

III. Definitionsstand und Perspektiven

Die Synopse der ausgewerteten programmatischen Dokumente addiert sich zu einem gemeinsamen sicherheitspolitischen Interessenhaushalt, der weder ein vollständiges noch ein geschlossenes Bild zeigt, in seinem Ausmaß aber ebenso beeindruckend wie weitläufig wirkt, auch im Vergleich zu entsprechenden Definitionsbereichen einzelner Mitgliedsstaaten. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass die verfügbaren nationalen Strategiedokumente in der Regel aus den Verteidigungsministerien stammen, während auf EU-Ebene die Außenministerien in der Interessenbestimmung eine größere Rolle spielen. Der nationale verteidigungspolitische Zugang zu einer Formulierung von Sicherheitsinteressen ist daher gegenüber der stärker außenpolitisch bestimmten EU-Perspektive zumindest für einen Teil der Differenz verantwortlich zu machen.

Die bisherige Praxis der Interessendefinition im Rahmen der EU war vorwiegend reaktiv geprägt. Bildlich gesprochen musste das Kind erst in den Brunnen gefallen sein, um zu einer konzentrierten Auseinandersetzung mit spezifischen Gefahrenquellen und entsprechenden Interessensbekundungen zu gelangen. Um das gleiche Bild noch etwas zu strapazieren, balanciert selbiges Kind bezüglich anderer Bedrohungsszenarien gegenwärtig noch auf einer baufälligen Umrandung, und es gibt bestenfalls punktuelle und reaktive Ad-hoc-Maßnahmen der Konfliktbearbeitung.

Zugegeben ist die Europäische Union ein komplizierter Akteur, dessen Instrumente außenpolitischer Interessenverfolgung über drei Handlungsebenen verstreut sind. Neben dem Gemeinschaftsrahmen der EG, der die Außenbeziehungen in den Bereichen Handel, Kooperationspolitik und Humanitäre Hilfe (grundsätzlich mit Mehrheitsentscheidungen) umfasst, steht der intergouvernementale Rahmen von GASP/ESVP, der der Einstimmigkeit unterliegt. Hinzu kommt die nationale Ebene mit ihren eigenen Interessenswahrnehmungen. Laut Artikel 11 (2) des Vertrags über die Europäische Union unterstützen die Mitgliedsstaaten die Außen- und Sicherheitspolitik der Union „aktiv und vorbehaltlos im Geiste der Loyalität und der gegenseitigen Solidarität“. Sie enthalten sich in diesem Sinne „jeder Handlung, die den Interessen der Union zuwiderläuft oder ihrer Wirksamkeit als kohärente Kraft in den internationalen Beziehungen schaden könnte“. Hierbei handelt es sich um nicht-justiziable politische Gebote, die ebenso wie der *acquis politique* formulierter Sicherheitsinteressen eine Art *soft law* bilden; ihre Nichtbefolgung birgt lediglich die Gefahr politischer Kosten in Form eines Vertrauensverlustes bei anderen Mitgliedsstaaten.

Eine wichtige Voraussetzung für kohärentes Handeln über diese drei Ebenen hinweg ist, dass ein Pool an gemeinsam formulierten Sicherheitsinteressen existiert. Dieser Prozess ist in unkoordinierter und inkrementeller Form bereits seit Anbeginn der europäischen Integration im Gange und hat zu einer Durchdringung von nationalen und gemeinschaftlichen Interessen geführt. Interessen werden dabei in allen drei Handlungsrahmen festgelegt und beeinflussen einander wechselseitig. Die „Europäisierung“ nationaler Interessen dient deren Legitimierung und der Verfügbarkeit ausreichender Ressourcen für deren Verfolgung. Die europäische Ebene beeinflusst aufgrund gewachsener Interdependenz und enger Kontakte auf allen Regierungsebenen ebenfalls zunehmend die nationale Definition von Sicherheitsinteressen.

In Folge dieser wachsenden Durchdringung europäischer Außen- und Sicherheitspolitik wird die Frage des innereuropäischen Burden-Sharing immer bedeutender. Die finanzielle Ausstattung der GASP bleibt im Verhältnis zum gemeinsam formulierten Interessenhaushalt bei weitem zu gering. Der Mitteleinsatz der Mitgliedsstaaten wird daher auch in Zukunft von entscheidender Bedeutung sein

und den Einfluss einzelner Mitgliedsstaaten auf die weitere Formulierung und Differenzierung gemeinsamer Sicherheitsinteressen bestimmen. Im Idealfall würden unterschiedliche nationale Interessenschwerpunkte und Motivationen darüber hinaus für die differenzierte Entwicklung nationaler Fähigkeiten sorgen, die dann auch der Verfolgung gemeinsamer Interessen zur Verfügung stehen können. Eine derartige Entwicklung spezialisierter Fähigkeiten würde zu einem weiteren Abbau nationaler Autonomie im Bereich der Sicherheitspolitik führen und ein hohes Maß an Vertrauen in die Solidarität der Partner voraussetzen. Fähigkeiten, die auf diese Weise nicht zur Verfügung gestellt werden können, wären zunehmend gemeinsam zu entwickeln und zu finanzieren. Beispiele für strategische Fähigkeiten, die in ausreichendem Maße bereits heute außerhalb nationaler Verfügbarkeit liegen, sind der strategische Lufttransport sowie satellitengestützte Navigation.

In der Methode der Definition gemeinsamer Interessen ist die Europäische Union auf einem guten Weg. Im Unterschied zu den intergouvernemental erarbeiteten und eher erfolglosen Redaktionsversuchen wie dem Lissabon-Bericht und den drei bisherigen Gemeinsamen Strategien zeichnen sich die an zentraler Stelle im Rat entworfenen Strategiepapiere durch deutlich größere Stringenz und die Benennung von Prioritäten aus, da die zuständigen Beamten offenbar in der Lage sind, nationale Interessen in die Ausarbeitung vorausschauend einzubeziehen und allgemein akzeptable Entwürfe zu produzieren. Nach einem langjährigen Primat der Reaktivität sind die wachsende Zahl europäischer Auslandseinsätze unterhalb der militärischen Schwelle und die Einsetzung von Koordinatoren und Sonderbeauftragten in regionalen Interessengebieten darüber hinaus optimistisch stimmende Anzeichen für ein präventiveres Engagement.

Für einen Fortschritt der Interessendefinition und der Setzung gemeinsamer Prioritäten auf europäischer Ebene müssen die drei identifizierten Typen von Sicherheitsinteressen stärker verschränkt werden.

Die Europäische Union sieht sich einer starken und wachsenden Nachfrage nach europäischem Krisenmanagement bei begrenzten Ressourcen gegenüber. Diese kommt von vielen Seiten, nicht zuletzt von den Vereinten Nationen, die sowohl an den robusten Fähigkeiten der künftigen Battlegroups als auch an den europäischen Stärken im post-conflict peacebuilding interessiert sind. Weiterhin wenden sich Staaten wie Georgien auch direkt an die EU, um beispielsweise den von Russland als regionaler Vormacht dominierten Verhandlungsprozess zur Lösung der eingefrorenen Konflikte um die abtrünnigen Provinzen Abchasien und Südossetien ausgleichend zu begleiten. Neben der Tatsache begrenzter Ressourcen, die bereits in starkem Maße gebunden sind, steigt mit der Häufigkeit, dem Umfang und der Bedeutung von ESVP-Operationen auch der Bedarf an Begründungen für diese eventuell risikoreicheren Einsätze. Wodurch ist beispielsweise eine Militärmission in Kinshasa gerechtfertigt und in welchem Grad ist sie sicherheitspolitisch notwendig?

Über den Einzelfall hinaus scheinen die Fähigkeiten künftiger Battlegroups besonders auf afrikanische Einsatzgebiete ausgerichtet zu sein, ohne dass bislang eine Debatte zu regionalen Interessenschwerpunkten für die ESVP geführt worden wäre. Die Abwesenheit einer klaren Interessendefinition mit regionalen und sektoralen Prioritäten riskiert die Fehlallokation knapper Ressourcen und den Verlust des Rückhalts durch die Bevölkerung der Mitgliedsstaaten. Die Erfahrung bisheriger Operationen zeigt weiterhin die Tendenz zur langfristigen Bindung von Kräften im Bereich des Peacebuilding. Die Abwesenheit einer fassbaren regionalen Interessenbestimmung hat damit nachhaltige Folgen für die zukünftige Handlungsfähigkeit der EU.

Während im Bereich einiger sektoraler Sicherheitsinteressen wie der Proliferations- und Terrorismusbekämpfung inzwischen ein fortgeschrittener Definitionsstand gemeinsamer Sicherheitsinteressen

und eine hohe Übereinstimmung mit nationalen Prioritäten bestehen, gibt es zwischen den Mitgliedsstaaten in der Frage regionaler Sicherheitsinteressen in Folge der jeweiligen geografischen Lage und der historischen Sonderbeziehungen zu bestimmten Ländern und Regionen bislang wenig Klarheit über gemeinsame europäische Interessen.

Als Anhaltspunkte für eine konkretere Benennung können hier Überschneidungen der auf nationaler Ebene formulierten Prioritäten und die Berücksichtigung der regionalen Dimension bereits gemeinsam definierter sektoraler Sicherheitsinteressen dienen. Aufgrund der Verschiedenartigkeit regionaler Schwerpunktsetzungen durch die Mitgliedsstaaten wird sich bei der Interessenformulierung die Notwendigkeit zu Paketlösungen ergeben. Für deren Umsetzung ist Solidarität erforderlich, da diese im Einzelfall auch von Mitgliedsstaaten ohne eigene Interessen in der fraglichen Region mitgetragen werden muss. Diese Solidarität findet dort ihre Grenzen, wo es sich um rein bilaterale koloniale Sonderbeziehungen handelt.

Eine europäische Verständigung ist dabei im allgemeinen Interesse, da es Einzelstaaten sowohl an den Fähigkeiten als auch an der Legitimität zur isolierten Krisenintervention mangelt – gerade das Battlegroup-Konzept mit seiner rotierenden Bereitschaft von Streitkräften unterschiedlicher nationaler Zusammensetzung spricht für größere Solidarität im Krisenmanagement gegenüber einer Praxis ad hoc gebildeter Koalitionen der Willigen. Auch hierbei wird es für den Einsatzfall immer die Notwendigkeit von Flexibilität geben, da einzelne Staaten besondere bilaterale Beziehungen und ein besonderes Image in potenziellen Zielregionen besitzen. Diese können sowohl positiv als auch negativ sein. Beispielhaft seien erforderliche regionale und sprachliche Kenntnisse, die Verfügbarkeit überseeischer Stützpunkte und Kooperationsabkommen sowie besonderes Ansehen und geschichtlich begründete Ressentiments genannt.

Ergänzend zur Orientierungsfunktion sektoraler Sicherheitsinteressen für die Bestimmung regionaler Prioritäten bestimmen ordnungspolitische Sicherheitsinteressen die Art und Weise, wie und in welchem Rahmen Europa seine globalen Interessen und seine Verantwortung wahrnimmt. Zu den nationalen Perspektiven ausgewählter EU-Mitgliedsstaaten sei hier ergänzend auf die Studie „Militärische und politische Perspektiven europäischer Staaten“ (Schmidt, Holländer, Luhde; April 2004) hingewiesen.

Bislang mangelt es an der Entwicklung gemeinsamer Prioritäten durch eine Verknüpfung dieser drei Interessentypen. Die entsprechende Fragestellung lautet: Wo liegen warum prioritäre europäische Sicherheitsinteressen und welche sind die angemessenen ordnungspolitischen Rahmenbedingungen ihrer Verfolgung?

Abschließend sollen noch einige konkretere Schlussfolgerungen zu einzelnen Interessenbereichen gezogen werden, die sich aus der Zusammenschau nationaler und europäischer Strategiedokumente ergeben:

Vergleicht man die gemeinsamen Interessenkategorien mit den Strategiepapieren der einzelnen Mitgliedsstaaten, fallen neben hoher Kongruenz in europäischen Subregionen einige wenige wirkliche „Ausreißer“ nationaler Interessensformulierung auf, deren Einbeziehung in die Formulierung gemeinsamer Sicherheitsinteressen kaum umsetzbar erscheint. Zu nennen sind hier vor allem das sicherheitspolitische Autonomiestreben Frankreichs und die regionalen Interessen ehemaliger Kolonialmächte. Interessant ist in diesem Zusammenhang die Überschneidung postkolonialer und postneutraler Interessen als Folge eines besonderen Interesses an Afrika, sodass in diesem Fall unerwartete Koalitionen für ein verstärktes europäisches Krisenmanagement zu erwarten sind.

Während die Interventionsfähigkeit in Folge der gestiegenen Bedeutung von Auslandseinsätzen für die nationale Rüstungspolitik und die Transformation nationaler Streitkräfte von allgemein hoher Priorität ist, gibt es in der Frage des Ausbaus von Fähigkeiten der Territorialverteidigung einen Ost-West-Gegensatz innerhalb der EU. Dieser erklärt sich aus der besonderen Nähe mittel- und osteuropäischer Länder zu instabilen Nachbarschaftsregionen (Südkaucasus, Weißrussland) und aus besonderen Erfahrungen mit Russland, das von mittel- und osteuropäischen Staaten weiterhin als nur schwer kalkulierbar wahrgenommen wird. Derartige Perzeptionsunterschiede über die Rolle und Verlässlichkeit Russlands erklären beispielsweise auch die Verstimmungen angesichts deutsch-russischer Sonderbeziehungen wie im Fall des Baus der Nordeuropäischen Gaspipeline. Transnationale Sicherheitsinteressen nichtmilitärischer Natur werden insbesondere von den Mitgliedsstaaten in Grenz- und Küstenlage verstärkt benannt.

Der tabellarisch zusammengestellte sektorale Interessenhaushalt enthält eine beachtliche Kollektion an gemeinsamen Interessen, die den Ausbau und den Einsatz der EU als europäischen Sicherheitsakteur nahe legen. Insbesondere die über den Petersberg-Katalog hinausgehenden Aufgaben der Reduzierung der Proliferation von Massenvernichtungswaffen sowie der Bekämpfung des internationalen Terrorismus und der organisierten Kriminalität sind mit nationalstaatlichen Mitteln nicht zu leisten und legen eine gemeinsame europäische Antwort nahe.

Im Einzelnen sind bereits ein hoher Stellenwert und ein fortgeschrittener Definitionsstand in den Bereichen Massenvernichtungswaffen und Terrorismus zu verzeichnen, die in Reaktion auf konkrete Krisen an die Spitze der europäischen und transatlantischen Sicherheitsagenda katapultiert wurden. Weitere Schwerpunkte könnten in folgenden Bereichen gelegt werden, in denen europäische Interessen und Prioritäten bislang nur unzureichend formuliert und implementiert sind:

- Ergänzend zur zunehmenden Zahl europäischer Auslandseinsätze sollte eine Harmonisierung der europäischen Rüstungskontrollpolitik angestrebt werden, um der Verfügbarkeit von Rüstungsgütern in Krisenregionen konsequenter entgegenzuwirken.
- Für den Bereich der Energiesicherheit, der in Zukunft regelmäßig auf der Tagesordnung des Europäischen Rats stehen soll, wären die Ausarbeitung einer weiteren sektoralen Sicherheitsstrategie unter Regie von Javier Solana, die Ausarbeitung eines hierauf beruhenden Aktionsplans sowie die Einsetzung eines Koordinators zweckmäßig.
- Die Bekämpfung der organisierten Kriminalität, die bislang vornehmlich in der JI-Politik angesiedelt ist, sollte darüber hinaus eine stärkere Einbeziehung in die GASP finden.
- Die Eindämmung von Krankheiten und insbesondere regionalen Umweltrisiken könnte in Kooperationsabkommen nachdrücklichere Berücksichtigung finden – vor allem in der europäischen Nachbarschaft.
- Für den Bereich der Bekämpfung illegaler Migration sollten statt der gegenwärtigen Praxis bilateraler Ad-hoc-Maßnahmen in Reaktion auf verstärkte Flüchtlingsströme länderübergreifende regionale Kooperationen mit den Transitstaaten in der europäischen Nachbarschaft etabliert werden. Ein besonderer Schwerpunkt wäre hierbei auf Nordafrika zu legen, wo im Rahmen einer umfassenderen Sicherheitspartnerschaft weitere Rücknahmeübereinkommen geschlossen werden sollten. In diesem Rahmen wäre es ebenfalls zweckdienlich, regionale Konflikte wie den Westsahara-Konflikt zwischen Marokko und Algerien stärker zu thematisieren. Ähnliches gilt für die „eingefrorenen Konflikte“ im südlichen Kaukasus, die für Energietransporte aus dem kaspischen Raum eine wachsende Rolle spielen. Ohne eine enge Kooperation mit Russland, die im Rahmen einer

neu zu verhandelnden strategischen Sicherheitspartnerschaft ihr Fundament finden könnte, sind Fortschritte in dieser Region allerdings ausgeschlossen.

- Sehr konkret ist ebenfalls der Mangel an strategischer Auseinandersetzung mit der Rolle der Türkei für die europäische Sicherheit zu bemerken, die schon im Rahmen der Debatte um den möglichen Beitritt der Türkei zur Europäischen Union eine größere Rolle hätte spielen sollen.

Ausgehend von den nationalen Strategiepapieren wird deutlich, dass Prioritäten der Nachbarschaftspolitik auf dieser Ebene im Wesentlichen von der regionalen Lage der Mitgliedsstaaten bestimmt sind. Eine stärker regionale und weniger bilaterale Ausrichtung der Europäischen Nachbarschaftspolitik würde dieser besonderen Motivation und dem regionalen Stabilisierungspotenzial der Zusammenarbeit besser entsprechen.

Die Kriterien für so genannte „strategische Partnerschaften“ der EU sind bislang nicht systematisiert worden. So hat das europäische Sicherheitsinteresse an den Partnerschaften offensichtlich unterschiedliche Ausprägungen, die aber nicht explizit gemacht werden. Wie bedeutend sind die einzelnen Partnerschaften, auch im Vergleich zu Allianzpartnern? Der heutige Bestand internationaler Aktivitäten und Kooperationsbeziehungen der EU mit Drittstaaten ist über einen langen Zeitraum gewachsen, wurde von unterschiedlichen Konstellationen von EU-Staaten getragen und wird nicht von allen Mitgliedsstaaten in gleicher Intensität geteilt. Der Prozess der Formulierung gemeinsamer strategischer Interessen der EU-Staaten könnte hier als Chance zu einer Konsolidierung und teilweisen Neuausrichtung verstanden werden.

Mit dem Aufstreben neuer Weltmächte wie China und Indien wird es nicht mehr genügen, wenn die EU strategische Partnerschaften eingeht. Sie wird auch den Grad der Herausforderung durch einige Weltmächte definieren müssen – sei es durch deren militärischen Aufstieg, sei es durch deren internationale Verhaltensmuster, die den Sicherheitsinteressen der EU widerstreben. Im Rahmen ordnungspolitischer Interessendefinition stellt sich weiterhin die Frage der praktischen Bedeutung der rhetorischen Wertorientierung der Europäischen Union. Inwieweit berühren beispielsweise Menschenrechtsverletzungen die Sicherheitsinteressen der Union? Ein konkreter Anwendungsfall dieser Fragestellung ist das Verhalten gegenüber dem Sudan im Zusammenhang mit wiederholten Bekenntnissen zu europäischer Verantwortung nach dem Versagen der Staatengemeinschaft in Ruanda.

Die Europäische Union kann in jedem Fall auf ein solides Fundament bislang identifizierter gemeinsamer Interessen bauen. Die ohne jeden Zweifel mühevoll Konsolidierung und Konkretisierung europäischer Sicherheitsinteressen verspricht allein schon aufgrund der klärenden Wirkung der hierfür notwendigen sicherheitspolitischen Debatte einen hohen Nutzen. In einer Gemeinschaft von wohl bald 28 + X Mitgliedsstaaten ist die systematische Verständigung über gemeinsame Interessen als notwendige Grundlage verantwortungsvoller Außen- und Sicherheitspolitik von hoher Bedeutung. Darüber hinaus bedarf es für eine koordinierte und effiziente Interessenverfolgung ebenfalls der Implementierung der im Verfassungsvertrag vereinbarten institutionellen Reform der europäischen Außenpolitik. Für beide Maßnahmen ist ein deutlicher Rückhalt der europäischen Bevölkerung zu erwarten, deren Unterstützung für größere Gemeinsamkeit in der Außen- und Sicherheitspolitik in den Eurobarometer-Umfragen regelmäßig zum Ausdruck kommt.