

In der Europäischen Union laufen die Vorbereitungen für einen Militäreinsatz im Kongo auf Hochtouren. Nach Beschluss des Europäischen Rates wird die EU 1.500 Soldaten nach Kinshasa entsenden, um dort die ersten demokratischen Parlamentswahlen seit der Unabhängigkeit der zentralafrikanischen Republik abzusichern. Der Beginn der Mission hängt nur noch vom Wahltermin ab. Der Kongo-Einsatz ist ein weiterer Beleg für das wachsende sicherheitspolitische Engagement der EU. Bereits heute befindet sich die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) auf drei Kontinenten im Einsatz. An den elf laufenden Missionen der ESVP sind insgesamt 6.300 Soldaten<sup>1</sup> sowie ca. 1000 Polizisten und zivile Experten beteiligt.

Verglichen mit den Operationen der NATO oder den UN mögen diese Zahlen nicht besonders beeindruckend erscheinen<sup>2</sup>. Angesichts der Tatsache, dass der Aufbau einer eigenständigen Sicherheitspolitik der EU erst 1999 mit Gründung der ESVP begann und ihr erster operativer Einsatz gerade einmal drei Jahre zurückliegt, sind Umfang und Reichweite des sicherheitspolitischen Engagements der Union jedoch durchaus bemerkenswert. Die europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik ist außerdem einer der wenigen „Wachstumsbereiche“ des europäischen Gemeinschaftsprojekts. Der Aufbau von EU-Battlegroups und einer europäischen Gendarmerie, die Gründung der Verteidigungsagentur und die Einrichtung einer zivilmilitärischen Planungszelle im Rat sind nur einige der Projekte, die die EU derzeit im Rahmen der ESVP vorantreibt. Gescheiterten Referenden und allgemeiner

Stefanie Flechtner \*

## **Hauptsache im Einsatz? Zur Konzeption der europäischen Sicherheitspolitik**

Krisenstimmung zum Trotz – in der Sicherheitspolitik wird Europa weitergebaut.

Doch je mehr die EU ihre sicherheitspolitischen Fähigkeiten und operativen Einsätze ausweitet, umso diffuser erscheint das strategische und politische Profil des jungen Integrationsprojekts. Eine offene Auseinandersetzung mit der Frage, was die ESVP leisten will, kann und muss, ist dringend notwendig. Allerdings wurde und wird sie von der europäischen Politik bisher vermieden. Die erforderliche konzeptionelle Debatte lässt sich letztlich auf die Frage zuspitzen, ob die EU ihre gemeinsame Sicherheitspolitik primär verteidigungs- oder ordnungspolitisch definiert.

### **Die ESVP als sicherheitspolitisches Projekt „sui generis“**

Im Juni 1999 beschloss der Europäische Rat in Köln „der Europäischen Union die notwendigen Mittel und Fähigkeiten an die Hand zu geben, damit sie ihrer Verantwortung im Zusammenhang mit einer gemeinsamen europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik gerecht werden kann“ (Europäischer Rat 1999/1: 33). Die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik war geboren. Das jüngste Integrationsprojekt der Union zeichnete sich dabei von Anfang durch zwei spezifische Merkmale aus: ein in Bezug auf ihre Instrumente umfassendes Verständnis von Sicherheitspolitik und einen vergleichsweise beschränkten, auf Krisen- und Konfliktintervention fokussierten Auftrag.

Bei Gründung des ESVP-Projekts stand der Aufbau eigenständiger militärischer Fähigkeiten der EU zunächst im Vordergrund. Jedoch betonten die Mitgliedstaaten von Anfang an auch die Notwendigkeit eines umfassenden nicht-militärischen Krisenreaktionsinstrumentariums und entwickelten militärische und zivile Fähigkeiten in Folge parallel. So besitzt die Union heute auch eine der international größten Einsatzkapazitäten.

\* Friedrich-Ebert-Stiftung Berlin

1 Zuzüglich der voraussichtlich 1.500 Soldaten für die Kongo-Mission. Die Angaben beruhen auf den offiziellen Informationen des Europäischen Rates im Internet ([http://ue.eu.int/cms3\\_fo/index.htm](http://ue.eu.int/cms3_fo/index.htm), Stand: 27.03.2006).

2 Allein die NATO-Missionen in Afghanistan (ISAF) und im Kosovo (KFOR) umfassen mit 9.000 bzw. 17.500 Soldaten mehr Kräfte als die Operationen der EU insgesamt (<http://www.nato.int>). In den derzeit 15 Friedensmissionen der UN operieren fast 90.000 Einsatzkräfte, davon über 72.000 Soldaten (<http://www.un.org/depts/dpko/dpko/bnote.htm>).

zitäten für zivile Sicherheitsmissionen<sup>3</sup>. Das im Rahmen der ESVP entwickelte Spektrum an Krisenreaktionsinstrumenten ist mit seiner Kombination von „harten“ militärischen und „weichen“ zivilen Fähigkeiten im internationalen Kontext einmalig und übersteigt in seiner Vielfältigkeit das Instrumentarium anderer internationaler Organisationen, etwa der OSZE oder der NATO, deutlich.

Im Gegensatz zum umfassend angelegten Instrumentarium ist der politische Auftrag der ESVP beschränkt. Er ergibt sich aus den bereits 1997 im Amsterdamer Vertrag festgeschriebenen, sogenannten Petersberg-Aufgaben<sup>4</sup>. Dies sind „*humanitäre Aufgaben und Rettungseinsätze, friedenserhaltende Aufgaben sowie Kampfeinsätze bei der Krisenbewältigung einschließlich friedensschaffender Maßnahmen*“ (Vertrag über die Europäische Union (EUV) Art. 17.2). Zwar schließt das Projekt der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik laut EU-Vertrag prinzipiell „*sämtliche Fragen, welche die Sicherheit der Union betreffen*“ (EUV Artikel 17.1) ein. Gleichzeitig betont der Vertragstext aber, dass die Entwicklung einer „*gemeinsamen Verteidigung*“ nur eine *mögliche* Perspektive der Zukunft darstellt, nicht aber in den derzeitigen Aufgabenbereich der ESVP fällt<sup>5</sup>.

Die sicherheitspolitische Verantwortung der EU umfasst im Gegensatz zur NATO keine militärische Beistandsverpflichtung im Angriffsfall<sup>6</sup>. Auch andere sicherheitspolitische Aufgaben, wie z.B. Einsätze im Inneren der EU im Rahmen einer europäischen Heimatschutzpolitik („Homeland Security“) sind nicht Teil des Auftrags der ESVP. Vielmehr zeichnet sich die sicherheitspolitische Zusammenarbeit der EU im Sinne der Petersberg-Aufgaben gerade durch ihren Fokus auf

„out of area“-Einsätze, durch das aktive, notfalls auch militärische Eingreifen in Konflikte und Krisen außerhalb der Grenzen der Union, aus.

In der ESVP verbindet sich ein in Bezug auf die Instrumente der Politik umfassendes Verständnis von Sicherheit mit einem auf den spezifischen Bereich der Krisen- und Konfliktintervention beschränkten Auftrag. Diese besondere Struktur und Ausrichtung unterscheidet die ESVP von anderen internationalen Sicherheitsregimen, aber auch von den nationalen Sicherheits- und Verteidigungspolitiken der Mitgliedstaaten. Die europäische Integration ist folglich auch in der Sicherheitspolitik ein Projekt „*sui generis*“. Umso mehr stellt sich die Frage, welche Funktion die ESVP in ihrer spezifischen Form erfüllt und welchem sicherheitspolitischen Konzept sie dabei folgt.

### Die mangelnde politische und strategische Konzeption der ESVP

So offensichtlich die Frage nach Strategie und Konzeption der ESVP erscheint, so wenig wurde und wird sie bisher von der europäischen Politik thematisiert. Die Notwendigkeit einer eigenständigen sicherheitspolitischen Dimension wird von der EU und ihren Mitgliedstaaten zwar regelmäßig betont. Die Argumente, welche hierfür angeführt werden, sind jedoch nur selten sicherheitspolitischer Natur. Stattdessen begründet die europäische Politik die ESVP immer noch vornehmlich außen- bzw. integrationspolitisch.

Die *außenpolitische* Argumentation beruht auf der Idee, dass die EU eine eigenständige Sicherheitspolitik benötigt, um ihre Rolle auf der internationalen Bühne uneingeschränkt wahrnehmen zu können (Europäischer Rat 1999/1: Anhang III)<sup>7</sup>. Erst die Stärkung ihrer sicherheitspolitischen und militärischen Handlungsfähigkeit ermöglicht der EU danach eine globale Führungsrolle – in gleichwertiger Partnerschaft mit den Vereinigten Staaten oder, in einer alternativen Lesart, als eigenständiger Akteur in einer multipolaren Welt. Die *integrationspolitische* Argumentation betont hingegen die Bedeutung einer gemeinsamen Sicherheitspolitik für die Vervollkommnung der politischen Union. Die Sicherheitspolitik bildet hier, als traditioneller Kern nationalstaatlicher Souveränität, den letzten noch feh-

3 Die zivilen Fähigkeiten der ESVP umfassen ca. 5.000 Polizisten, ca. 300 Experten für Rechtsstaatlichkeit (Richter, Rechtsanwälte, Vollzugsbeamte), einen Pool an Verwaltungsexperten sowie unterschiedliche Einsatzfähigkeiten im Katastrophenschutz (u.a. 2000 Kräfte für akute Katastropheneinsätze).

4 Dieser Aufgabenkatalog geht ursprünglich auf die Petersberg-Erklärung des Ministerrats der Westeuropäischen Union (WEU) vom 19. Juni 1992 zurück und wurde später in das Vertragswerk der EU übernommen.

5 „Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik umfasst sämtliche Fragen, welche die Sicherheit der Union betreffen, wozu auch die schrittweise Festlegung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik gehört, die zu einer gemeinsamen Verteidigung führen könnte, falls der Europäische Rat dies beschließt.“ (EUV Artikel 17.1).

6 Der im Juni 2004 von den EU-Staats- und Regierungschefs verabschiedete, nach wie vor aber nicht ratifizierte Verfassungsvertrag sieht in Artikel I-41.7 eine Beistandsklausel vor, welche die Mitgliedstaaten jedoch nicht im Sinne der NATO oder WEU zur militärischen Unterstützung verpflichtet.

7 „[...] muss sich die GASP auf glaubwürdige operative Fähigkeiten stützen können, wenn die Europäische Union in der Lage sein soll, auf der internationalen Bühne uneingeschränkt mitzuspielen“ (Europäischer Rat 1999/1: III/33).

lenden Baustein in der Architektur der Politischen Union.<sup>8</sup>

Im Vergleich hierzu spielen *sicherheitspolitische Argumente* in der Diskussion um die ESVP nach wie vor eine untergeordnete Rolle. Dies spiegelt sich auch in den offiziellen Erklärungen und Dokumenten der ESVP wider. So verweist die Gründungserklärung von Köln lediglich auf die im Vertrag von Maastricht festgelegte Verpflichtung der EU „[...] gemäß Artikel 11 EUV [...], für die Wahrung des Friedens und die Stärkung der internationalen Sicherheit entsprechend den Grundsätzen der Charta der Vereinten Nationen sowie der Prinzipien der Schlussakte von Helsinki und den Zielen der Charta von Paris einzutreten“ (Europäischer Rat 1999/1: 37). Wie der sicherheitspolitische Beitrag der EU in diesem Kontext aussehen soll, wird nicht näher ausgeführt. Auffallend ist jedoch, dass das im selben Vertragsartikel genannte Ziel der „Stärkung der Sicherheit der Union in all ihren Formen“ (EUV Art. 11.1) keine Erwähnung findet. Weder die Erklärung des Europäischen Rates von 1999 noch entsprechende Dokumente der Folgejahre<sup>9</sup> stellen einen direkten Bezug zwischen dem Integrationsprojekt ESVP und der Sicherheit Europas her.

Dieser Schritt wurde letztlich erst im Dezember 2003 mit Verabschiedung der Europäischen Sicherheitsstrategie (ESS) vollzogen. Die ESS analysiert nicht nur Risiken und Bedrohungen für die Sicherheit Europas<sup>10</sup>, sondern betont auch explizit die damit verbundene Verantwortung der EU. Die „Abwehr von Bedrohungen“ wird zu einem „strategischen Ziel“ der europäischen Sicherheitspolitik. Die Verteidigung der eigenen Sicherheit rückt damit erstmals ins Zentrum der sicherheitspolitischen Argumentation der EU. Gleichzeitig greift die ESS mit den Zielen der „Stärkung der Sicherheit in der Nachbarschaft“ und der Schaffung einer „Weltordnung auf der Grundlage eines wirksamen Multilateralismus“ jedoch auch den früheren ESVP-Erklärungen prägenden, kollektiven Sicherheitsansatz auf.

Die ESS beinhaltet somit zwei unterschiedliche Konzeptionen europäischer Sicherheitspolitik, ein verteidigungs- und ein ordnungspolitisch geprägtes Verständnis des sicherheitspolitischen Auftrags der EU. Beide Ansätze werden in der Sicherheitsstrategie gleichrangig, jedoch unverbunden nebeneinander gestellt. Ein argumentativer und strategischer Zusammenhang zwischen den unterschiedlichen Ansätzen und Zielkategorien wird nicht hergestellt. Auch sind die zivilen und militärischen Fähigkeiten der ESVP keiner der beiden Konzeptionen eindeutig zugeordnet. Welche Rolle sie in der strategischen Umsetzung der Sicherheitsstrategie genau spielen sollen, bleibt unklar.

Die ESS bleibt in Folge auch die Antworten auf zentrale strategische Fragen der gemeinsamen Sicherheitspolitik schuldig. Dies zeigt sich besonders deutlich am Beispiel der im Kontext der ESVP so wichtigen Interventionsfrage. Eine Kernforderung der Europäischen Sicherheitsstrategie lautet: „Wir müssen eine Strategiekultur entwickeln, die ein frühzeitiges, rasches und wenn nötig robustes Eingreifen fördert“ (ESS 2003: 11) - wobei nur in der deutschen Übersetzung der in den anderen Sprachversionen verwendete Begriff „Intervention“ durch „Eingreifen“ ersetzt wurde. In welchen Fällen aber muss die EU sicherheitspolitisch intervenieren? Mit welchen Mitteln sollte sie in Krisen und Konflikte eingreifen, vor allem natürlich, in welchem Fall und unter welchen Bedingungen sollte die EU auf das Mittel militärischer Gewalt zurückgreifen? Welche Rolle spielen Strategien ziviler oder militärischer Intervention bei der Verwirklichung der strategischen Ziele der EU, bei der Abwehr von Bedrohungen, der Stabilisierung der Nachbarschaft und nicht zuletzt bei der Stärkung einer multilateralen Weltordnung? Die Antworten auf diese strategische Fragen hängen letztlich auch von der sicherheitspolitischen Gesamtkonzeption der EU ab. Die ESS lässt sie bewusst unbeantwortet. Sie ist deshalb mit Recht auch nur als „pre-strategic concept“ (Lindley-French/Algieri 2004: 9) bezeichnet worden.

### **Hauptsache im Einsatz? Die Entwicklung der strategischen Einsatzoptionen der ESVP**

Das Fehlen klarer konzeptioneller und strategischer Aussagen in den Dokumenten und Erklärungen zur ESVP bedeutet, dass die europäische Sicherheitspolitik wenig definiert und damit auch in der politischen Praxis stark „interpretierfähig“ bleibt (Biscop 2005). Dieser Eindruck verstärkt sich noch, betrachtet man die Ent-

8 Vgl. z.B. Joschka Fischers Argumentation in seiner Grundsatzerklärung „Vom Staatenverbund zur Föderation – Gedanken über die Finalität der europäischen Integration“ in Berlin (Fischer 2000).

9 Vgl. die Erklärungen des Europäischen Rates von Helsinki 1999, Feira 2000 und Nizza 2001.

10 Die Hauptbedrohungen Europas sind laut ESS: Terrorismus, Verbreitung von Massenvernichtungswaffen, regionale Konflikte, das Scheitern von Staaten und organisierte Kriminalität (ESS 2003: 3ff.).

wicklung der tatsächlichen Einsätze sowie der Planziele der ESVP. Die strategische Ausrichtung der europäischen Sicherheitspolitik hat sich im Verlauf der Zeit nicht nur verändert, sie erscheint mit dem wachsenden sicherheitspolitischen Engagement der Europäer auch zunehmend diffus.

*Die erste Phase:*

*Umfassende Friedenssicherung à la Balkan*

Die ESVP stand bei ihrer Gründung unter einem klaren Vorzeichen: Die Ohnmacht, mit der die Europäer in den 90er Jahren der eskalierenden Gewalt im zerfallenden Jugoslawien gegenüberstanden, und die praktischen Erfahrungen, die sie während der folgenden NATO- und UN-Missionen in Bosnien-Herzegowina und im Kosovo sammelten, wurden nicht nur zum politischen Katalysator für das Projekt einer gemeinsamen Sicherheitspolitik, sie prägten auch die strategische Ausrichtung der frühen ESVP nachhaltig (vgl. EUISS 2004: 37ff.). Dies spiegelt sich deutlich in den ersten Planzielen der ESVP wider. Das 1999 verabschiedete „EU Headline Goal“ sieht mit der „European Rapid Reaction Force“ eine EU-Einsatzkapazität von 60.000 Soldaten vor, die innerhalb von 60 Tagen für längerfristige Einsätze zur Verfügung stehen sollen (Europäischer Rat 1999/2). Mit dieser Planung bewegt sich die EU ungefähr im Bereich der Stabilisierungsmission (SFOR) der NATO in Bosnien-Herzegowina<sup>11</sup>. Der Aufbau des zivilen Krisenmanagement-Instrumentariums orientierte sich ebenfalls an der Herausforderung einer längerfristig und umfassend angelegten Friedensstabilisierung. Im Mittelpunkt stand dabei der Bereich Polizei sowie der Aufbau von Kräften zur Stärkung der Rechtsstaatlichkeit und der Zivilverwaltung (Europäischer Rat 2000).

Auch in der Praxis der ESVP stand die Friedenssicherung auf dem Balkan zunächst im Vordergrund. Am 1. Januar 2003 begann die erste ESVP-Mission in Bosnien und Herzegowina, vier weitere Einsätze im Gebiet des ehemaligen Jugoslawiens folgten<sup>12</sup>. Die Balkan-

Missionen der ESVP folgen dabei alle einer klaren strategischen Ausrichtung: sie sind langfristig angelegt<sup>13</sup>, militärisches und zivil-polizeiliches Engagement erfolgen parallel bzw. in enger Abstimmung miteinander sowie auch in enger Kooperation mit anderen internationalen Akteuren vor Ort (NATO, UN, OSZE).

Wichtigster Punkt aber ist: die Interventionen der ESVP auf dem Balkan waren und sind in einen umfassenden politischen Prozess und eine klare ordnungspolitische Strategie eingebunden. Durch den Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess (SAP) sichert die EU den Ländern bereits heute umfassende Unterstützung bei nötigen wirtschaftlichen, rechtlichen und politisch-administrativen Reformen zu. Das erklärte Ziel der Union aber ist die Integration der Region in die EU selbst. Diese politische Perspektive dient nicht nur als zentrales Stabilisierungs- und Transformationsmoment<sup>14</sup>, sondern legitimiert aus Sicht der Betroffenen auch die Einmischung der EU in die inneren Angelegenheiten der Balkanländer.

Der Balkan stellt bis heute das wichtigste Einsatzgebiet der ESVP dar und bindet auch weiterhin große Teile ihrer Ressourcen (aktuell 6.300 Soldaten und ca. 600 Polizisten). Durch die bereits diskutierte Übernahme der UN-Polizeimission im Kosovo könnte sich das sicherheitspolitische Engagement der EU in der Region mittelfristig sogar noch ausweiten<sup>15</sup>. Trotzdem kann gezweifelt werden, ob das an den Balkanerfahrungen der Europäer orientierte, ursprüngliche Interventionsmodell für die Sicherheitspolitik der ESVP weiterhin prägend sein wird. Denn angestoßen durch die Terroranschläge in den USA und in Spanien, die Debatte um den Irakkrieg und die Europäische Sicherheitsstrategie zeichnet sich zunehmend eine, wenn auch im Gesamtbild noch diffuse Neuorientierung der ESVP ab.

11 Mit den 60.000 im Headline-Goal vorgesehen ESVP-Soldaten ist ein militärischer Einsatz von 20.000 Soldaten für mind. ein Jahr möglich (angesichts von Rotation und logistischen Unterstützungserfordernissen kann immer nur ca. 1/3 der absolut verfügbaren Truppen im Einsatz stehen). Die SFOR-Mission der NATO umfasste zu Beginn 1996 32.000 Soldaten, wurde im Verlauf der Zeit aber auf 12.000 Soldaten reduziert. ([www.nato.int/sfor/index.htm](http://www.nato.int/sfor/index.htm)).

12 Polizeimission „EUPM“ in Bosnien und Herzegowina (seit Januar 2003, laufend); Militärmission „Concordia“ in Mazedonien (März bis Dezember 2003, abgeschlossen), Polizeimission „Proxima“ in Mazedonien (Dezember 2003 bis Dezember

2005, abgeschlossen), Militärmission „EUFOR-Althea“ in Bosnien und Herzegowina (seit Dezember 2004, als Anschlussmission zu SFOR, laufend), Polizeiberatermission „EUPAT“ in Mazedonien (seit Dezember 2005, laufend).

13 Auslaufende militärische Missionen wurden durch entsprechende Folgemission, meist zivil-polizeilicher Art, ersetzt.

14 So betont z.B. auch Javier Solana in Bezug auf EUFOR-Mission der ESVP in Bosnien: “[...] European Union engagement on the ground has been vital. But in recent years, the prospect of eventual EU membership has been the overwhelming transformational force in Bosnian politics. That has been the decisive factor” (Solana 2005: 3); siehe auch Calic 2005.

15 Vgl. Äußerungen von Verteidigungsminister Günther Platter in Bezug auf die im Jahr 2006 beginnende EU-Ratspräsidentschaft Österreichs; „EU-Engagement im Kosovo „mittelfristig ein Ziel“, Der Standard. 22.11.2005.

*Die neue Ausrichtung der ESVP: Globaler, flexibler, robuster?*

Die Neuausrichtung der ESVP bezieht sich sowohl auf die Fähigkeiten als auch auf ihre tatsächlichen Einsätze. Im Mittelpunkt steht dabei die Ausweitung der Handlungsmöglichkeiten der ESVP und das Ziel, robuster, flexibler und vor allem global einsatzfähig zu werden.

Im Februar 2003 lancierten Frankreich und Großbritannien erstmals die Idee europäischer „Battlegroups“. Eine „Battlegroup“ beschreibt einen Truppenverband von ca. 1.500 Soldaten, der in kürzester Zeit sowie auch in weit entfernten Regionen einsatzfähig ist und vor allem für kleinere, aber robuste Kampfeinsätze geeignet ist. Genau diesem Einsatzprofil entsprach die zwischen Juni und September 2003 von der EU im Kongo durchgeführte Militärmission „Artemis“. Die EU intervenierte hier zum ersten Mal in einer akuten Konfliktsituation. Die Mission war mit einem robusten UN-Mandat ausgestattet (Sicherheitsratsresolution 1484), die ca. 2.200 ESVP-Soldaten waren somit zum Einsatz von Gewaltmitteln ermächtigt. „Artemis“ war außerdem der erste Einsatz der ESVP außerhalb des europäischen Kontinents und die erste autonome militärische Operation der EU, d.h. ohne Rückgriff auf die Kommando- und Planungsstrukturen der NATO. In Folge der gemeinhin als Erfolg<sup>16</sup> gewerteten Kongo-Mission konnte sich das Battlegroup-Konzept in der EU schnell durchsetzen. Im Juni 2004 verabschiedete der Europäische Rat mit dem „Headline Goal 2010“ ein neues militärisches Planziel. Die ESVP soll danach bis 2007 über 13 Battlegroups verfügen, die innerhalb von 10 Tagen in einem Radius von bis zu 6.000 km Entfernung und für Einsätze von bis zu 30 Tagen (mit Rotation 120 Tage) bereitstehen sollen.

Auch die neuen zivilen Fähigkeitsziele der ESVP weisen in Richtung flexiblerer und robusterer Einsätze. So vereinbarten Frankreich, Italien, Spanien, Portugal und die Niederlande im September 2004 die Einrichtung einer European Gendarmerie Force (EGF)<sup>17</sup>. Mit dieser für robuste Einsätze ausgebildeten Polizeieinheit soll die EU in die Lage versetzt werden, auch im Bereich zwischen Militäreinsatz und Zivilschutz zu operieren. Weitere ESVP-Initiativen zielen auf die stärkere Integra-

tion und schnellere Verfügbarkeit der zivilen Kräfte. So sollen „Civilian Response Teams“ (CRT) aufgebaut werden, in denen Experten unterschiedlicher Krisenmanagementbereiche integriert arbeiten und die von der EU parallel zu den Battlegroups als schnelle zivile Einsatztruppe in Krisenregionen eingesetzt werden können (CIVCOM 2005: 3ff).

In der Praxis stellt sich die neue Ausrichtung der ESVP weniger klar dar. Der Einsatzbereich der europäischen Sicherheitspolitik hat sich in den vergangenen Jahren zwar deutlich erweitert, besonders in geographischer Hinsicht. Die ESVP engagiert sich neben ihren Operationen im Balkan mittlerweile auch in Georgien, an der ukrainisch-moldawischen Grenze, in Aceh/Indonesien, im Kongo, im Sudan, im Irak und in den palästinensischen Gebieten. Robuste militärische Einsätze wie im Kongo bilden aber nach wie vor die Ausnahme. Das Einsatzprofil der ESVP jenseits des Balkans ist stattdessen vornehmlich durch kleine, meist zivile Missionen geprägt. Die Einsätze variieren stark, sowohl in Bezug auf ihre operativen Ziele wie auch die jeweils eingesetzten Fähigkeiten. In den politischen Friedens- und Transformationsprozessen, in die die ESVP-Missionen eingebunden sind, ist die EU meist nur ein Nebenakteur.

Ein klares politisch-strategisches Konzept ist innerhalb des sich erweiternden sicherheitspolitischen Engagements der Europäer nicht zu erkennen. Vielmehr scheinen die Einsatzentscheidungen häufig ad hoc zu fallen und stärker von der Nachfrage Dritter (UN, USA, Zielländer selbst) beeinflusst als durch eigene, langfristige sicherheitspolitische Erwägungen. Die EU ist ein junger und zweifelsohne sehr ambitionierter sicherheitspolitischer Akteur. Ihr Bemühen, die eigene sicherheitspolitische Handlungsfähigkeit auch in einem globalen Kontext unter Beweis zu stellen, mag in diesem Sinne nachvollziehbar zu sein. Mit einer Interventionspolitik nach dem Motto „Hauptsache im Einsatz“ läuft die EU jedoch Gefahr, sich strategisch zu verzetteln und die eigenen zivilen und militärischen, aber nicht zuletzt auch politischen Ressourcen zu überfordern.

<sup>16</sup> Vgl. Stellungnahme der deutschen Bundesregierung im Bundestag zum Kongo-Einsatz vom 10. November 2003 (<http://dip.bundestag.de/btd/15/019/1501956.pdf>) und die Rede Javier Solanas bei Beendigung der Mission (Solana 2003).

<sup>17</sup> Die Beschränkung auf diese Länder erklärt sich durch den Umstand, dass die meisten EU-Länder keine entsprechenden militärischen Polizeitruppen besitzen.

## Wo enden die sicherheitspolitischen Ambitionen der EU?

Die Realisierung der neuen Fähigkeitsziele der ESVP wird noch einige Zeit in Anspruch nehmen<sup>18</sup>. Voll einsatzfähig ist die ESVP nach Einschätzung von Experten derzeit nur im Bereich von friedenssichernden Operationen, d.h. in Post-Konflikt-Situationen, in denen die Absicherung und Stabilisierung der Sicherheit und der staatliche Wiederaufbau im Vordergrund der Mission stehen (vgl. EUISS 2004: 71ff.). Hingegen wird der EU im Bereich der anspruchsvolleren Petersberg-Aufgaben nach wie vor eine nur sehr eingeschränkte Handlungsfähigkeit bescheinigt (EUISS 2004, International Crisis Group 2005). Doch die sicherheitspolitischen Ambitionen der EU wachsen weiterhin schnell und so werden in der europäischen Politik mittlerweile Einsatzoptionen diskutiert, die nicht nur weit über das bisherige Einsatzspektrum und die derzeitigen Fähigkeiten, sondern auch über den ursprünglichen politischen Auftrag der ESVP hinausreichen.

Dies betrifft besonders die Fortschreibung und Auslegung der Petersberg-Aufgaben. Bereits 2002 plädierte Spanien angesichts der Terroranschläge vom 11. September 2001 für eine Erweiterung des Aufgabenkatalogs der ESVP um das Ziel der Terrorismusbekämpfung (Ortega 2004: 76). Die spanische Initiative konnte sich zunächst nicht durchsetzen<sup>19</sup>, doch griff der Verfassungskonvent die Frage nach einer Neudefinition der Petersberg-Aufgaben wieder auf. Der Ende 2004 von den Staats- und Regierungschefs der EU unterzeichnete Verfassungsvertrag (VV) sah schließlich vor, die ursprüngliche Definition der Petersberg-Aufgaben um „gemeinsame Abrüstungsmaßnahmen“ und „Aufgaben der militärischen Beratung und Unterstützung“ zu ergänzen. Außerdem sollte der ursprüngliche Katalog um den Zusatz erweitert werden: „Mit allen diesen Missionen kann zur Bekämpfung des Terrorismus beigetragen werden, unter anderem auch durch die Unterstützung für Drittländer bei der Bekämpfung des Terrorismus in ihrem Hoheitsgebiet.“ (Vertrag über eine Verfassung für Europa, Artikel III-

309). Die Formulierungen des Verfassungsvertrags stellen zwar keine grundsätzliche Neudefinition des ursprünglichen sicherheitspolitischen Auftrags der EU dar, sie erweitern das rechtlich verfasste Einsatzspektrum der ESVP aber fraglos.

Mit dem „Nein“ der Franzosen und Niederländer zum Verfassungsvertrag ist die Neufassung der Petersberg-Aufgaben vorerst gescheitert. Das hindert die EU jedoch nicht daran, auch über weitergehende Einsatzszenarien nachzudenken. Beispielhaft hierfür steht der vom *European Union Institute for Security Studies* (EUISS), dem sicherheitspolitischen Forschungsinstitut der EU, herausgegebene Bericht „European Defence – A Proposal for a White Paper“ (EUISS 2004). In diesem Entwurf eines Weißbuchs<sup>20</sup> werden exemplarisch folgende fünf Einsatzszenarien einer zukünftigen europäischen Sicherheitspolitik vorgestellt:

- Umfassende Friedenssicherung („a large-scale peace-support operation“)
- Humanitäre Intervention mit hoher (militärischer) Intensität („high-intensity humanitarian intervention“)
- Intervention in einen regionalen Krieg in Verteidigung strategischer europäischer Interessen („regional warfare in the defence of strategic European interests“)
- Prävention eines Angriffs mit Massenvernichtungswaffen („prevention of an attack involving WMD“)
- Heimatschutz im Kontext eines terroristischen Angriffs („homeland defence“)

Die Autoren des Berichts betonen, dass die von ihnen entwickelten Einsatzszenarien auf einem politischen Konsens in der EU beruhen und mit dem vertraglich definierten Auftrag der ESVP übereinstimmen<sup>21</sup>. Dies kann, zumindest was den Einsatz militärischer Mittel im Inneren der Union bzw. zu präventiven Zwecken angeht, in Frage gestellt werden<sup>22</sup>. Nichtsdestoweniger verdeutlicht der Szenarienkatalog des EUISS, dass den sicherheitspolitischen Ambitionen der EU zumindest in der strategischen Debatte kaum noch Grenzen gesetzt

18 Der EU mangelt es zur Realisierung des Battlegroup-Konzepts derzeit vor allem noch an zentralen strategischen und logistischen Voraussetzungen (Kommando- und Informationsstrukturen, Lufttransportfähigkeiten), aber auch an entsprechendem gemeinsamen Training und Ausrüstung (Interoperabilität), s. International Crisis Group 2005: 24ff.

19 Stattdessen verabschiedete der Europäische Rat von Sevilla eine Erklärung, in der auch auf die Rolle der ESVP im Kontext der Terrorismusbekämpfung hingewiesen wird, allerdings ohne eine Erweiterung des Einsatzspektrums der ESVP zu beinhalten. (Europäischer Rat 2002)

20 Unter einem Weißbuch versteht man ein Grundlagendokument, in dem die Regierung eine allgemeine Orientierung zu ihrer außen- bzw. sicherheitspolitischen Ausrichtung und Planung gibt.

21 „Furthermore, the scenarios reflect agreement within the Union: They are in conformity with the Petersberg tasks or Treaty language concerning the objectives of both the CFSP and the ESDP“ (EUISS 2004: 70).

22 Vgl. die Diskussion um präemptive Militäreinsätze und UN-Charta (s. Schaller 2004) bzw. die erst kürzlich vom deutschen Bundesverfassungsgericht bestätigten sehr restriktiven Einsatzmöglichkeiten der Bundeswehr im Inneren.

sind<sup>23</sup>. Auch unterstreicht der Bericht die wachsende Bedeutung verteidigungspolitischer Aspekte innerhalb der ESVP. Neben Einsätzen zur Stärkung bzw. Wahrung internationaler Sicherheit treten in den strategischen Überlegungen der EU zunehmend Missionen in den Vordergrund, die dem unmittelbaren Schutz der Sicherheit bzw. der Interessen der Union dienen.

Je ambitionierter sich die europäische Sicherheitspolitik nach außen gibt, desto offensichtlicher wird jedoch auch das Dilemma in dem sich das jüngste Integrationsprojekt der Europäer befindet. Ohne eine klare gemeinsame Vorstellung davon, was die EU im Bereich der Sicherheitspolitik leisten kann, soll und muss, werden unterschiedliche Erwartungen und Anforderungen einfach zum ursprünglichen Auftrag hinzuaddiert. Zur Realisierung ihrer sicherheitspolitischen Ambitionen fehlen der EU auf absehbare Zeit jedoch nicht nur die technischen und finanziellen Ressourcen, auch der politische Wille bzw. die Bereitschaft der europäischen Bevölkerung, ein „grenzenlos“ wachsendes sicherheitspolitisches Engagement der EU mit zu tragen, ist fraglich<sup>24</sup>.

Dazu kommt, dass die unterschiedlichen Anforderungsprofile des sich immer weiter auffächernden sicherheitspolitischen Aufgabenspektrums in Spannung, teilweise sogar in Widerspruch zueinander stehen<sup>25</sup>. Vertiefung und Erweiterung der sicherheitspolitischen Integration gehen also nicht automatisch Hand in Hand, vielmehr wird die Union, je mehr sie ihr sicherheitspolitisches Engagement erweitert, auch mit konzeptionellen Richtungsentscheidungen konfrontiert. Wie so häufig in der Geschichte der Integration widmet sich die europäische Politik jedoch statt der Frage der Funktion der eher technischen Frage der Form der Zusammenarbeit und hofft mit einem einvernehmlichen Ausbau der Fähigkeiten der EU die vermutlich

weit weniger konsensualen politischen Grundsatzentscheidungen in eine unbekannt Zukunft vertagen zu können. In einem politisch so sensiblen Bereich wie der Sicherheitspolitik und in einer Zeit, in der der Sinn europäischer Integration von den Bevölkerungen zunehmend kritisch hinterfragt wird, würde die Union jedoch gut daran tun, auch die Frage der Konzeption der gemeinsamen Sicherheitspolitik offen zu diskutieren. Letztlich geht es hierbei auch um die „äußere“ Identität der Europäischen Union.

### Europa zwischen „offensiver (Selbst-) Verteidigung“ und „menschlicher Sicherheit“

Die Frage der politischen Konzeption der europäischen Sicherheitspolitik lässt sich letztlich auf eine Frage zu spitzen: Definiert sich die ESVP unter den Rahmenbedingungen des 21. Jahrhunderts primär als verteidigungs- oder als ordnungspolitisches Projekt?

In der europäischen Debatte werden diese beiden Ansätze gemeinhin nicht als Alternativen, sondern als komplementäre Bausteine einer „umfassenden“ Sicherheitspolitik der EU dargestellt (vgl. ESS 2003). Betrachtet man jedoch den spezifischen Bereich der ESVP, d.h. genauer den mit der Integration ziviler und militärischer Sicherheitsinstrumente verbundenen politischen Auftrag, ergeben sich aus den beiden Perspektiven sehr unterschiedliche und durchaus in Spannung zueinander stehende Handlungs- und Entscheidungsprinzipien.

Aus verteidigungspolitischer Perspektive ist es der primäre Auftrag der ESVP, die Bevölkerung der Union vor unmittelbaren Bedrohungen zu schützen. Im 21. Jahrhundert hat dieser Ansatz jedoch nur noch wenig mit den traditionellen, territorialen Verteidigungskonzepten früherer Zeiten gemein. Denn eine unmittelbare Gefahr, so die allgemeine Annahme, geht für Europa nicht mehr von einem territorialen Angriff eines anderen Staates oder einer Staatenkoalition aus, sondern von verschiedenartigen, zunehmend entgrenzten und asymmetrischen Bedrohungen. Die größte Bedrohung stellt laut ESS der internationale Terrorismus in Kombination mit der Verbreitung und leichteren Zugänglichkeit von Massenvernichtungswaffen dar (ESS 2003: 4). Die Sicherheit der eigenen Bevölkerung kann angesichts solcher Bedrohungen nicht mehr durch eine „defensive“ militärische Absicherung der eigenen Grenzen oder durch die ebenfalls „defensive“ Strategie der Abschreckung garantiert werden. Sie

23 Zu einem vergleichbaren, wenn auch etwas weiter ausdifferenzierten Einsatzkatalog kommt auch die sogenannte Venusberg-Gruppe, ein von der Bertelsmann-Stiftung ins Leben gerufenes sicherheitspolitisches Expertenforum, in ihrem Bericht „A European Defence Strategy“ (Lindley-French/Algieri 2004).

24 In seiner Analyse der Einstellung der europäischen Bevölkerung zur ESVP stellt Wolfgang Wagner fest: „It is important to note [...] that such an [benevolent] attitude towards ESDP as a project does not necessarily extend to a European defence policy „in practice“ (Wagner 2005: 15f.).

25 So betonen auch die Autoren des EUISS-Berichts: „One of the main findings of this report is that there is a growing tension between two types of military requirements: on the one hand, the ability to provide very mobile, flexible and rapid forces for expeditionary intervention; on the other, the necessity to deploy and sustain for a very long period substantial peacekeeping forces for crisis management.“ (EUISS 2004: 7).

muss stattdessen „offensiv“, d.h. dem eigentlichen Angriff vorausgreifend und jenseits des eigenen Territoriums verteidigt werden. Aus den Überlegungen resultiert eine sicherheitspolitische Konzeption, die sich mit dem Begriff „offensive (Selbst-)Verteidigung“ umschreiben lässt.

In der strategischen Umsetzung kann dieser verteidigungspolitische Ansatz von geheimdienstlichen und polizeilichen Maßnahmen bis zur Option „vorausgreifender“ militärischer Intervention, etwa in Form eines „präemptiven Angriffs“<sup>26</sup> zur Zerstörung einzelner ausgesuchter Ziele („pre-emptive strike“) oder einer umfassenden militärischen Intervention mit Ziel des Regime-Wechsels reichen. Eine an „offensiver (Selbst-)Verteidigung“ orientierte Sicherheitspolitik erfordert deshalb spezifische Fähigkeiten, insbesondere im Bezug auf die oben beschriebenen, sehr anspruchsvollen militärischen Interventionsszenarien, über die die ESVP bisher nur in geringem Maße verfügt (vgl. EUISS 2004, Lindley-French/Algieri 2004). Die jüngsten Fähigkeitsziele der EU weisen zwar in Richtung robusterer und flexiblerer Einsatzkräfte, eine konsequente Umsetzung des verteidigungspolitischen Ansatzes würde jedoch deutlich höhere Investitionen in die Fähigkeit der EU erfordern, autonom und auch weit jenseits der eigenen Grenzen, Macht – nicht zuletzt militärische Macht – zu projizieren.

Sicherheitspolitische Autonomie spielt auch deshalb eine entscheidende Rolle, weil die Entscheidung über den „Verteidigungsfall“ letztlich eigenständig, aufgrund der eigenen Bedrohungswahrnehmung getroffen werden muss<sup>27</sup>. Diese unilaterale Entscheidungslogik wirft auch Fragen bzgl. der Legitimation des sicherheitspolitischen Handelns auf. Das Konzept „offensiver (Selbst-)Verteidigung“ beruft sich auf das in der UN-Charta verankerte Recht auf Selbstverteidigung im Falle einer unmittelbar bevorstehenden Bedrohung (Präemption). Angesichts der neuen, asymmetrischen Bedrohungsszenarien ist die Unmittelbarkeit einer Bedrohung jedoch nur noch schwer objektiv zu bestimmen, die Abgrenzung zum völkerrechtlich geächteten Präventivkrieg droht zu verschwimmen.

26 Als präemptiv wird ein militärischer Angriff gemeinhin bezeichnet, wenn er einer unmittelbar bevorstehenden Angriffshandlung des Gegners zuvorkommt. Zur völkerrechtlichen Problematik von Präemption s. folgenden Absatz.

27 Vgl. hierzu die Argumentation der US-Regierung: „While the United States will constantly strive to enlist the support of the international community, we will not hesitate to act alone, if necessary, to exercise our right of self-defense by acting preemptively against such terrorists, to prevent them from doing harm against our people and our country“ (NSS 2002: 6).

Am deutlichsten vertreten wird die Idee „offensiver (Selbst-)Verteidigung“ in der 2002 veröffentlichten National Security Strategy (NSS) der US-Regierung<sup>28</sup>. Der Ansatz wird deshalb häufig auch als „Bush-Doktrin“ bezeichnet. Teile der Argumentation finden sich jedoch auch in der europäischen Sicherheitsdebatte wieder, besonders innerhalb der Diskussion um die notwendige Neuausrichtung nationaler Verteidigungspolitik in Europa<sup>29</sup>. Breite Übereinstimmung herrscht im politischen Europa dabei in Bezug auf die Annahme, dass die Sicherheit der eigenen Bevölkerung zunehmend auch jenseits des eigenen Territoriums verteidigt werden muss. Beispielhaft hierfür steht die programmatische These des ehemaligen deutschen Verteidigungsministers, Peter Struck: „die Sicherheit der Bundesrepublik wird auch am Hindukusch verteidigt“<sup>30</sup>. Auch die Europäische Sicherheitsstrategie greift diesen post-territorialen Verteidigungsansatz auf<sup>31</sup>.

Auch die Idee der präventiven und pro-aktiven Bearbeitung von Sicherheitsbedrohungen spielt in der sicherheitspolitischen Diskussion Europas eine wichtige Rolle. Der US-amerikanischen Strategie des „pre-emptive strike“ stehen große Teile Europas, das zeigen die Auseinandersetzungen um den Irak-Krieg, jedoch nach wie vor ablehnend gegenüber. Die ESS lässt die Frage, welche konkreten Strategien eine präventive Sicherheitspolitik umfasst und wo die Grenzen eines präventiven Einsatzes militärischer Gewalt liegen, letztlich offen. Allerdings ist der Spielraum der EU hierbei nicht zuletzt durch die vertragliche Verpflichtung der ESVP auf die Grundsätze der Charta der Vereinten Nationen (Artikel 11 EUV) begrenzt. Schließlich steht auch der dem Konzept „offensiver (Selbst-)Verteidigung“ inhärente Unilateralismus in einem Widerspruch zur Verpflichtung auf die UN und zum Bekenntnis der EU

28 „[...] As a matter of common sense and self-defense, America will act against such emerging threats before they are fully formed. We cannot defend America and our friends by hoping for the best. So we must be prepared to defeat our enemies' plans, using the best intelligence and proceeding with deliberation. History will judge harshly those who saw this coming danger but failed to act. In the new world we have entered, the only path to peace and security is the path of action.“ (NSS 2002: 3).

29 Vgl. Britisches Verteidigungsministerium 2003, Französisches Verteidigungsministerium 2005, Deutsches Verteidigungsministerium 2003.

30 Der Satz fiel ursprünglich in einer Pressekonferenz von Peter Struck am 5.12.2002, in der Regierungserklärung vom 11. März 2004 findet er sich in der etwas abgewandelten Version: „Unsere Sicherheit wird nicht nur, aber auch am Hindukusch verteidigt.“

31 „Unser herkömmliches Konzept der Selbstverteidigung, das bis zum Ende des Kalten Krieges galt, ging von der Gefahr einer Invasion aus. Bei den neuen Bedrohungen wird die erste Verteidigungslinie oftmals im Ausland liegen.“ (ESS 2003: 7).



zu multilateraler Politikgestaltung. Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die Union zwar bestimmte Teilaspekte des Konzepts „offensiver (Selbst-) Verteidigung“ in ihre sicherheitspolitische Argumentation integriert hat, andere Aspekte dieses Ansatzes sind in Europa jedoch nach wie vor stark umstritten bzw. stehen in einem gewissen Gegensatz zu Grundprinzipien der EU.

Versteht man die europäische Sicherheitspolitik als ein primär ordnungspolitisches Projekt, so folgt hieraus eine sehr unterschiedliche Orientierung und Ausrichtung der ESVP. Im Mittelpunkt der sicherheitspolitischen Konzeption steht dann nicht die Abwehr unmittelbarer Bedrohungen, sondern die Aufrechterhaltung bzw. Durchsetzung eines Ordnungssystems im (regional oder global verstandenen) Umfeld der EU. Die Sicherheit der eigenen Bevölkerung spielt innerhalb dieses Ansatzes zwar durchaus auch eine Rolle, sie wird jedoch nur mittelbar, d.h. über die Stabilität einer die eigene Sicherheit gewährleistenden internationalen Ordnung angestrebt. So betont auch die ESS: „*Der beste Schutz für unsere Sicherheit ist eine Welt verantwortungsvoll geführter demokratischer Staaten*“ (ESS 2003: 10).

In der europäischen und internationalen Sicherheitsdebatte wird der ordnungspolitische Ansatz in jüngster Zeit vor allem unter dem Schlagwort „menschliche Sicherheit“ („Human Security“) diskutiert<sup>32</sup>. Das „Human Security“ Konzept wurde ursprünglich im Rahmen der Vereinten Nationen als umfassende entwicklungs- und sicherheitspolitische Konzeption entwickelt, wird in seiner „engeren“ sicherheitspolitischen Variante<sup>33</sup> aber zunehmend auch im Kontext der ESVP debattiert. Das Konzept postuliert „menschliche Sicherheit“ als oberste Leitnorm der internationalen Ordnung und relativiert damit das bisherige völkerrechtliche Kernprinzip staatlicher Souveränität und das Gebot der Nicht-Intervention. Im Gegensatz zum Konzept „offensiver Selbstverteidigung“ fordert der „Human Security“-Ansatz jedoch kein *unilate-*

*rales Interventionsrecht*, sondern eine *kollektive Interventionspflicht*. Nach diesem Konzept hat jeder Staat die Pflicht, die in seinem Territorium lebenden Menschen vor grundlegenden Bedrohungen ihrer Sicherheit zu schützen. Kommt ein Staat dieser Schutzverantwortung („responsibility to protect“) nicht nach – weil er nicht kann, nicht will oder die Bedrohung von ihm selbst ausgeht –, geht diese Verpflichtung auf die internationale Gemeinschaft über (ICISS 2001). Die internationale Schutzverantwortung umfasst dabei Prävention, Reaktion (inklusive der Option militärischer Intervention) und Wiederaufbau.

Das strategische Spektrum einer an „menschlicher Sicherheit“ orientierten Sicherheitspolitik reicht entsprechend von ziviler Krisenprävention und Konfliktbearbeitung, über politische Mediation, sozio-ökonomische Stabilisierung und staatlichen Wiederaufbau („state-building“) bis hin zu militärischen Einsätzen. Entsprechend umfassend gestalten sich auch die Anforderungen des Konzepts an die sicherheitspolitischen Fähigkeiten der EU. Zivile Instrumente spielen im Vergleich zum Konzept „offensiver (Selbst-)Verteidigung“ eine deutlich prominentere Rolle, gleichzeitig ist jedoch im Fall der Notwendigkeit einer humanitären Intervention auch die Fähigkeit zu einem militärischen Einsatz hoher Intensität gefragt. Der Einsatz militärischer Gewaltmittel wird innerhalb des Konzepts als ein legitimes, wenn auch als das äußerste Mittel der Durchsetzung des Leitprinzips „menschlicher Sicherheit“ gesehen, das nur in Fällen extremer Menschenrechtsverletzungen, wie z.B. einem Genozid, anzuwenden ist. Der Einsatz von Gewaltmitteln ist zudem an die Voraussetzung eines entsprechenden UN-Mandats gebunden (ICISS 2001; High Level Panel on Threats, Challenges and Change 2004; Study Group on Europe’s Security Capabilities 2004)<sup>34</sup>. Nicht zuletzt durch diese Rückbindung an die Vereinten Nationen ist Multilateralismus ein zentrales Handlungs- und Entscheidungsprinzip des „Human Security“-Ansatzes. Die Wahrung menschlicher Sicherheit und die Stärkung der kollektiven Rechtsordnung stehen in direktem Bezug zueinander.

Wie in der Darstellung bereits deutlich wird, zentriert sich der „Human Security“-Ansatz vornehmlich in und um die Vereinten Nationen. Gerade in jüngster

32 Der ordnungspolitische Ansatz findet sich in der europäischen Diskussion aber auch in anderen Varianten wieder, siehe z.B. der „Zivilmacht“-Ansatz von Hanns W. Maull, in dem die EU Außen- und Sicherheitspolitik als Projekt der „Zivilisierung von Politik“ verstanden wird (Maull 2006).

33 In dieser „engeren“ Variante bezieht sich das Konzept vornehmlich auf Bedrohungen „menschlicher Sicherheit“ in Form von physischer Gewalt („freedom from fear“), in der „weiteren“, eher entwicklungspolitisch orientierten Variante werden hingegen verstärkt auch sozio-ökonomische Bedrohungen der Lebensgrundlagen in die Betrachtung miteinbezogen („freedom from want“ und „freedom from fear“), vgl. Human Security Report 2005.

34 In dieser Abhängigkeit vom UN-Sicherheitsrat und seinen Entscheidungen besteht allerdings auch ein zentrales Dilemma des „Human Security“-Ansatzes, da der Sicherheitsrat weder ein repräsentatives noch demokratisch legitimes Gremium darstellt und die gemeinsame Entscheidungsfindung entgegen der Sachlage aufgrund eines auf Einzelinteressen beruhenden Vetos blockiert werden kann.

Zeit wird er aber auch im Kontext europäischer Politik zunehmend reflektiert und propagiert<sup>35</sup>. So fordert die auf Anregung von Javier Solana eingesetzte „Study Group on Europe’s Security Capabilities“ in ihrem Abschlussbericht „A Human Security Doctrine for Europe“, „menschliche Sicherheit“ zur Grundlage der zukünftigen europäischen Sicherheitspolitik zu machen (Study Group on Europe’s Security Capabilities 2004). Sie begründen diese Forderung mit Hinweis auf die moralischen und rechtlichen Verpflichtungen der EU, betonen aber auch das sicherheitspolitische Eigeninteresse der Europäer. *„The whole point of a human security approach is that Europeans cannot be secure while others in the world live in severe insecurity.“* (Study Group on Europe’s Security Capabilities 2004: 10). In Zeiten der Entgrenzung von Unsicherheitsfaktoren und Bedrohungen stellt das Konzept „menschlicher Sicherheit“ in den Augen der Autoren das einzige nachhaltige Sicherheitskonzept für Europa dar. In die offiziellen Dokumente und Erklärungen der ESVP hat das Konzept bisher noch keinen Eingang gefunden. Nach meinen Informationen plant die finnische Regierung jedoch während ihrer EU-Ratspräsidentschaft (2. Jahreshälfte 2006) das Thema „Human Security“ auf die ESVP-Agenda zu setzen. Welche Form diese Initiative annehmen und ob sie von den anderen Mitgliedstaaten unterstützt wird, bleibt abzuwarten.

## Zusammenfassung

In einem Punkt ist sich Europa einig: Die sicherheitspolitischen Konzepte der Vergangenheit bieten keine befriedigende Antwort auf die Herausforderungen, vor denen Europa angesichts einer tiefgreifenden Veränderung der internationalen Sicherheitslandschaft sowie neuer Sicherheitsrisiken und -bedrohungen steht. Die Gründung der ESVP ist selbst eine eindeutige, vermutlich sogar die wichtigste Konsequenz dieser Erkenntnis. Jenseits dieses Einvernehmens jedoch herrscht konzeptionelles Schweigen. Dabei brachte Tony Blair die Kernfrage europäischer Sicherheitspolitik bereits 1999 im Kontext des Kosovo-Konflikts auf den Punkt: *„The most pressing foreign policy problem we face is to identify the circumstances in which we should get acti-*

*vely involved in other people’s conflicts“* (Blair 1999). Um diese Frage beantworten zu können, muss Europa sich allerdings entscheiden, ob es die Integration der Sicherheitspolitik primär als verteidigungs- oder als ordnungspolitisches Projekt versteht und betreibt. Eine Gegenüberstellung der Konzepte „offensiver Selbstverteidigung“ und „Human Security“ verdeutlicht die konzeptionellen und strategischen Alternativen, vor denen die ESVP hierbei steht.

Unklar ist nach wie vor, wo sich die politischen Akteure der EU mit Blick auf die unterschiedlichen Konzeptionen der ESVP positionieren. Eine klare Trennlinie zwischen den einzelnen Mitgliedsländern ist nicht erkennbar<sup>36</sup>. Vielmehr kennzeichnet sich die sicherheitspolitische Debatte in Europa dadurch, dass beide Ansätze parallel, aber unabhängig voneinander diskutiert werden. Eine konfrontative Auseinandersetzung oder gar Politisierung der unterschiedlichen Sicherheitskonzeptionen findet nicht statt. Die europäische Öffentlichkeit nimmt entsprechend kaum Notiz.

Doch die grundlegenden konzeptionellen Fragen, vor denen Europa in der Sicherheitspolitik steht, lassen sich nicht auf der technokratischen Ebene lösen. In welche Form von Sicherheit Europa investiert und vor allem wann und wo die europäische Sicherheitspolitik in Zukunft „zum Einsatz“ kommt, sind politische Fragen, die die Identität der EU und das Bild Europas in der Welt nachhaltig prägen werden. Dass die ESVP derzeit eines der wenigen „boomenden“ Vorzeigeprojekte der EU darstellt, sollte eher ein zusätzlicher Grund sein, Europa auch in der Sicherheitspolitik eine Phase der Reflexion über Ziele und Inhalte der Integration zu gönnen.

35 Mehrere Mitgliedstaaten der EU engagieren sich zudem auf nationaler Ebene für das Konzept. So sind z.B. die Niederlande, Griechenland, Irland, Slowenien und Österreich Mitglieder des „Human Security Network“, eines internationalen Regierungnetzwerks, das sich die Förderung „menschlicher Sicherheit“ durch gemeinsame Kampagnen und Politiken zum Ziel gesetzt hat; s. <http://www.humansecuritynetwork.org>.

36 Vgl. z.B. die Auseinandersetzungen innerhalb Europas um den Irak-Krieg: So begründeten die Regierungen Großbritanniens (u.a. Sponsor des Human Security Centres) und der Niederlande (u.a. Mitglied des Human Security Networks) ihre Beteiligung an der militärischen Invasion zunächst mit einer an das Konzept „offensiver Selbstverteidigung“ angelehnten Argumentation (Bedrohung durch Massenvernichtungswaffen). Später argumentierten sie mit dem Verweis auf die Menschenrechtsverstöße des Regimes von Saddam Hussein eher im Sinne des „Human Security“-Ansatzes. Frankreich lehnte die auf Verteidigungsargumenten beruhende Kriegsbegründung der US-Regierung ab, benennt im Gegensatz zu den meisten EU-Staaten in seiner nationalen Sicherheitsstrategie militärische Präemption aber als eine Option nationaler Verteidigung (Französische Regierung 2002: 24f.).

## Bibliographie

### Dokumente und Reden

- Blair, Tony (1999): Doctrine of the International Community. Speech by the UK Prime Minister Tony Blair. Foreign and Commonwealth Office. 22. April 1999.
- Britisches Verteidigungsministerium (2003): Delivering Security in a Changing World. Defence White Paper. London, Dezember 2003.
- CIVCOM (2005): Civilian Headline Goal 2008. Council of the European Union. Civilian Capabilities Improvement Conference. Ministerial Declaration. 21 November 2005.
- Deutsches Verteidigungsministerium (2003): Verteidigungspolitische Richtlinien. Berlin, Mai 2003.
- Europäischer Rat (1999/1): Erklärung des Europäischen Rates zur Stärkung der Gemeinsamen Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Anlage III. Köln, 3. und 4. Juni 1999.
- Europäischer Rat (1999/2): Bericht des Vorsitzes über die Stärkung der Gemeinsamen Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Anlage IV. Helsinki, 10. und 11. Dezember 1999.
- Europäischer Rat (2000): Bericht des Vorsitzes über die Stärkung der Gemeinsamen Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Anlage VII. Santa Maria da Feira, 19. und 20. Juni 2000.
- Europäischer Rat (2002): Erklärung des Europäischen Rates über den Beitrag der GASP, einschließlich der ESVP, zur Bekämpfung des Terrorismus. Anlage V. Sevilla, 21. und 22. Juni 2002.
- Europäische Sicherheitsstrategie (ESS) (2003): Ein sicheres Europa in einer besseren Welt. Brüssel, Dezember 2003.
- Fischer, Joschka (2000): Vom Staatenverbund zur Föderation – Gedanken über die Finalität der Europäischen Integration. Berlin, 12. Mai 2000.
- High Level Panel on Threats, Challenges and Change (2004): A More Secure World. Our Shared Responsibility. 2004.
- Französisches Verteidigungsministerium (2005): 30 Years Prospective Plan – A Summary. Paris, Juni 2005.
- Französische Regierung (2002): Loi de Programmation Militaire 2003–2008. Paris, September 2002.
- Solana, Javier (2003): Remarques de Javier Solana à l'occasion de la fin de l'opération "Artémis" à Bunia. Brüssel, 1. September 2003.
- Solana, Javier (2005): Dayton @ 10. Drawing Lessons from the Past. Brüssel, 25 November 2005.
- The National Security Strategy of the United States of America (NSS) (2002). Washington, September 2002.
- Vertrag über die Europäische Union, konsolidierte Fassung (EUV) (2002). Amtsblatt der Europäischen Union Nr. C 325. 24. Brüssel, Dezember 2002.
- Vertrag über eine Verfassung für Europa (2004). Amtsblatt der Europäischen Union Nr. C 310. 16. Brüssel, Dezember 2004.

## Literatur

- Biscop, Sven (2005): The European Security Strategy. A Global Agenda for Positive Power. Aldershot 2005.
- Bono, Giovanna (2006): The Perils of Perceiving the EU as a "Civilising" Force, in: Internationale Politik und Gesellschaft 1/2006.
- Calic, Marie-Janine (2005): The Western Balkans on the Road Towards European Integration, in: Frieden und Sicherheit. Dezember 2005.
- EUISS (European Union Institute for Security Studies) (2004): European Defence. A Proposal for a White Paper. Report of an Independent Task Force. Institute for Security Studies. Paris 2004.
- Flechtner, Stefanie/Lerch, Marika (2004). Mit Sicherheit in eine bessere Welt? Europas Strategiedebatte, in: Frieden und Sicherheit. April 2004.
- Glasius, Marlies /Kaldor, Mary (2005): A Human Security Doctrine for Europe: Project, Principles and Practicalities. London 2005.
- Human Security Report 2005 (2005): War and Peace in the 21<sup>st</sup> Century. Human Security Centre. New York 2005.
- ICISS (International Commission on Intervention and State Sovereignty) (2001): The Responsibility to Protect. Ottawa 2001.
- International Crisis Group (2005): EU Crisis Response Capability Revisited. Europe Report N°160. 17. January 2005.
- Lindley-French, Julian/Algieri, Franco (2004): A European Defence Strategy. Gütersloh 2004.
- Mauil, Hanns W. (2006): The Perils of NOT Conceiving EU Foreign Policy as a Civilizing Project, in: Internationale Politik und Gesellschaft 1/2006.
- Ortega, Martin (2004): Beyond Petersberg. Missions for the EU military forces, in: Nicole Gnessotto (Hrsg.): EU Security and Defense Policy. The first five years (1999-2004). Paris 2004.
- Renne, Barbara (2004): Die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik zwischen Anspruch und Wirklichkeit, in: Hamburger Beiträge zur Friedensforschung und Sicherheitspolitik, Heft 134, Januar 2004.
- Schaller, Christian (2004): Das Friedenssicherungsrecht im Kampf gegen den Terrorismus. Gewaltverbot, Kollektive Sicherheit, Selbstverteidigung und Präemption. SWP-Studie. Februar 2004.
- Study Group on Europe's Security Capabilities (2004): A Human Security Doctrine for Europe. 2004.
- Wagner, Wolfgang (2005): The democratic legitimacy of European Security and Defence Policy. European Institute for Security Studies. Occasional Papers 57, April 2005.