

Vernetzte Sicherheit

Neue Dimensionen für die ESVP

Jörk Eckart Reschke*



Auf dem letzten NATO-Gipfel im rumänischen Bukarest im April wurden die unterschiedlichen Auffassungen der Mitgliedstaaten deutlich. Vor allem die Frage des Beitritts der Ukraine und Georgiens in die Allianz, vom amerikanischen Präsidenten gegen den Widerstand des russischen Staatschefs gewünscht, wurde vertagt – unter anderem aufgrund des gemeinsamen Willens von Frankreich und Deutschland, mit spanischer und niederländischer Unterstützung.

Trotz der Debatte in Bukarest haben die Gipfelteilnehmer die Notwendigkeit einer engen Zusammenarbeit zwischen der Atlantischen Allianz und Russland unterstrichen. Die NATO wird den 60. Jahrestag ihrer Gründung 2009 in Straßburg und Kehl feiern, also an der deutsch-französischen Grenze – eine symbolische Initiative, die die Absicht Frankreichs und Deutschlands betonen soll, ein neues strategisches Konzept zu erarbeiten.

Seit den Anschlägen vom 11. September 2001 hat die Sicherheitspolitik eine neue Dimension erlangt. Dies bedingen veränderte strategische Faktoren und ein neuartiges Bedrohungs- und Risikospektrum. Tragende Elemente der klassischen Sicherheitspolitik waren bis Ende der 1980er Jahre die Außen- und Verteidigungspolitik, und dies im bewährten Bündnis der NATO, in dem das militärische Gleichgewicht eine herausragende Rolle spielte. Der globale Wandel schuf jedoch rasant neue Rahmenbedingungen – politisch, ökonomisch, ökologisch, technologisch und militärisch:

- Die einstige Groß- und Weltmacht Sowjetunion ist als strategischer Spieler auf dem globalen Schachbrett verschwunden, es gibt zurzeit nur noch eine wirkliche Weltmacht, die USA.
- Neue souveräne Staaten entstanden in Osteuropa auf dem Gebiet der ehemaligen Sowjetunion und entwickeln sich langsam auf dem Balkan.

- Die gewaltigen Militärpotenziale in Ost und West wurden um 30 bis 50 % abgebaut.
- Die Gefahr eines Krieges mit strategischen Zielsetzungen hier in Europa ist derzeit nicht gegeben.
- Die weltweite Vernetzung von ökonomischen Aktivitäten hat eine neue Qualität erreicht. Die internationale Verflechtung von Ideen, Gütern, Kapital, Technologie und Dienstleistungen entwickelt eine atemberaubende Dynamik. Dieser Prozess, bekanntermaßen mit dem Begriff „Globalisierung“ umschrieben, wird zum Teil kritisch nach Chancen und Risiken bewertet.
- Eine moderne, sich schnell fortentwickelnde Informationstechnologie umspannt den Globus und beeinflusst durch die Größe „Echtzeit“ das politische und ökonomische Handeln rund um die Uhr. Damit sind die Begriffe „Informationszeitalter“ und „Globalisierung“ zu strategischen Größen geworden.
- Regionale Integrationsprozesse schaffen neue politische Strukturen, in denen der Einfluss des klassischen Nationalstaates zugunsten multinationalen Organisationen zurückgeht. Diese internationalen Organisationen, aber auch Nichtregierungsorganisationen und mächtige Konzerne sowie Großbanken sind zu Machtpotenzialen geworden, die bisher der nationalstaatlichen Politik vorbehalten waren. Dennoch behält der Nationalstaat natürlich seine zentrale Rolle als Reprä-

* Jörk Eckart Reschke ist Präsident der deutschen Sektion von EuroDefense.

Risiken und Herausforderungen

- Neue Staatenbildungen führten in einigen Regionen zu ethnologischen Auseinandersetzungen bis hin zu Bürgerkriegen.
- In Gebieten mit labilen staatlichen Strukturen oder unterentwickelter Wirtschaft dominieren soziale Spannungen, Armut und Hunger.
- Migrationsströme in einigen Teilen der Welt bereiten soziale und ökonomische Probleme größten Ausmaßes.
- Religiöser Fanatismus, regional wie grenzüberschreitend, äußert sich in Hass und bürgerkriegsähnlichen Zuständen.
- Der internationale Terrorismus erschüttert die Staatengemeinschaft.
- Offene Grenzen und weit verbreitete unzulängliche staatliche Ordnungsmechanismen leisten einer weltweiten, organisierten Kriminalität Vorschub; damit eng verbunden ist der globale Drogenhandel ein Problemfeld mit strategischer Dimension geworden.
- Auch der Raubbau an der Natur durch Abholzung von tropischen Regenwäldern, der unbedachte Umgang mit der Ressource Wasser, die Belastung der Atmosphäre mit gewaltigen Mengen von Kohlendioxid mit der Folge globaler Klimaveränderung sind nur wenige Beispiele für ökologische Gefahren und Herausforderungen.
- Die Ausbreitung von Aids in Afrika bedroht die Existenz ganzer Staaten.
- Die Proliferation von Massenvernichtungswaffen – nuklear, chemisch und biologisch in Verbindung mit weit reichenden Trägersystemen – haben ein sehr brisantes Risikofeld entstehen lassen, insbesondere dann, wenn diese Waffen in den Besitz verantwortungsloser Staaten geraten oder von diesen vertrieben werden.
- Aktuell und erst in jüngster Vergangenheit in den Vordergrund gerückt ist die Frage der Energiesicherheit. Über 45 % der deutschen Gasimporte kommen zum Beispiel aus Russland.

sentant von Werten, nationaler Kultur, rechtsstaatlicher und sozialer Ordnung und als Repräsentant von völkerrechtlichen Vereinbarungen.

Zahlreiche Ebenen

Die neue Sicherheitspolitik, also auch die europäische, verbindet nicht nur die klassische Form der Äußerer Sicherheit mit Innerer Sicherheit, sondern sie verbindet ein breites Spektrum sicherheitsrelevanter Politikbereiche wie Außen- und Innenpolitik, Wirtschafts- und Entwicklungspolitik, Militär- und Umweltpolitik. Dies wird heute mit dem Begriff „vernetzte Sicherheit“ umschrieben.

Es geht darum, national sowie im Rahmen von Bündnissen oder multinationalen Organisationen, Sicherheit durch Stabilität zu gewährleisten und Instabilitäten zu verhindern. Dabei ist der militärische Faktor als Stabilisierungsinstrument nur einer von vielen. Er bleibt natürlich im Rahmen von Bündnis- und Landesverteidigung von grundsätzlicher Bedeutung; aber heute sind Streitkräfte vor allem zur Krisen- und Konfliktprävention und zur Krisenbewältigung gefragt.

Es kommt also darauf an, stets den sicherheitspolitischen Gesamtzusammenhang zu sehen und entsprechend zu handeln. Hier beginnt aber das Problem: Die aufgezeigten Risikofelder lassen kein in sich geschlossenes Gesamtszenario zu, vergleichbar dem Bedrohungsszenario aus der Zeit der Ost-West-Konfrontation. Dem konnte man damals mit einem klaren militärstrategischen Konzept von Abschreckung und Verteidigung begegnen. Die heutige Lage erfordert aber ein Gesamtkonzept, in dem sich sicherheitsrelevante Organisationen und Bereiche wieder finden, seien sie national oder international, seien sie gouvernemental oder regierungsunabhängig.

Die globalen Instrumente sind die Vereinten Nationen, der Internationale Währungsfonds (IWF), die Welthandelsorganisation (WTO) und die NATO. Die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) sowie die Europäische Union sind die regionalen Instrumente. Dieses breite Netzwerk sich zum Teil überlagernder Gebilde mit unterschiedlichen Mitglied-

schaften der Staaten schafft eine Stabilität besonderer Art, die sich aus der Summe von Kompetenzen, Abhängigkeiten und Verbindlichkeiten ergibt. Dabei eine volle Kohärenz dieser Instrumente zu erwirken, ist jedoch eine kaum lösbare Aufgabe.

Historische Entwicklung der ESVP

Das bewährte Instrument traditioneller Sicherheit in Europa war und ist die NATO. Daneben haben die Staaten Westeuropas seit 1954 immer wieder versucht, die Westeuropäische Union, die WEU, als politisches Instrument aufzuwerten – mit insgesamt bescheidenem Erfolg. Seit Mitte des Jahres 2001 wurde die WEU quasi aufgelöst und ihre Organe sind bis auf ein Rumpfelement in die Europäische Union überführt worden. Aber der WEU-Vertrag ist noch existent und zwar wegen seiner Beistandsklausel. Nun erleben wir mit dem Vertrag von Lissabon den Versuch der EU, sich hier eine neue Grundlage zu schaffen: Er enthält eine klare Beistandsklausel.

Die WEU hat Ende der 1980er Jahre einen Prozess der „Revitalisierung“ unternommen, mit dem Ziel in Krisensituationen auch operativ tätig zu werden. Die Westeuropäer hatten neben der WEU bereits 1969 im Rahmen der „Europäischen Politischen Zusammenarbeit“ (EPZ) damit begonnen, gemeinsame Positionen in der Außenpolitik zu definieren. Die EPZ wurde dann 1987 vertraglich in der „Einheitlichen Europäischen Akte“ verankert. Aber erst mit dem Vertrag von Maastricht 1992 beschleunigte sich neben der Konkretisierung einer gemeinsamen Wirtschafts- und Währungsunion der Prozess, eine gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik zu schaffen. Ausgehend von Maastricht wurde nun Schritt für Schritt über die Verträge von Amsterdam und die EU-Gipfel in Köln, Helsinki, und Nizza das Instrument einer Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) immer konkreter.

Mit der NATO-Ratssitzung im Juni 1996 in Berlin erkannten die USA erstmals das Bemühen der Europäer an, eigene Verantwortung im Be-

reich Sicherheit zu etablieren – für den Fall, dass die USA oder die NATO sich nicht beteiligen würden. Dies war zunächst ein rein hypothetischer Fall. Es wurde der Begriff einer „Europäischen Sicherheits- und Verteidigungsidentität“ geprägt und die WEU vorerst als Instrument zur Umsetzung genutzt.

Das Aufgabenspektrum der WEU für Krisenoperationen wurde als „Petersberg-Aufgaben“ gekennzeichnet. Bereits im August 1992 fand auf dem Petersberg bei Bonn eine WEU-Ratssitzung statt, die ein militärisches Maßnahmen-Paket für folgende Aufgaben definierte:

1. Krisenprävention und Krisenmanagement,
2. Humanitäre Einsätze und Katastrophenhilfe,
3. Rettungsdienst.

Die Petersberg-Aufgaben sind inzwischen durch die aktuelle Entwicklung um das Feld „Bekämpfung des internationalen Terrorismus“ und „Rüstungskontrolle“ erweitert worden. Im Vertrag von

Lissabon wird dieses Aufgabepaket ausführlich thematisiert, aber nicht mehr expressis verbis als Petersberg-Aufgaben.

Anlässlich des Europäischen Gipfels 1998 in Köln wurde ein wichtiger politischer Schritt vollzo-

gen: Die EU etablierte einen Generalsekretär und Hohen Beauftragten für die gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik in Person des damaligen NATO-Generalsekretärs Javier Solana; diese Position hat er bis heute inne. Gleichzeitig wurde der Begriff der „Europäischen Sicherheits- und Verteidigungsidentität“ in „Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik“ umgewandelt. Nach vielen Konferenzen waren sich die Europäer – auch Frankreich – endlich darin einig, dass die ESVP eine Stärkung der europäischen Säule in der NATO darstellt, und man war sich jetzt – mit Ausnahme von Frankreich – auch darüber einig, dass Europa keine Duplizierung von NATO-Strukturen und -Kräften anstrebt.

Für Krisenoperationen der Europäer wurde vorgesehen, dass NATO-Einrichtungen und -Kräfte genutzt werden können, eventuell auch ohne substanzielle Beteiligung der USA. Aber erst Anfang Dezember 2003 anlässlich des EU-Gipfels in Kopenhagen einigten sich EU und NATO auf ein



Nutzungsverfahren, der offizielle Fachbegriff ist die „Berlin Plus Vereinbarung“. Es kam also darauf an, ein offizielles Beziehungsgeflecht zwischen der Europäischen Union und der NATO aufzubauen, welches bis dahin nicht existierte. Dieses Beziehungsgeflecht wird nunmehr immer feiner gestrickt, aber es geht nur sehr zögerlich voran.

Inzwischen haben sich als strategisches Führungsinstrument für EU-Operationen die strategischen Hauptquartiere von fünf EU-Staaten (Frankreich, Italien, Großbritannien, Griechenland und Deutschland) etabliert. So wurde zum Beispiel die EU-Operation im Kongo zur Absicherung der Präsidentenwahlen im Jahr 2007 aus dem deutschen Hauptquartier in Potsdam geleitet.

In den vergangenen Jahren hat sich der europäische Integrationsprozess sehr dynamisch weiterentwickelt. Die Staats- und Regierungschefs haben 2004 den Europäischen Verfassungsvertrag verabschiedet, in dem die ESVP in einer Fülle von Artikeln (in etwa 40 von insgesamt 200) verankert war. Nach den negativen Referenden in Frankreich und den Niederlanden wurde am 14. Dezember 2007 in Lissabon eine Neuauflage des Vertrages mit leichten Modifikationen unterzeichnet. Dieser Reformvertrag von Lissabon ist insgesamt straffer, im Bereich der Sicherheitspolitik sind die Artikel des Verfassungsvertrages weitgehend übernommen worden, so dass für diesen Politikbereich eine neue Grundlage in Sicht ist.

Maßnahmen und Operationen

- **Im Jahr 1999** beschlossen die europäischen Regierungschefs in Helsinki die Aufstellung eines europäischen Einsatzverbandes von 60 000 Soldaten mit entsprechendem Gerät. Dazu zählen auch 100 Kriegsschiffe und 400 Flugzeuge. Diese Streitmacht soll innerhalb von 60 Tagen für einen Einsatz bereit sein und dann für die Dauer eines Jahres eingesetzt werden können.
- **Im Jahr 2003/2004** wurde zur Stabilisierung des Friedensprozesses in Mazedonien die NATO-Operation „*Allied Harmony*“ durch die EU-Operation „*Concordia*“ abgelöst. Sie wurde vom damaligen stellvertretenden NATO-Oberbefehlshaber, dem deutschen Admiral Rainer Feist befehligt

und war die erste EU-Mission auf der Grundlage der „Berlin Plus Vereinbarung“, das heißt eine rein europäische Militäroperation unter Nutzung Mitteln und Einrichtungen der NATO.

- **In Bosnien-Herzegowina** wurde in den gleichen Jahren der Friedensprozess durch Polizeikräfte der Europäischen Union unterstützt.
- **Seit Dezember 2004** ist die NATO-Operation SFOR in Bosnien-Herzegowina von der EU-Operation „*Althea*“ mit 7 000 Soldaten abgelöst worden. Diese bisher größte EU-Mission wird durch umfangreiche zivile Kräfte der EU unterstützt, wie Polizei und Verwaltungsexperten.
- **Im Jahr 2003** hat die EU eine vornehmlich von Frankreich geführte Operation im Kongo durchgeführt.
- **Im Jahr 2007** sicherte die EU durch die Operation EUFOR die Wahlen im Kongo ab, eine erfolgreiche Operation mit begrenzter Zielsetzung.
- **Im November 2004** beschloss die EU nach einem von Frankreich, Deutschland und Großbritannien entwickelten Konzept, *Battle Groups* aufzustellen. Danach wird jeweils für sechs Monate ein etwa 1 500 Mann starker multinationaler schnell verlegbarer Einsatzverband gebildet. Er ist innerhalb von zwei Wochen einsatzbereit und kann bis zu 120 Tage operieren. Diese *Battle Groups* sind seit April 2007 einsatzbereit.
- **Neben den rein militärischen Kräften** will die EU eine *Police-Force* von bis zu 5 000 Mann aufbauen.

- **In Afghanistan**, wo die NATO die ISAF-Verbände aus 37 Nationen führt, trägt die Europäische Union zur Ausbildung der Polizeikräfte bei.
- **Ende Januar 2008** beschlossen die EU-Außenminister, eine Operation zur Sicherung der Flüchtlingslager im Tschad mit 3 700 Soldaten durchzuführen.

- **Nach der Unabhängigkeitserklärung** des Kosovo ist die Europäische Union bereit, eine Rechtsmission, EULEX, zur staatlichen Aufbauhilfe zu entsenden. Sie soll 2 000 Personen umfassen, bestehend aus Polizisten, Rechts- und Verwaltungsexperten.

Neben den operativen Kräften, zivil wie militärisch, sind EU-Agenturen entstanden, die den Bereich der ESVP unterstützen. Nur drei sollen hier erwähnt werden:

- 2004 wurde beschlossen, eine EU-Verteidigungsagentur einzurichten. Sie ist inzwischen voll arbeitsfähig und hat den Auftrag, den materiellen Bedarf an europäischen Streitkräften zu ermitteln, Rüstungsforschung zu bündeln und möglichst eine gemeinsame Beschaffung zu realisieren. Damit würden die immer enger werden finanziellen Ressourcen der EU-Staaten besser genutzt.
- Europol unterstützt seit vielen Jahren grenzüberschreitende Fahndungen der Polizei, insbesondere durch Datenaustausch und konzeptionelle Zusammenarbeit der EU-Staaten auf dem Polizeisektor.
- 2004 wurde die Agentur Frontex mit Sitz in Warschau gegründet. Sie unterstützt die operative Zusammenarbeit bei der Absicherung der Außengrenzen durch die Ausbildung nationaler Grenzschutzbeamten und wirkt bei gemeinsamen konzeptionellen Arbeiten mit.

Auch die Rolle Europas im Kampf gegen den internationalen Terrorismus muss man in diesem Zusammenhang erwähnen. Die Operation „*Enduring Freedom*“ ist zwar eine rein nationale amerikanische Operation, zu der die USA aber leistungsfähige Nationen um bilaterale Hilfe gebeten haben. Die Operation läuft seit Ende 2001, also seit einer Zeit, in der die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik noch nicht ihre heutige Form hatte. Deutschland hat ein Mandat des Bundestages, sich mit bis zu 1 400 Soldaten zu beteiligen. Dieses wurde im November 2007 für ein Jahr verlängert. Das größte Kontingent der deutschen Beteiligung entfällt zurzeit auf die deutschen Marinekräfte, die seit Januar 2002 am Horn von Afrika operieren.

Die Europäer haben im Kampf gegen den internationalen Terrorismus bisher in der Summe ganz ordentlich reagiert. Viele Nationen, stellen zivile und militärische Spezialkräfte zur Verfügung, überall folgten innerstaatliche Überprüfungen und die Suche nach verdächtigen Personen im terroristischen Umfeld. Verdächtige Finanzströme

wurden kontrolliert und zum Teil eingefroren. Ein europäischer Haftbefehl wurde durch die Innenminister der Union auf den Weg gebracht und die Staatsschutz- und Abwehrdienste verbesserten ihre Zusammenarbeit. Mit dem Ziel eines effektiveres Vorgehens hat die EU einen Koordinator für den Kampf gegen den Terrorismus etabliert.

Die Europäer engagieren sich massiv in der aktuellen UN-Operation UNIFIL zur Stabilisierung des Libanon mit militärischen Kräften und zivilen Maßnahmen, auch dies ist Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Deutschland hat bis Februar 2008 den Verbandsführer des multinationalen Maritimen Einsatzverbandes gestellt, in dem die deutsche Marine mit mehreren Einheiten vertreten ist.

Konkrete Konturen

Die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik ist zwar noch nicht vollkommen, aber sie hat konkrete Konturen angenommen. Es wird noch eine Weile dauern, bis die EU als kohärente politische Größe gegenüber neuen Herausforderungen in der Sicherheitspolitik umfassend handlungsfähig sein wird. Die Nutzung von NATO-Mitteln auf der Grundlage der „Berlin Plus Vereinbarung“ ist ein effektiver, ressourcensparender Weg, der seine ersten Bewährungsproben bestanden hat. Die Sicherheitspolitik Europas kann und darf nicht auf die transatlantische Partnerschaft verzichten, nicht nur in militärischer Hinsicht, sondern auch politisch und ökonomisch. Es bleibt angesichts der asymmetrischen Bedrohungen eine zwingende Notwendigkeit, den Gesamtansatz von militärischen und nicht militärischen Mitteln so weit als möglich zu nutzen und weiter auszubauen, also die vernetzte Sicherheit zu konkretisieren. Darüber hinaus besteht politische Einigkeit darüber, dass Innere und Äußere Sicherheit heute nicht mehr zu trennen sind. Der Vertrag von Lissabon ist ein bedeutender Schritt nach vorne.