forderung einer „gemeinsamen Agenda“ für alle sicherheitspolitisch relevanten Politiken der EU? Werden Handels- und Entwicklungspolitiken sicherheitspolitischen Zielsetzungen untergeordnet?

Die Europäische Sicherheitsstrategie umreißt zunächst nur einen Basiskonsens. Viele Knackpunkte werden in guter europäischer Manier dem weiteren Diskussions- und Entwicklungsprozess überlassen. Der Konkretisierungsprozess ist jedoch bereits im Gang: Javier Solana, die Kommission und die Präsidentschaft wurden beauftragt, konkrete Vorschläge für die Implementierung der Strategie vorzulegen. Die Themen effektiver Multilateralismus, Kampf gegen den Terrorismus, Strategie für den Mittleren Osten und umfassende Politik für Bosnien-Herzegowina sollen dabei den Anfang bilden. Kurzum: Die Strategiedebatte fängt gerade erst richtig an.

### Ein „besseres“ Europa für eine „sichere“ Welt? Amerikanische und europäische Visionen im Vergleich

Die öffentliche Debatte um die Europäische Sicherheitsstrategie konzentriert sich immer wieder auf die Frage, ob und inwieweit sich die EU damit von der amerikanischen Außen- und Sicherheitspolitik unterscheidet oder abgrenzt, deren Zielvorstellung im September 2002 in der Nationalen Sicherheitsstrategie (NSS) prägnant zusammengefasst wurde. Das EU-Strategiepapier lässt durchaus ein europäisches Profil erkennen, das sich nicht nur auf die offensichtliche Betonung ziviler und multilateraler Lösungsstrategien beschränkt, sondern auch substantielle Aussagen über die "bessere Welt" betrifft.

An der Oberfläche gibt es zunächst aber auch Übereinstimmungen beider Sicherheitskonzepte:

- Beide Konzepte, die ESS und die NSS, basieren auf einem erweiterten Sicherheitsbegriff (wenngleich dieser in beiden Dokumenten nicht ausdrücklich definiert wird). Zentrales Anliegen der beiden Strategieentwürfe ist zwar die traditionelle Aufgabe, gewaltsame Bedrohungen von den USA und Europa abzuwenden, aber in beiden Dokumenten werden neben militärischen auch ökologische, ökonomische und gesellschaftliche Faktoren als bestimmend für die internationalen Sicherheitslage benannt. Beispielsweise bezeichnet die ESS Sicherheit nicht nur als Vorbedingung für Entwicklung, sondern verweist auch auf die umgekehrte Ursachenkette: Armut und Krankheit rufen in weiten Teilen der dritten Welt Sicherheitsprobleme hervor. Ähnlich argumentiert die US-Strategie, dass die Bekämpfung von Armut in Afrika letztlich auch dem Ziel des Anti-Terrorkampfes dient. Folgerichtig umreißen beide Strategien ein politikfeldübergreifendes Instrumentarium der Sicherheitspolitik, das neben Verteidigungspolitik und dem Ausbau innerer Sicherheit auch entwicklungspolitische, außenwirtschaftliche, diplomatische und kulturell-ideologische Instrumente einbezieht und kombiniert.
- Die Identifizierung der "Hauptbedrohungen" in der ESS stimmt weitgehend mit der US-amerikanischen Analyse überein: Die sicherheitspolitischen Gefahren des 21. Jahrhunderts resultieren aus Terrorismus, der Verbreitung von Massenvernichtungswaffen, regionalen Konflikten, dem Problem scheiternder Staaten, organisierter Kriminalität, sowie insbesondere den gefährlichen Kombinationen derselben.
- Sowohl die NSS als auch die ESS betonen die Notwendigkeit, präventiv zu handeln und Bedrohungen und Sicherheitsrisiken bereits in ihren Anfängen zu begegnen. Aktion, nicht Reaktion ist das Handlungsprinzip zur Abwendung der neuen, und durch Abschreckung nur bedingt einzuhegenden Gefahren.

Bei der Konkretisierung deuten sich aber auch Unterschiede der europäischen und amerikanischen Ansätze an:

- Die EU entwickelt ausführlicher das Ziel, durch einen integrierten Einsatz von Zivil- und Militärkräften Konflikte vorzubeugen und zu bewältigen. Wenn die Kluft zwischen Anspruch und Realität der EU-Präventionspolitik weiter verringert wird (vgl. Rummel 2003), beansprucht die EU hier zu Recht, einen besonderen "Mehrwert" anbieten zu können. Der Schwerpunkt derartiger Interventionen richtet sich auf "failing states", während die NSS den Präventi-

onsbegriff vor allem im engen Zusammenhang mit "rogue states" aufgreift. Unter dem Titel "*Preventing our Enemies from Threatening Us, Our Allies, and Our Friends with Weapons of Mass Destruction*" wird das umstrittene Recht zur präemptiven militärischen Intervention dargelegt. In der ESS wurde hingegen der missverständliche Begriff des "*preemptive engagement*" aus dem ursprünglichen Dokument gestrichen, um die Anklänge an militärische Präventivschläge zu unterbinden und Missverständnisse zu vermeiden.<sup>1</sup>

- Mit der klaren Orientierung auf das Ziel eines effektiven Multilateralismus verzichtet die EU zudem auf den Anspruch der USA, zur Sicherung eigener Interessen auch unilateral vorzugehen. Auch auf der operativen Ebene wird die EU-Politik in den Dienst der Vereinten Nationen gestellt: "Die EU fühlt sich verpflichtet zu einer intensiveren Zusammenarbeit mit den VN bei der Hilfe der Länder, die Konflikte hinter sich haben, und zu verstärkter Unterstützung der VN bei kurzfristigen Krisenbewältigungseinsätzen".

Multilateralismus ist vielfach als zentrale Akzentsetzung der europäischen Außenpolitik im Gegensatz zur US-amerikanischen Politik hervorgehoben worden. Darüber hinaus divergieren aber auch die inhaltlichen Weltordnungsvorstellungen, die die beiden Dokumente zum Ausdruck bringen.

Die US-Strategie durchzieht wie ein roter Faden der Wert der "Freiheit", und zwar nicht nur im politischen, sondern auch im ökonomischen Sinne. Die Verbreitung von Demokratie und Menschenrechten ist untrennbar gekoppelt mit dem Ziel, freie Marktwirtschaften zu errichten, Eigentumsrechte und freies Unternehmertum zu schützen. Der erste Satz beschreibt das "*single sustainable model for national success: freedom, democracy, and free enterprise*". Der "westliche Liberalismus" wird hier ungeschminkt als Medizin für alle anderen Gesellschaften verordnet. Auch die EU beansprucht in der ESS, "eine bessere Welt" zu schaffen. Und auch sie versucht bekanntermaßen über multi- und bilaterale Kanäle liberale Demokratien auf- und Handelsgrenzen abzubauen. Aber das liberale Modell wird – gerade in sozio-ökonomischer Hinsicht - in der ESS sehr viel offener beschrieben. Das Rezept für eine Stärkung der Weltordnung läßt deutlich mehr Interpretations- und Verhandlungsspielraum: verantwortungsvolle Staatsführung, die Unterstützung von sozialen

und politischen Reformen, die Bekämpfung der Korruption und Machtmissbrauch, die Einführung von Rechtsstaatlichkeit und der Schutz der Menschenrechte. In Verbindung mit dem Ziel der Stärkung diplomatischer Fähigkeiten wird die Notwendigkeit von Dialog und Austausch, auch die Pflicht zum "Zuhören", zumindest angedeutet: "Der Umgang mit Problemen, die weiter entfernt und uns fremder sind, erfordert besseres Verständnis und bessere Kommunikation."

Die NSS verbindet außerdem das idealistische Ziel des Werteexports mit einem klassisch realistischen Weltbild, welches in der ESS deutlich in den Hintergrund tritt. Zentraler Imperativ der US-Regierung ist der Schutz der amerikanischen Interessen in einer gefährlichen Welt. Die Welt kann in Freunde und Feinde der USA unterteilt werden, und letztere sind mit allen Mitteln zu bekämpfen. Ziel ist ein "Gleichgewicht der Mächte", das der Freiheit dient. In der ESS spiegelt sich hingegen die "postmoderne" Konstitution der EU, die sich nicht mehr auf nationale Interessen, aber auch noch nicht auf ein kohärentes "europäisches Interesse" beziehen kann. Zentrales Leitmotiv der ESS ist nicht die Bedrohung, sondern die Verantwortung Europas. Der erste Satz ist hier bezeichnend: Die ESS wird entworfen in einem Moment, in dem Europa „so sicher“ wie „nie zuvor“ ist. Auch auf das klassisch-realistische Freund-Feind-Schema wird verzichtet. Bedrohungen werden eher an globalen und regionalen Strukturen festgemacht als an einzelnen Akteuren. Somit kommt auch im "Kleingedruckten" ein eher liberal-institutionalistisches Weltbild zum Tragen, das allerdings auch unschärfer ist als das US-amerikanische und weniger klare Lösungen anbieten kann. Die ESS läßt in stärkerem Maße eine "Restunsicherheit" dahingehend erkennen, wie den komplexen Sicherheitsrisiken konkret zu begegnen ist.

Diese Unterschiede sollten nicht zu der überheblichen Annahme verleiten, Europa sei per se die „bessere“, sprich friedlichere Weltmacht. Die Ausrichtung des Strategiepapiers begründet sich zunächst durch die historischen Erfahrungen Europas mit der positiven Wirkung von Multilateralismus und grenzüberschreitender Kooperation, der Mitgliedschaft neutraler Länder in der EU und der über Jahre hinweg eingeübten und in den supranationalen Organen institutionalisierten Strategie einer Außenpolitik ohne militärische Mittel. Von einem institutionellen Pfad kann aber auch abgewichen werden, und historische Erfahrungen werden durch neue kritische Momente (wie etwa den 11. September) kontinuierlich verändert. Außerdem ist die Formulierung einer Strategie eine Sache, ihre Umsetzung häufig aber eine andere. Es ist also wichtig, auch hinter die Doktrinen Europas und der USA zu schauen, um tatsächliche

<sup>1</sup> Der Hinweis auf "preemptive engagement" stand jedoch auch im ursprünglichen Entwurf nicht im Kontext von militärischen, sondern von entwicklungs- und handelspolitischen Instrumenten und war im Deutschen mit "präventives Handeln" übersetzt worden.

(oder mögliche) Abweichungen in der praktischen Politik zu bestimmen. Schließlich steht die NSS nicht automatisch für die gesamte amerikanische Strategiedebatte, sondern repräsentiert nur das Denken einer Administration, in einem bestimmten historischen Moment. Ein kürzlich unter dem Titel „*Progressive Internationalism*“ veröffentlichtes alternatives Strategiepapier von Vertretern der Demokratischen Partei setzt gerade bei der wichtigen Frage „Multilateralismus oder Unilateralismus“ andere Akzente. Ähnlich der ESS sprechen sich die Autoren klar für die Stärkung und Weiterentwicklung internationaler Institutionen, allen voran der UN, aus. Sie berufen sich außerdem auf die große Tradition der US-Demokraten bei der Unterstützung des Aufbaus multilateraler Institutionen und eines internationalen Ordnungssystems. Die USA sind eben – wie die EU – kein monolithischer Akteur.

### Abschied von der Zivilmacht?

Ist die EU-Sicherheitsstrategie der endgültige Sargnagel der „Zivilmacht Europa“, wie einige Kritiker meinen? Diese Frage kann nur sinnvoll beantwortet werden, wenn der mit unterschiedlichsten Konnotationen besetzte Begriff Zivilmacht klarer definiert wird. Hanns W. Maull hat betont, dass die Rolle als Zivilmacht nicht durch grundsätzlichen Verzicht auf militärische Mittel gekennzeichnet ist, sondern vielmehr durch die politischen Ziele und Strategien, die auf eine „Zivilisierung der Politik“ ausgerichtet sein müssen. Charakteristische Handlungsorientierungen einer Zivilmacht sind insbesondere die Verrechtlichung und Verregelung der internationalen Beziehungen (Multilateralismus), das Primat (wenn irgend möglich) nichtmilitärischer Instrumente, und eine außenpolitische Zielsetzung, die Demokratie, Marktwirtschaft, sozialen Ausgleich und Gerechtigkeit auf globaler Ebene umfasst (Kirste/Maull 1996).

Alle diese Aspekte finden sich in der EU-Sicherheitsstrategie. Allerdings fällt auf, dass in der ESS einige typische Felder einer Zivilmachts-Politik unterbelichtet bleiben:

- Strategie der Demokratisierung: Insbesondere im Zusammenhang mit dem Ziel der Stabilisierung der Nachbarschaft und mit der Schaffung eines effektiven Multilateralismus rückt zwar das Ziel in den Vordergrund, „verantwortungsvoll regierte Staaten“ zu schaffen. Die im EU-Vertrag und im Verfassungsentwurf verankerten Ziele der Demokratisierung und der Förderung von Menschenrechten werden aber erstaunlich kleingeschrieben, obwohl das Axiom des demokratischen Friedens auch in der ESS

bekräftigt wird: „Der beste Schutz für unsere Sicherheit ist eine Welt verantwortungsvoll geführter demokratischer Staaten“.

- Rüstungsexportkontrolle: Die Aussagen zur Rüstungsexportkontrolle konzentrieren sich auf die Nichtverbreitung von Massenvernichtungswaffen. Dabei wird die konfliktschürende Rolle von konventionellen Waffen, insbesondere kleinen und leichten Waffen nicht erst in der ESS anerkannt. Es existieren bereits gemeinsame Initiativen auf EU-Ebene, verbindliche Exportregularien werden aber bislang durch den Souveränitätsvorbehalt der Mitgliedstaaten im Bereich des Waffenhandels behindert.
- Umsetzung des erweiterten Sicherheitsbegriffs: Die ESS betont zwar die „globalen Herausforderungen“ und die Notwendigkeit eines erweiterten Sicherheitsbegriffs, zieht hieraus aber wenig konkrete Konsequenzen: Wenn Armut und Krankheit Sicherheitsprobleme hervorrufen, dann sollten eine Politik globaler Armutsbekämpfung und globale gesundheitspolitische Initiativen Teil einer umfassenden Sicherheitsstrategie sein. Die Risiken, die durch Abhängigkeit von Rohstoffen entstehen, sollten Umwelt-, Forschungs- und Entwicklungsinitiativen antoßen, die diese Abhängigkeit verringern.

Diese Auslassungen bedeuten – gerade weil es sich um die Bereiche handelt, in denen die EU schon recht aktiv ist – nicht notwendigerweise eine Abkehr vom Leitbild der Zivilmacht. Sie spiegeln vielmehr das Ziel der Sicherheitsstrategie wider, Leitlinien für die besonders umstrittenen „robusten Seiten“ der EU-Sicherheitspolitik zu geben, die die bisherigen Stärken im zivilen Bereich nicht verdrängen müssen, sondern ergänzen können.

Selbst wenn die ESS die Orientierungen der EU auf das Leitbild der Zivilmacht in dem oben verstandenen Sinne nicht aufhebt, bleibt die Frage, wie sich die tatsächliche Entwicklung der Kapazitäten und Instrumente der EU-Außenpolitik hierzu verhält, und wie die knappen Ressourcen auf die verschiedenen Instrumente verteilt werden. Nicht wenige Beobachter deuten die Entwicklungen, die in der GASP und ESVP seit Ende der 90er Jahre zu beobachten sind, als „Militarisierung“ der EU, die sie zu einer globalen Interventionsmacht werden lässt. Wurde am Ende des Ost-West-Konflikts noch von einer Friedensdividende ausgegangen und das Zeitalter der Abrüstung angekündigt, wird nun allenthalben das Militär wiederentdeckt. Die EU, früher ein Hort ziviler Politik, droht in diesen Sog hineingezogen zu werden. Dies entspricht, so ein weiteres Argument der Kritiker, aber gar nicht den tatsächlichen Bedrohungen in Zeiten der Globalisierung.

Solche Kritik ist ernst zu nehmen, und zwar besonders wenn sie sensibel macht für die ökonomischen Interessen, die verteidigungspolitische Entscheidungen auch beeinflussen: Dass die Lobby der Rüstungsindustrie ein Interesse an einer Erneuerung der militärischen Kapazitäten und einer Erhöhung der europäischen Ausgaben für Rüstungsprojekte und Militärtechnologie hat, ist bekannt. Ob sich der Trend eines zunehmenden politischen Gewichts der Rüstungsindustrie im europäischen Entscheidungsprozess verstetigt, bleibt zu beobachten (vgl. Jünemann/Schörnig 2003). Die Kritik lädt außerdem dazu ein, immer wieder nach überzeugenden Begründungen zu fragen, warum – wie etwa in der Sicherheitsstrategie angekündigt – die Mittel für Verteidigung aufgestockt werden müssen, wenngleich ein Großteil der Instrumente, die im Strategiepapier genannt werden, nicht im engeren Sinne militärischer Natur sind; und obwohl durch die Zusammenlegung von Ressourcen auf EU-Ebene ein Effizienzgewinn erwartet wird und die Mittel, die für klassische Landesverteidigung ausgegeben werden, der Bedrohungsanalyse entsprechend reduziert werden könnten. Zurecht wird in diesem Zusammenhang auch die Frage aufgeworfen, ob die Verfassung der EU ein geeigneter Ort ist, um – wie dies im Entwurf des Konvents der Fall ist – die Mitgliedstaaten zu verpflichten, „ihre militärischen Fähigkeiten schrittweise zu verbessern“ (Artikel I-40, Abs. 3).

Insgesamt greift der Militarisierungsvorwurf aber zu kurz, um die derzeitige Entwicklung angemessen zu beschreiben, weil er den politischen und institutionellen Kontextbedingungen der Europäischen Sicherheitspolitik nicht ausreichend Rechnung trägt. Bei genauem Hinsehen sprechen vier Argumente gegen den Pauschaleinwand der Militarisierung:

Erstens ist die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) ebenso wie die Sicherheitsstrategie von Solana kein militärpolitisches Projekt im klassischen Sinn. In der öffentlichen Debatte geht vielfach verloren, dass die ESVP eine zivile Komponente hat: Polizei, Rechtsexperten, Fachkräfte für Zivilverwaltung und Katastrophenschutz mit entsprechenden Entscheidungs- und Planungsgremien. Zu fragen ist allerdings, ob das Gleichgewicht zwischen zivilem und militärischem Arm und den entsprechenden Investitionen derzeit angemessen ist.

Zweitens ist zu berücksichtigen, dass sich in den 90er Jahren die Aufgaben des Militärs grundsätzlich verändert haben. Das Militär übernimmt nicht nur die Funktion von Kriegsführung, sondern die Absicherung humanitärer Maßnahmen, die Entwaffnung verfeindeter Gruppierungen und die Sicherung labiler Friedensschlüsse. Die Bedrohung "menschlicher Sicherheit"

geht häufig nicht von auswärtigen militärischen Truppen, sondern von privaten Gewaltunternehmern aus. Dies räumt nicht die Kritik an den Gefahren eines jeden Einsatzes oder auch nur der Präsenz von Waffengewalt aus. Aber es macht den pauschalen Begriff der "Militarisierung" unbrauchbar.

Drittens suggeriert der Militarisierungsvorwurf, Europa würde durch die ESVP seinen zivilen Pfad verlassen. Tatsächlich waren die Militärstrukturen und Rüstungsausgaben in Europa immer schon da. Sie waren lediglich der *politisch-institutionellen* Ebene der Nationalstaaten zugeordnet. Was derzeit im EU-Rahmen geschieht, ist also weniger als Militarisierung Europas, als vielmehr eine Verlagerung von Ressourcen und Zuständigkeiten auf eine andere Ebene zu beschreiben. Aus militärskeptischer Haltung spricht dabei durchaus einiges *für* eine solche Übertragung auf EU-Ebene: Die sonst immer der Kritik ausgesetzten schwerfälligen Entscheidungsstrukturen und die Vielfalt von außenpolitischen Interessen und sicherheitspolitischen Kulturen in der EU könnten sich zur besten Versicherung entwickeln gegen übereilte, rein innenpolitisch oder aus ökonomischen Einzelinteressen motivierte militärische Interventionen. Die Frage der parlamentarischen Kontrolle und der Transparenz der ESVP ist allerdings noch nicht hinreichend beantwortet (vgl. etwa Bono/Mawdsley 2002).

Schließlich ist es aufschlussreich, genauer die Argumente zu beleuchten, die im öffentlichen Diskurs für einen Aufbau militärischer Kapazitäten auf EU-Ebene vorgebracht werden:

- Das verantwortungspolitische Argument: Europa ist groß und reich und muss daher mehr Verantwortung in der Welt übernehmen: für die Sicherheit der Welt, aber auch zur Wahrung der eigenen Sicherheit, Werte und Normen. Dies schließt auch robuste Interventionen mit militärischen Mitteln nicht aus.
- Das Autonomieargument: Die USA vertritt immer wieder Interessen oder wählt Strategien, die mit den europäischen Vorstellungen nicht übereinstimmen. Die EU muss daher über die notwendigen, auch militärischen Mittel verfügen, um sich und seine Interessen und Ordnungsvorstellungen eigenständig vertreten zu können.
- Das Gleichgewichtsargument: Nur wenn Europa in den transatlantischen Beziehungen ein militärisches Potential in die Waagschale werfen kann, das dem der USA annähernd gleichwertig ist, wird Europa ernstgenommen. Nur so kann die NATO wieder zu einem Bündnis gleichberechtigter Partnerschaft werden.
- Das Integrationsargument: Ein politisch integriertes Europa braucht auch eigene militärische Kapazität-

ten. Eine Armee ist quasi das noch fehlende Insignium europäischer Macht und Staatlichkeit.

- Das Effizienzargument: Europa kann sich national getrennte Armeen nicht mehr leisten, bzw. es kann nur durch Nutzung der Synergieeffekte und *"economies of scale"* die militärischen Kapazitäten aufbauen und erhalten, die für die neuen Herausforderungen gebraucht werden.

Interessant an dieser Zusammenfassung ist, dass der verstärkte *Einsatz* militärischer Mittel nur in den beiden ersten Argumentationsketten eine wichtige Rolle spielt. Das ESVP-Projekt ist auch als integrationspolitisches Projekt und als Teil einer Neujustierung der globalen und europäischen Machtverhältnisse zu begreifen. Es bedeutet nicht zwangsläufig, dass die EU bald überall in der Welt interveniert.

### Chancen der Umsetzung der Strategie nach dem Scheitern der Regierungskonferenz

Die Europäische Union hat sich mit ihrer ersten Sicherheitsstrategie hohe Ziele gesetzt: „Verantwortung für die globale Sicherheit und für eine bessere Welt“ übernehmen und „Einfluss im Weltmaßstab ausüben“. Wie aber steht es um diesen Anspruch, d.h. die Umsetzung der Strategie und ihrer Kernforderungen heute, nach dem Scheitern der Regierungskonferenz? Was ist die europäische Sicherheitspolitik mit Strategie, aber ohne Verfassung?

Die Verhandlungen über den Verfassungsvertrag der EU wurden am 13. Dezember ohne Ergebnis abgebrochen und auf unbestimmte Zeit vertagt. Nach dem Regierungswechsel in Spanien und durch das Engagement der irischen Präsidentschaft stehen die Chancen auf eine baldige Verabschiedung der Verfassung derzeit zwar wieder besser als unmittelbar nach dem Brüsseler Gipfel. Einige Mitgliedsländer, allen voran Frankreich und Deutschland, denken aber auch offen über alternative Entwicklungsoptionen („Europa der zwei Geschwindigkeiten“, „Kerneuropa“) nach. Es ist deshalb nicht absehbar, wann und ob die Verfassung verabschiedet werden kann und – wenn nicht – wie der weitere Integrations-Fahrplan der EU aussehen wird.

Das Debakel um die Regierungskonferenz überschattet allerdings die Tatsache, dass sich die Mitgliedstaaten bereits vor dem Gipfel in Brüssel im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik in allen strittigen Punkten des Verfassungsentwurfs geeinigt hatten. Das betrifft die Beistandsklausel, die „strukturierte Zusammenarbeit“ (Möglichkeit einer „sicherheitspolitischen Avantgarde“ innerhalb der EU) und die Einrich-

tung einer Europäischen Rüstungsagentur. Darüber hinaus konnte auch in der nicht nur innerhalb der Union, sondern auch zwischen Europa und den USA heftig umstrittenen Frage eines eigenständigen militärischen Hauptquartiers der EU mit dem Modell der (verkleinerten) 'Planungszelle' eine Kompromisslösung gefunden werden. Die Einrichtung der Planungszelle und der Rüstungsagentur ist fest für das Jahr 2004 vereinbart, d.h. diese Projekte werden unabhängig von der Annahme der Verfassung realisiert werden und tragen somit nicht unerheblich zur Steigerung der (militärischen) Handlungsfähigkeit und Autonomie der EU bei.

Dieser Teilerfolg kann natürlich nicht darüber hinwegtäuschen, dass zentrale Neuerungen, die der Verfassungsentwurf im Bereich der GASP vorsieht, durch das Scheitern der Regierungskonferenz auf unbestimmte Zeit blockiert sind. Dies betrifft vor allem die Einführung eines europäischen Außenministers bzw. einer Außenministerin. Mit diesem Amt verbindet sich die Hoffnung auf eine kohärentere (durch die Doppelrolle des Außenministers als Verantwortlicher für die Außenpolitik im Rat und in der Kommission), entscheidungskräftigere (der Außenminister erhält das Initiativrecht) und somit letztlich stärkere Außen- und Sicherheitspolitik der Union. Nach dem Scheitern des Brüsseler Gipfels scheint diese Aussicht allerdings wieder in die Ferne gerückt, was sich nicht zuletzt auch im Abflauen der Debatte um einen möglichen Kandidaten für das Amt dokumentiert. Zwar scheint es angesichts des Verlaufs der Verfassungsdebatte eher unwahrscheinlich, dass die bereits erreichten Vereinbarungen im Bereich der GASP in den weiteren Verhandlungen wieder aufgeschnürt werden. Wann die genannten institutionellen Reformen in Kraft treten, bleibt aber offen und vom Schicksal des „Gesamtpakets“ der Verfassung abhängig.

Sollte die Verfassung tatsächlich scheitern, ist zudem noch ein anderes Szenario denkbar: das Entstehen eines sicherheitspolitischen "Europas der zwei Geschwindigkeiten" außerhalb der EU-Verträge. Die Diskussionen der vergangenen Jahre haben gezeigt, dass im Bereich der Sicherheitspolitik einige Länder gewillt sind, schneller mit der Integration ihrer sicherheitspolitischen Instrumente und Fähigkeiten voranzuschreiten. Aus diesem Grund eröffnet der Verfassungsentwurf des Konvents bewusst die Möglichkeit einer sicherheitspolitischen "Avantgarde" ("strukturierte Zusammenarbeit"), wobei der Gefahr einer Abkopplung der voranschreitenden Gruppe vom Rest der EU dadurch begegnet wird, dass die sich nicht beteiligenden Mitgliedstaaten das Recht erhalten, der Avantgarde-Gruppe auch später jederzeit beizutreten. Außerdem muss die Avantgarde in ihrer Struktur sowohl mit den

bestehenden EU-Institutionen, als auch mit der NATO vereinbar sein. Nach dem Abbruch der Regierungskonferenz haben einige EU-Staaten (Frankreich, Deutschland, Belgien) offen ihre Absicht bekundet, im Falle des Scheiterns der Verfassung die sicherheitspolitische Integration im Rahmen einer kleinen Gruppe voranzutreiben. Diese Integration würde dann allerdings außerhalb der EU stattfinden, denn der Vertrag von Nizza schließt eine Avantgarde im Bereich der ESVP ausdrücklich aus. Die teilnehmenden Länder wären folglich auch nicht an die einschränkenden Vorgaben der Verfassung gebunden. Die Kommission und andere EU-Regierungen wollen eine solche Entwicklung verhindern. Sollte es jedoch trotzdem zu diesem Szenario kommen, könnte dies einerseits den Zusammenhalt der EU gefährden, andererseits würde dann der gemeinsamen Strategie aber auch eine neue Bedeutung zukommen. Denn als sicherheitspolitischer Grundkonsens aller Mitgliedsstaaten würde sie eines der wenigen festen Bindeglieder zwischen Insidern und Outsidern der Avantgarde darstellen.

Obwohl das Scheitern der Regierungskonferenz auf der institutionellen Ebene zweifellos Fragen aufwirft, ist das Kernproblem des Verfassungsdebakels nicht institutioneller, sondern politischer Art. Nach der derzeitigen Entwicklung ist mit einem Abschluss der Verhandlungen vermutlich nicht vor Ende 2004 zu rechnen. Bis dahin wird die Verfassungsfrage einen Großteil der politischen Kräfte Europas binden. Hinzu kommen die ebenfalls schwierigen Verhandlungen über das zukünftige Budget der EU. Das bedeutet, dass die EU in absehbarer Zeit vor allem mit sich selbst und den Machtspielen ihrer Mitglieder beschäftigt sein wird. Diese Entwicklung ist umso bedenklicher, als die jetzt verabschiedete Sicherheitsstrategie, wie bereits dargestellt, erst den Anfang einer Diskussion über Ziele und Prinzipien der GASP/ESVP darstellen kann und darf. Es ist mehr als fraglich, ob Europa in der sich jetzt abzeichnenden Konstellation der kommenden Monate den politischen Willen und die Kraft aufbringt, die wichtigen, aber zweifellos auch strittigen offenen Fragen der Sicherheitsstrategie zu klären.

Doch auch wenn die Verfassungskrise die Umsetzung der Sicherheitsstrategie in dieser Hinsicht belastet, der grundsätzliche Wert der ESS wird dadurch nicht gemindert. Denn mit oder ohne Verfassung, die EU ist heute ein relevanter sicherheitspolitischer Akteur. Der Aufbau der militärischen und zivilen Fähigkeiten der EU schreitet fort und auch weitere Einsätze und Auslandsmissionen sind bereits in Planung. Diese Realität macht die Festlegung eines gemeinsamen Strategierahmens (auch wenn es bisher nur ein Rahmen ist) unersetzlich. Darüber hinaus lässt sich im Kontext

der Verfassungskrise der EU noch eine weitere Hoffnung mit der ersten Europäischen Sicherheitsstrategie verbinden, nämlich ein Lerneffekt bzgl. der weiteren europäischen Integration. Viele haben das Scheitern der Verhandlungen in Brüssel als Scheitern der Methode der Regierungskonferenz interpretiert. Vielleicht sind die Lehren aus Brüssel aber noch weitaus grundlegender, nämlich dass es Zeit ist, das Pferd der europäischen Integration von vorne aufzuzäumen, sprich die Frage der Ziele und Grundprinzipien einer gemeinsamen Politik vor die Frage der Institutionen zu stellen.

In der Vergangenheit hat die EU eine Diskussion der (End)Ziele ihrer Gemeinschaftspolitiken bzw. der Integration insgesamt häufig gescheut um zu vermeiden, dass eine solche Debatte angesichts der unterschiedlichen Interessen und Zielvorstellungen der Mitgliedsländer zum Scheitern der Projekte führt. Mit der Verabschiedung der ESS ist nun zumindest in einem Teilbereich der Gegenbeweis gelungen: während die institutionelle Weiterentwicklung der EU an Machtfragen scheiterte, gelang in einem durchaus sensiblen Politikbereich die Einigung auf gemeinsame politische Ziele und Prinzipien. Dies könnte auch anderen Bereichen der Gemeinschaftspolitik als Vorbild dienen.

## Sicherheit und europäische Demokratie

Eine Umorientierung der europäischen Debatte weg von institutionellen hin zu ziel- und politikorientierten Fragen wäre eventuell nicht nur effektiver, sondern vor allem auch transparenter und demokratischer. Denn: wie bei der Europäischen Integration insgesamt, steht und fällt auch bei der GASP/ESVP die Tragfähigkeit der Politik mit der Frage ihrer *demokratischen Legitimation*.

Der EU ist mit ihrer Sicherheitsstrategie im Gegensatz zur üblichen EU-Literatur (z.B. der Verfassung), ein schlankes und vor allem klares und leicht verständliches Papier gelungen, das einen idealen Ausgangspunkt für eine offen und breit geführte Diskussion darstellt. Die ESS richtet sich nicht nur an einen engen Kreis von Eingeweihten, sondern auch an die breite Öffentlichkeit. So argumentierte Javier Solana (2004) jüngst in einer Rede:

*„The Strategy is a short document, it is free of jargon, clear and – I hope – accessible to all. This is how it should be. Security is everybody's business. I hope it is widely disseminated and read.“*

Auch der Prozess der Entwicklung der Strategie kann als relativ transparent beschrieben werden: Verlauf und Ergebnisse der Seminare, auf denen der erste Solana-



Entwurf – mit TeilnehmerInnen auch aus außereuropäischen Ländern - diskutiert wurde, sind im Internet einsehbar. Ob die Einladung an die Öffentlichkeit, sich an einer Debatte über das Internet zu beteiligen, rege genutzt wird, mag allerdings bezweifelt werden. Umso wichtiger ist es, die Sicherheitsstrategie der EU und die Folgedokumente verstärkt im europäischen und in den nationalen Parlamenten zu diskutieren (Cameron 2003). Dass die ESS zu mancher Nachfrage und zu manchem Konkretisierungswunsch einlädt, ist vor diesem Hintergrund durchaus auch positiv zu beurteilen: Die Debatte bleibt offen.

Unter Gesichtspunkten demokratischer Legitimation ist es aber auch notwendig, dass am Ende des Prozesses ein ausreichend klares *Ergebnis* steht. Man kann von den EU-WählerInnen nicht erwarten, dass sie die Katze im Sack kaufen und einer Aufgabe von Souveränität zustimmen, ohne zu wissen, was genau der neue Souverän mit den Mitteln und Zuständigkeiten tut und für welche Ziele europäische Soldaten, Polizisten und Zivilschutzexperten ihr Leben einsetzen sollen. Falls es eines Tages zu Referenden und Abstimmungen über die EU-Verfassung kommt, sollte Klarheit über die außenpolitischen Prioritäten der EU herrschen, die der neue Außenminister realisieren soll. Die ESS bietet hierfür eine wichtige Grundlage.

Das Strategiepapier ist aber auch wichtig als Basis für den Dialog mit anderen Akteuren: Gerade wenn das Bekenntnis zu Multilateralismus ernst genommen werden soll, kann die EU weder ihre Rolle noch das Ziel der "besseren Welt" allein definieren, sondern sie wird dies im Austausch mit anderen tun müssen, und zwar nicht nur mit ihren Partnern, sondern auch mit den Regierungen und gesellschaftlichen Gruppen, die die europäische Agenda in Frage stellen.

## Literatur

- Bono, Giovanna / Mawdsley, Jocelyn 2002: Bridging the Accountability Gap in European Security and Defence Policy (ESDP), *edited paper prepared for the UACES 32nd Annual Conference, Belfast, 2-4 September 2002*
- Cameron, Fraser 2004: Europas neue Sicherheitsstrategie, *in: Internationale Politik 69: 1, 39-50*
- Dembinski, Matthias 2002: Kein Abschied vom Leitbild der „Zivilmacht“. Die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik und die Zukunft Europäischer Außenpolitik. *HSFK-Report 12/2002, Frankfurt a.M.*
- Europäische Sicherheitsstrategie: „Ein sicheres Europa in einer besseren Welt“. Brüssel. Dezember 2003  
<http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/infoservice/download/pdf/-friedenspolitik/ess.pdf>
- Jünemann, Annette / Schörnig, Niklas 2002: Die Sicherheits- und Verteidigungspolitik der "Zivilmacht Europa". Ein Widerspruch in sich? *HSFK-Report 13/2002, Frankfurt a.M.*
- Kirste, Knut / Hanns W. Maull 1996: Zivilmacht und Rollentheorie, *in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen, 3: 2, 283-312*
- Progressive Internationalism: A Democratic National Security Strategy. October 2003. [http://www.ppionline.org/documents/Progressive\\_Internationalism\\_1003.pdf](http://www.ppionline.org/documents/Progressive_Internationalism_1003.pdf)
- Rummel, Reinhardt 2003: Konfliktprävention. Etikett oder Markenzeichen europäischer Interventionspolitik, *SWP-Studie 45/03, Berlin*
- Solana, Javier 2004: Address at the National Forum on Europe, *Dublin Castle, 8. Januar 2004*
- The National Security Strategy of the United States of America. September 2002.  
<http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.pdf>

Stefanie Flechtner & Marika Lerch

## **Mit Sicherheit in eine neue Welt? Europas Strategiedebatte**

**D**urch das dramatische Scheitern der Regierungskonferenz auf dem Gipfel in Brüssel 2003 wurde ein vor Jahren kaum denkbarer Beschluss der EU-Regierungschefs in den Hintergrund gedrängt: die Verabschiedung der ersten "Europäischen Sicherheitsstrategie" (ESS). Unter dem Titel "Ein sicheres Europa in einer besseren Welt" definiert das Dokument Herausforderungen, Ziele und Prinzipien der europäischen Sicherheitspolitik. Die Sicherheitsstrategie spiegelt dabei den Versuch Europas wieder, sich von alten Denkmustern, wie dem Bild der EU als eine auf „soft power“ beschränkte Macht, aber auch der Reduzierung von Sicherheitspolitik auf militärische Mittel, zu lösen. Statt dessen postuliert die ESS eine Konzeption von Sicherheit, in der Prävention – sowohl im Sinne eines frühzeitigen und robusten Eingreifens wie auch der Vermeidung von Konflikten – großgeschrieben wird und die zur Erreichung ihrer Ziele auf eine Vielzahl von Instrumenten und Politiken zurückgreift.

In die öffentliche Diskussion hat das neue sicherheitspolitische Konzept der EU bisher wenig Eingang gefunden. Die kritische Auseinandersetzung beschränkt sich zudem meist auf zwei Pauschalvorwürfe: 1.) die ESS enthalte kein eigenständiges Sicherheitskonzept, sondern kopiere nur Leitvorstellungen und Prinzipien der US-amerikanischen Sicherheitspolitik; 2.) die ESS bedeute den Abschied von der "Zivilmacht Europa". Einer differenzierten Betrachtung halten diese Vorwürfe nicht stand. Das von den EU-Regierungschefs verabschiedete Konzept lässt durchaus ein eigenständiges europäisches Profil erkennen, das in seinen Handlungsorientierungen nach wie vor dem Leitkonzept der Zivilmacht verpflichtet ist.

Die Europäische Sicherheitsstrategie weist aber zweifellos auch Schwachpunkte auf. So sind vor allem in den Bereichen, in denen das Papier Ansätze für einen eigenständigen sicherheitspolitischen Weg Europas beschreibt, die Ausführungen vage. Viele wichtige und sensible Fragen der Zukunft der europäischen Außen- und Sicherheitspolitik bleiben unbeantwortet. Die Diskussion um europäische Sicherheit wird mit dem Strategiepapier also nicht beendet, sondern sie kann und muss jetzt erst richtig, und zielführender als bisher, beginnen. Die mit der Sicherheitsstrategie begonnene Umorientierung der Debatte weg von institutionellen hin zu ziel- und politikorientierten Fragen ist auch ein wichtiger Schritt, um die Transparenz und demokratische Legitimität europäischer Sicherheitspolitik zu stärken.