SSOAR

Open Access Repository
www.ssoar.info

Die Globale Strategie für die Außen- und Sicherheitspolitik der EU

Bendiek, Annegret

Veröffentlichungsversion / Published Version
Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:
Bendiek, A. (2016). *Die Globale Strategie für die Außen- und Sicherheitspolitik der EU.* (SWP-Aktuell, 44/2016). Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik -SWP- Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit. https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-47684-7

Nutzungsbedingungen:
Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.
Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:
This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.
By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

gesis Leibniz-Institut für Sozialwissenschaften

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

SWP-Aktuell

Stiftung
Wissenschaft und
Politik

Deutsches Institut
für Internationale
Politik und Sicherheit

Die Globale Strategie für die Außen- und Sicherheitspolitik der EU

Annegret Bendiek

Wenige Tage nach der Volksabstimmung in Großbritannien über den Austritt aus der EU haben die Staats- und Regierungschefs die »Globale Strategie für die Außen- und Sicherheitspolitik der EU« begrüßt, mit deren Ausarbeitung sie vor einem Jahr die Hohe Vertreterin für die GASP Federica Mogherini beauftragt hatten. Das Dokument liest sich wie eine der vielen Absichtserklärungen, in denen zu mehr Einigkeit in der GASP aufgerufen wird. Es enthält ein Plädoyer für eine auf den ersten Blick erstaunlich defensive außenpolitische Gesamtausrichtung, die um den Begriff der Resilienz kreist. Die Konsequenzen dessen sind, dass die transatlantischen Sicherheitsbeziehungen, insbesondere die zwischen der EU und der Nato, Aufwind erhalten.

Die Europäische Union hat am 28. Juni 2016 eine neue »Globale Strategie für die Außen- und Sicherheitspolitik der EU« willkommen geheißen und damit als normativen Rahmen für die zukünftige Ausrichtung ihrer Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) angenommen. Das Autorenteam rund um die stellvertretende Direktorin des Istituto Affari Internazionali, Nathalie Tocci, erklärt den Aufbau von Resilienz, also die Erhöhung der Widerstandsfähigkeit der EU gegenüber inneren und äußeren Bedrohungen, zum übergeordneten Ziel. Das rechtlich unverbindliche Dokument löst die Europäische Sicherheitsstrategie von 2003 ab. Unter dem Begriff »Strategie« versteht man im allgemeinen Sprachgebrauch ein planvolles Streben nach einem bestimmten Ziel oder eine planvolle Verwirklichung eines bestimmten längerfristigen Interesses. Die drei Merkmale, also eine klar definierte Zielsetzung, ein festgelegter (längerfristiger) Zeithorizont und ein methodisches Vorgehen erfüllt das vorgelegte Papier kaum. So ist zu lesen, dass die EU für Frieden, Sicherheit, Wohlstand, Demokratie und eine regelbasierte Weltordnung eintreten wird. Es werden fünf Prioritäten des auswärtigen Handelns der EU benannt, deren Erwähnung wenig überrascht: Die GASP soll erstens die Sicherheit der Union verbessern. Konkret werden Maßnahmen gegen den Terrorismus, gegen hybride Bedrohungen, gegen den Klimawandel und die Energieversorgungsunsicherheit formuliert. Neben ihrer Verteidigungsfähigkeit soll die EU zum Beispiel ihre Anstrengungen im Bereich Cybersicherheit und strate-

Dr. Annegret Bendiek ist Wissenschaftlerin in der SWP-Forschungsgruppe EU/Europa

gische Kommunikation erhöhen. Zweitens soll die GASP darauf gerichtet sein, die Widerstandsfähigkeit von Staat und Gesellschaft in der östlichen und südlichen Nachbarschaft zu stärken und fragile staatliche Strukturen in dieser Region zu stabilisieren. Drittens soll ein »umfassender Ansatz der EU für Konflikte und Krisen« erarbeitet werden, der »auf breiten, tiefen und dauerhaften regionalen und internationalen Partnerschaften« gründet. Viertens soll die EU ihre Erfahrung mit der friedenserhaltenden Wirkung des Integrationsprozesses nutzen, um regionale Ordnungen weltweit zu unterstützen. Und fünftens soll die EU im Rahmen der GASP die Reform der globalen Ordnungspolitik auf der Grundlage des Völkerrechts vorantreiben, um die Achtung der Menschenrechte und der Prinzipien der nachhaltigen Entwicklung und des dauerhaften Zugangs zu den globalen Gemeingütern zu gewährleisten.

Mit der »Globalen Strategie« reagiert die EU auf grundlegende Veränderungen in der politischen Großwetterlage Europas: zerfallende Staaten im Nachbarschaftsraum, der internationale Terrorismus, die zunehmende Aggressivität Russlands in Osteuropa und die wachsenden diesbezüglichen Befürchtungen Polens und der baltischen Staaten, dass »hybride« Maßnahmen der Kriegsführung die Gesellschaften Europas destabilisieren. Hybride Bedrohungen zeichnen sich durch eine Mischung von Zwang und Unterwanderung und von konventionellen und unkonventionellen Methoden seitens staatlicher und nicht-staatlicher Akteure aus, ohne dass jedoch die Schwelle zu einem offiziell erklärten Krieg überschritten wird. Parallel zu diesen Trends wird die EU aus ihrem Innern heraus selber als angemessene Ebene politischen Handelns zunehmend in Frage gestellt. Nicht zuletzt die greifbare Wahrscheinlichkeit, dass sich Großbritannien mit dem Austritt aus der EU aus den gemeinsamen Beschaffungs- und Rüstungsanstrengungen der EU verabschieden könnte, wirft die Frage auf, wie die EU überhaupt für Widerstandskraft in und um Europa sorgen kann.

EU-Strategie und Kritik des Resilienz-Begriffs

Die Antworten der »Globalen Strategie« auf die genannten Herausforderungen sind von vielen Zweideutigkeiten und Unklarheiten geprägt. Der für das Dokument zentrale analytische Begriff der Resilienz (34-mal erwähnt) bezeichnet nach Michael Hanisch von der Bundesakademie für Sicherheitspolitik eine »Widerstands- und Regenerationsfähigkeit« bzw. »Krisenfestigkeit« in Katastrophen- und anderen Notsituationen. In der Sicherheitsforschung wird der Begriff sowohl verwendet, um die Fähigkeit zur reaktiven Bewältigung eines erlittenen Schadens als auch die andauernde Fähigkeit zum Verkraften von Katastrophen zu beschreiben. Die »Globale Strategie« stellt hohe Ansprüche an die Resilienz der EU-Mitgliedstaaten und deren Nachbarn. Sie versteht Resilienz als ein breites Konzept, das »alle Individuen und die ganze Gesellschaft« einbezieht. Eine resiliente Gesellschaft ist demnach demokratisch, basiert auf institutionellem Vertrauen und nachhaltiger Entwicklung. Eine resiliente Union zeichnet der »Globalen Strategie« zufolge die Fähigkeit aus, in den Nachbarstaaten der EU stabilisierend zu wirken und gewachsene Ordnungen und Strukturen der Global Governance dahingehend zu reformieren, dass sie in der Lage sind, globale Güter bereitzustellen. Die Sicherheitsforschung versteht unter Resilienz darüber hinaus sowohl die Fähigkeit, Angriffe abwehren und Schäden aushalten und reparieren zu können, als auch die, Strukturen aufzubauen, in denen es zu solchen Angriffen und Schäden gar nicht erst kommt. Um diesen Zustand zu erreichen, bedarf es gemäß der Strategie eines umfassenden Ansatzes, der alle relevanten Stakeholder einbindet.

Dieser außerordentlich breite Ansatz des Konzepts ist nicht unproblematisch. So fragt Michael Hanisch zu Recht nach dessen Nutzen: »Wenn alles und jeder resilient sein soll, wo liegt dann noch der Mehrwert des Konzepts?« Es falle sowohl schwer, die Reichweite des Begriffs zu bestimmen, als auch, klare Handlungsanleitungen aus dem

Konstrukt abzuleiten. Jochen Steinhilber von der Friedrich-Ebert-Stiftung sieht in dem Resilienz-Paradigma ein »Stehaufmantra«, dass »zu einem Gegenentwurf zu transformativen Ansätzen« zu werden drohe. Sinan Ülgen von Carnegie Europe spricht dem Konzept immerhin das Potential zu, den Widerspruch zwischen Stabilitäts- und Demokratieförderung in Drittstaaten überwinden zu können. Das Leitbild Resilienz bedeute einen Sprung nach vorn, weg vom Transformationsanspruch der EU. Aber welche strategischen Interessen soll die EU jenseits der Schaffung von Stabilität verfolgen? Oft werden Ziele (politische Stabilität) mit Interessen (z.B. Energiesicherheit) verwechselt! Der Europäische Rat hat der Hohen Vertreterin, der Kommission und dem Rat die Aufgabe zugeteilt, »die Arbeiten weiter voranzubringen«. Es wird keine einfache Aufgabe sein, die circa 30 vorhandenen Substrategien des auswärtigen Handelns auf das Konzept der Resilienz auszurichten, wenn die Interessen der EU nicht formuliert sind.

Begriffliche Unschärfen

In der »Globalen Strategie« tauchen eine Reihe weiterer Begriffe auf, die durch ihre analytische Unschärfe den Eindruck der strategischen Unbestimmtheit der GASP und der GSVP festigen. So ist von einem nicht näher erläuterten »principled pragmatism« die Rede, von dem die Umsetzung der Strategie geleitet sein soll. Der EU wird die Aufgabe zugewiesen, »strategische Autonomie« zu erlangen. »Verteidigungszusammenarbeit« soll »die Norm« werden, ohne dass aber überzeugend dargelegt würde, wie dieses große Ziel unter den Bedingungen knapper Ressourcen, strategischer Uneinigkeit zwischen den Mitgliedstaaten und eines weiterhin geltenden Einstimmigkeitsprinzips erreicht werden soll. Die beiden hierzu vorgeschlagenen Maßnahmen können kaum überzeugen. So rät Mogherini zu einem »vernetzten« Ansatz, der alle Politikfelder umfassen und innere und äußere Sicherheitspolitik miteinander verbinden soll. Dabei bleibt offen, im Rahmen welcher Verfahren ein derart umfassender Zugriff auf mitgliedstaatliche politische Kompetenzen erfolgen soll. Die zweite prozedurale Empfehlung, die sich in der Strategie findet, ist die, dass alle Möglichkeiten des Lissaboner Vertrags ausgeschöpft werden sollen. Dazu zählen die verstärkte Zusammenarbeit in der GASP und die strukturierte Zusammenarbeit in der GSVP. Erwähnt wird auch die Koordinationsfunktion der Europäischen Verteidigungsagentur in der Rüstungs- und Verteidigungsbeschaffung. Eine solide europäische Verteidigungsindustrie soll aufgebaut werden, ein Ziel, auf das seit dem Antritt der Juncker-Kommission bereits über Maßnahmen der Forschungsförderung in der Rüstungsindustrie stark hingearbeitet wird. Gleichzeitig wird aber auch darauf hingewiesen, dass die Mitgliedstaaten natürlich »in ihren Verteidigungsbeschlüssen souverän« bleiben.

Angesicht der Kombination aus analytischer Unschärfe und extrem hohen politischen Zielen (wie zum Beispiel dem der »strategischen Autonomie«) drängt sich die Frage auf, was eigentlich der Nutzen und die politische Stoßrichtung der Strategie ist. Ohne umfassend verstandene EU-Außen- und Sicherheitspolitik, inklusive einer Verteidigungsunion auf der Basis von qualifizierten Mehrheitsentscheidungen, bleibt der Anspruch der »strategischen Autonomie« Makulatur. Ein erfolgversprechender Weg dahin wurde bereits in den Jahren 2005–2010 mit dem Haager Programm zur Vertiefung der Zusammenarbeit in der Innen- und Justizpolitik der EU vorgezeichnet. Wozu also ein Dokument, dass analytisch unpräzise ist und dessen Ziele unrealistisch sind? Ein zweiter Blick auf das Papier und eine Betrachtung des geopolitischen Kontexts, in dem es entstanden ist, erlauben allerdings noch eine weitere Interpretation: Die EU ist in der europäischen Sicherheitsarchitektur nur ein – aber bei weitem noch kein eigenständiger – Pfeiler neben der Nato, der OSZE und dem Europarat, um nur die wichtigsten Instanzen zu nennen. Die Annahme liegt nahe, dass die Resilienz-

bemühungen der EU sich künftig auf die zivile Gefahrenabwehr konzentrieren werden, während die militärische Gefahrenabwehr im Rahmen der transatlantischen Zusammenarbeit und im engen Verbund mit der Nato erfolgen soll.

Ein neues Verhältnis zwischen EU und Nato

Angesichts der anhaltenden strategischen Uneinigkeit und gestützt auf die Überzeugung, dass eine verstärkte Einbindung der USA in die europäische Sicherheitspolitik unerlässlich ist, hat der Europäische Rat in Gegenwart des Nato-Generalsekretärs am 28. Juni beschlossen, die Beziehungen zwischen der Allianz und der EU weiter auszubauen. Vor dem Nato-Gipfel am 8./9. Juli kam US-Präsident Barack Obama eigens zu einem Sondertreffen mit EU-Kommissionspräsident Jean-Claude Juncker und EU-Ratspräsident Donald Tusk zusammen. Es ist deshalb nicht verwunderlich, dass auf dem Warschauer Nato-Gipfel eine Vertiefung der Zusammenarbeit zwischen dem Bündnis und der EU beschlossen wurde. Das Kooperationsvorhaben knüpft an die Berlin-Plus-Vereinbarung von 2003 an und zielt auf eine Stärkung des europäischen Pfeilers in der Nato. Beide Akteure haben sich zu einer beschleunigten Zusammenarbeit in ausgewählten Bereichen entschieden. Dazu zählen die Abwehr von hybriden Bedrohungen und Cyberangriffen, die militärische Ertüchtigung von Drittstaaten und die maritime Sicherheit. Des Weiteren wollen sie enger bei der Geheimdienstkooperation, in der Cyberverteidigungsplanung und beim Aufbau von resilienten kritischen Infrastrukturen zusammenarbeiten.

Auch in der »Globalen Strategie« ist ein großer Teil den transatlantischen Beziehungen und der wieder gewachsenen Bedeutung der Nato für Europa gewidmet. Dort ist die Rede von einer »Vertiefung des transatlantischen Bandes« (Seite 4), davon, dass die Nato das »wichtigste Rahmenwerk für die meisten Mitgliedstaaten bleibt« (20), und davon, dass die mitgliedstaatliche Verteidigungsplanung und Kapazitätsentwicklung »in voller Kohärenz« (46) mit den Planungsprozessen in der Nato erfolgen solle. Auch einige aktuelle Kommentare zur Strategie heben auf den Konnex zwischen innereuropäischen Reformen und der transatlantischen Zusammenarbeit ab. So sieht Sven Biscop in der Stärkung der innereuropäischen Koordination eine Vorbedingung, um mit den USA überhaupt sinnvoll kooperieren zu können. Ivo Daalder spricht unter dem Eindruck des Brexit sogar von einem »defining moment« der transatlantischen Zusammenarbeit. Und Daniel Keohane zufolge macht die »Globale Strategie« klar, dass die Nato auch weiterhin der Hauptanker der europäischen Verteidigung und Sicherheit bleibt.

All dies führt zu dem Schluss, dass der in der Strategie so stark ins Zentrum gerückte Begriff der Resilienz letztlich nicht viel mehr ist als eine Bemäntelung des Umstands, dass die GASP gegenüber der Nato grundlegend neu positioniert wird. Die gesamteuropäische Außen- und Sicherheitspolitik wird in Zukunft nicht länger als eine europäische Alternative zur transatlantischen Sicherheitskooperation zu denken sein. So wurde der »Globalen Strategie der EU« eine militärisch-defensive Ausrichtung gegeben, für die in plakativer Weise der Begriff der Resilienz steht. Diese Zurückhaltung gilt es allerdings im Kontext der parallel vorgetragenen Absicht einer verstärkten Anbindung der GASP an die Nato zu lesen. Unter diesem Blickwinkel verliert der Begriff der Resilienz sehr schnell seine scheinbar wegweisende Relevanz für die Grundorientierung der »Globalen Strategie«. Er muss stattdessen eher als Ausdruck einer neuen Arbeitsteilung zwischen Nato und GASP verstanden werden. Demnach bindet sich Europa sehr viel enger als zuvor an die Nato und konzentriert in der Allianz seine eigentlichen Verteidigungsanstrengungen. Damit stellt die EU die Weichen für die »Sicherheitsgemeinschaft« Europas neu: Für die zivile Resilienz ist sie selbst zuständig, während die Nato den Überbau schafft für die militärische Widerstandskraft der Union.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2016
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt die Auffassung der Autorin wieder

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3–4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364