

Die Strategischen Grundlagen der Außen- und Sicherheitspolitik der EU

Fabian Breuer

Einleitung

Den Ausgangspunkt für vorliegenden Band bildet die Besonderheit der EU als Krisenmanager und internationaler sicherheitspolitischer Akteur „der eigenen Art“ (*sui generis*). In dieses Verständnis passen sich die strategischen Grundlagen der europäischen Integration im sicherheits- und verteidigungspolitischen Bereich sowie die Beschaffenheit der EU als strategischer Akteur nahtlos ein. Im Gegensatz zu Nationalstaaten wird gerade in diesem Bereich die Besonderheit der EU als sicherheitspolitischer Akteur deutlich. Während die meisten Staaten im Laufe ihrer Geschichte ein strategisches Grundverständnis und eine strategische Doktrin entwickeln konnten, hat die Union ihre Außen- und Sicherheitspolitik zunächst ohne eine entsprechende Grundlage und Kultur aufgebaut. Erst 2003, nachdem die institutionelle Entwicklung der ESVP bereits recht weit fortgeschritten war und die ersten operativen Einsätze stattgefunden hatten, hat die Union mit der Europäischen Sicherheitsstrategie (ESS)¹⁹ dazu angesetzt, sich eine solche Grundlage zu schaffen. Die Verabschiedung der ESS hat weit reichende internationale Reaktionen hervorgerufen. Die EU hat damit erstmals in ihrer Geschichte in einem strategischen Dokument ihre Ziele als sicherheitspolitischer Akteur auf der Weltbühne formuliert und festgelegt. Als wichtigstes Dokument für die strategischen Grundlagen der Außen- und Sicherheitspolitik der EU bildet die ESS den Ausgangspunkt und Analyserahmen für dieses Kapitel. Die ESS wurde im Dezember 2008 durch einen „Bericht über die Umsetzung der Europäischen Sicherheitsstrategie“ erweitert.²⁰ Die ESS und dieser Bericht stellen bislang die strategische Grundlage für alles außen- und sicherheitspolitische Handeln der EU dar. Dennoch stellt sich die Frage, inwieweit diese Grundlage ausreicht, um die Außen- und Sicherheitspolitik der

19 Europäischer Rat: Ein sicheres Europa in einer besseren Welt. Europäische Sicherheitsstrategie. Brüssel, 12. Dezember 2003.

20 Ebd.

EU als strategisch begründet zu bezeichnen oder um gar von einer europäischen „Strategie“ im eigentlichen Sinne zu sprechen.

Dieses Kapitel hat zum Ziel, diese grundlegenden Fragen zu beantworten, in die strategischen Grundlagen der europäischen Außen- und Sicherheitspolitik einzuführen und diese kritisch zu beleuchten. Das Kapitel wird zeigen, dass die Union in zunehmenden Maße Politik auf einer strategischen Basis ausübt, aber dass sie noch nicht in der Lage ist, als vollwertiger strategischer Akteur im klassischen Sinne zu agieren, und dass man bei der ESS nicht von einer „Strategie“ im klassischen Sinne sprechen kann. Allerdings wird argumentiert, dass genau dies von der Union auch nicht zu erwarten ist. Als internationale Organisation, die sich durch ihren *sui generis* Charakter auszeichnet und die für eine ganz eigene Art globalen Handelns steht, eignet sich die EU nicht für direkte Vergleiche mit klassisch nationalstaatlichen Konzepten. Auch wenn in der politischen und akademischen Diskussion die Schwächen der ESS und der EU als strategischer Akteur oftmals zurecht in den Vordergrund gestellt werden, wird dieses Kapitel zeigen, dass die Union zwar nicht über eine Strategie im genuinen Sinne verfügt, dass sie sich aber sehr wohl die notwendigen strategischen Grundlagen geschaffen hat, um als strategischer Akteur auf der internationalen Bühne effektiv zu handeln. Dadurch dass die EU, bereits über die ESS und andere Dokumente und außen- und sicherheitspolitische Erklärungen sowie über die entsprechenden Institutionen und Instrumente verfügt, ist die EU faktisch bereits ein globaler strategischer Akteur – zwar ein strategischer Akteur ohne eine klassische Strategie. Für die EU ist eine solche aus heutiger Sicht aber weder möglich noch notwendig. Stattdessen beruht die Außen- und Sicherheitspolitik der EU als *sui generis* Akteur auf einer ganz eigenen strategischen Grundlage, die ihrer charakteristischen Logik und ihren spezifischen Zielen entspricht und die nicht auf einer klassischen Strategie, sondern auf einem ganzheitlichen sicherheits- und außenpolitischen Ansatz und einer sich immer weiter entwickelnden europäischen strategischen Kultur fußt.

Das Kapitel ist folgendermaßen strukturiert: im ersten Teil werden die Begriffe der „Strategie“ und das Konzept der „strategischen Kultur“ kurz erläutert und in Hinblick auf die EU beleuchtet. Der zweite Teil befasst sich mit der ESS und ihrer Weiterentwicklung als vorrangige strategische Grundlage der EU. Der dritte Teil bewertet die EU als „strategischen Akteur mit strategischer Kultur statt klassischer Strategie“.

Strategie und strategische Kultur

Da wir uns hier mit den strategischen Grundlagen der europäischen Außen- und Sicherheitspolitik befassen, lohnt es sich, zunächst den Begriff „Strategie“ genauer zu beleuchten. Sowohl in der Wissenschaft wie auch im alltäglichen

Sprachgebrauch wird der Begriff sehr häufig, allerdings in sehr unterschiedlichen Zusammenhängen verwendet. Das Wort Strategie leitet sich vom altgriechischen *strategós*, („Feldherr“ beziehungsweise „Kommandant“) ab. Meyers Lexikon definiert Strategie als „Entwurf und die Durchführung eines Gesamtkonzeptes, nach dem der Handelnde [in der Auseinandersetzung mit anderen] ein bestimmtes Ziel zu erreichen sucht...“.²¹ Neben dieser allgemeinen Erklärung wird der Begriff seit dem 18. Jahrhundert vor allem mit Bezug auf Kriegsführung verwendet. In diesem Zusammenhang ist auch die bekannte Definition von Liddell Hart einzuordnen, der Strategie als „the art of distributing and applying military means to fulfill the ends of policy“²² bezeichnete. Diese Definition, die als das klassische Verständnis von Strategie bezeichnet werden kann und bis zum Ende des Kalten Krieges auch in der Politikwissenschaft vorherrschend war, engt den Begriff jedoch zu sehr auf das Militärische ein. Nach heutigem Verständnis und vor allem für das analytische Vorhaben dieses Kapitels reicht der Begriff viel weiter und beschreibt vielmehr ein politisches Gesamtkonzept. In diesem Sinne bezeichnet die *Greenwood Encyclopaedia of International Relations* Strategie wie folgt:

„A grand plan designed to obtain an ultimate military or political goal, by whatever means – political, economic, military or diplomatic [...]. Strategy in this, its fullest sense refers to the art and science of using the largest-scale *capabilities* of a nation to secure its defence, advance its *foreign policy* goals, or win its *wars*, by the best possible means“.²³

Diese Definition liegt nahe am Konzept der *grand strategy*, das Gray als „purposeful employment of all instruments of power available to a security community“²⁴ beschreibt. Diese Loslösung von einem ausschließlich militärisch geprägten und eher für Nationalstaaten geeigneten Verständnis von Strategie erlaubt es, die strategischen Grundlagen der EU als Staatenbund zu beleuchten. Das vorliegende Kapitel versteht die strategischen Grundlagen bzw. die Strategie der EU als

“a policy-making tool which, on the basis of the values and interests of the EU, outlines the long-term overall policy *objectives* to be achieved and the basic categories of instruments to be applied to that end. It serves as a reference framework for day-to-day policy-making in a rapidly evolving and increasingly complex international environment

21 Meyers Enzyklopädisches Lexikon, 9. Auflage. Mannheim 1978, S. 663.

22 Liddell Hart, Basil H.: *Strategy*. New York 1967, S. 335.

23 „Ein ‘grand plan’, der dazu dient, ein endgültiges politisches oder militärisches Ziel zu erreichen, egal ob mit politischen, wirtschaftlichen, militärischen oder diplomatischen Mitteln [...]. Eine Strategie in diesem umfassendsten Sinne, nimmt Bezug auf die Kunst und Wissenschaft der allumfassenden Nutzung der *Ressourcen* einer Nation, um ihre Verteidigung und ihre *außenpolitischen* Ziele zu sichern oder ihre *Kriege* durch die bestmöglichen Mittel zu gewinnen.“ (eigene Übersetzung)

24 Gray, Colin: *War, Peace and International Relations – An Introduction to Strategic History*. London/New York 2007, S. 283.

and it guides the definition of the *means* – i.e. the civilian and military capabilities – that need to be developed”.²⁵

Nach diesem breiteren Verständnis geht eine Strategie weit über ein operationelles Dokument hinaus und ist ein viel umfassenderes Konzept, das sich mit Außenpolitik in der Breite befasst.²⁶ Dies entspricht einer *grand strategy* mit Leitlinien für die europäische Außen- und Sicherheitspolitik, die basierend auf Interessen und Werten die mittel- und langfristigen außenpolitischen Ziele der Union vorgeben und definieren, welche Instrumente zur Erreichung dieser Ziele zur Verfügung stehen. Es geht dabei um eine Strategie als Grundlage für das außen- und sicherheitspolitische Handeln der EU als globaler Akteur.

Neben dem Begriff der Strategie soll hier einleitend auch das Konzept der strategischen Kultur vorgestellt werden, das für die kritische Einschätzung der strategischen Grundlagen der EU von besonderer Bedeutung ist. Das Konzept der strategischen Kultur folgt grundsätzlich einem kulturellen Ansatz, der den Einfluss von geschichtlichen Erfahrungen, Werten und Normen in den strategischen Entscheidungen von Staaten betont. Der Begriff der „strategic culture“, der vor allem in der heutigen Forschung über die sicherheits- und verteidigungspolitische Komponente der EU eine Renaissance erlebt, geht ursprünglich auf verschiedene Autoren zurück, die sich mit strategischen Studien zu Zeiten des Kalten Krieges befasst haben.²⁷ Snyder definiert strategische Kultur dabei als

„the sum total of ideas, conditional emotional responses and patterns of habitual behaviour that members of a national strategic community have acquired through instruction and imitation and share with each other”.²⁸

25 “Ein politisches Werkzeug, das auf Basis der Werte und Interessen der EU, die langfristigen und grundlegenden Politikziele, die erreicht werden sollen und die grundlegenden Instrumente die dazu eingesetzt werden sollen, benennt. Dieses Werkzeug dient als Referenz in der täglichen Politikgestaltung in einem sich schnell entwickelnden und zunehmend komplexen internationalen System und es leitet die Definition der Mittel, das heißt militärische oder zivile *Fähigkeiten*, die entwickelt werden müssen.“ (eigene Übersetzung) Biscop, Sven: *The European Security Strategy. A Global Agenda for Positive Power*. Aldershot 2005, S. 1. Hervorhebungen im Original.

26 Für eine detaillierte Ausführung über dieses moderne Verständnis von Strategie, siehe Gray, Colin: *Modern Strategy*. New York 1999. Eine gelungene Reflektion des allgemeinen Begriffes Strategie sowie der militärischen Strategie findet sich außerdem in Wedin, Lars: *The EU as Military Strategic Actor*. In: Engelbrekt, Kjell/Hallenberg, Jan: *The European Union and Strategy. An Emerging Actor*. London 2008.

27 Siehe z.B. Snyder, Jack: *The Soviet Strategic Culture: Implications for Limited Nuclear Options*. Santa Monica 1977.

28 Snyder, Jack: *The Soviet Strategic Culture: Implications for Limited Nuclear Options*. Santa Monica 1977, S. 4.

und unterstreicht den Einfluss von Ideen und politischer Kultur sowie der nationalen Geschichte auf strategische Entscheidungen von Staaten. Während die meisten traditionellen Arbeiten zu strategischer Kultur sich ganz wie klassische Strategiestudien mit der Analyse von Nationalstaaten befassen, wurde der Begriff in den letzten Jahren zunehmend im Zusammenhang mit der Entwicklung der EU hin zu einem globalen außen- und sicherheitspolitischen Akteur verwendet. In der ESS wird sogar explizit die Entstehung einer strategischen Kultur gefordert: „Wir müssen eine *Strategiekultur* entwickeln, die ein frühzeitiges, rasches und wenn nötig robustes Eingreifen fördert“.²⁹ Bevor im Folgenden die ESS näher beleuchtet und untersucht wird, , inwieweit diese zur Entwicklung einer strategischen Kultur für die EU beitragen und eine zunehmend solide strategische Grundlage für das Handeln der EU darstellen kann, soll eine Arbeitsdefinition diese Begriffs ausgearbeitet werden.

Eine recht einfache Definition wählen Cornish und Edwards, die die strategische Kultur der EU schlichtweg als „politisches und institutionelles Vertrauen sowie Prozesse zur Anwendung militärischer Gewalt, gekoppelt mit einer externen Anerkennung der EU als legitimer Akteur auf der internationalen Bühne“³⁰ definieren. Eine weitaus präzisere Definition stellt Martinsen vor, wonach strategische Kultur „die Ideen, Erwartungen und Verhaltensmuster, die von Akteuren im Bereich der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik geteilt werden“³¹ umfasst. Diese Auffassung von strategischer Kultur liegt nahe an dem, was als Grundlage für dieses Kapitel herangezogen werden soll. Demnach wird strategische Kultur verstanden als

„socially transmitted, identity-derived norms, ideas and patterns of behaviour that are shared among a broad majority of actors and social groups within a given security community, which help to shape a ranked set of options for a community’s pursuit of security and defence goals“.³²

29 Europäischer Rat: Ein sicheres Europa in einer besseren Welt. Europäische Sicherheitsstrategie. Brüssel, 12. Dezember 2003, S. 11. Hervorhebung durch den Autor.

30 Eigene Übersetzung, Originaltext: “political and institutional confidence and processes to deploy military force, coupled with external recognition of the EU as a legitimate actor in the international sphere” Cornish, Paul/Edwards, Geoffrey: Beyond the EU/NATO Dichotomy: The Beginnings of a European Strategic Culture. In: *International Affairs*, 3/2005, S. 802.

31 Eigene Übersetzung, Originaltext: „the ideas, expectations and patterns of behaviour that are shared across the actors involved in the process surrounding European security and defence politics“ Martinsen, Per M.: The European Security and Defence Policy – A Strategic Culture in the Making? In: Paper prepared for the ECPR Conference, Section 17 Europe and Global Security, Marburg, 18-21 September 2003.

32 Meyer, Christoph: Convergence Towards a European Strategic Culture? A Constructivist Framework for Explaining Changing Norms. In: *European Journal of International Relations*, 4/2005, S. 528.

Die Europäische Sicherheitsstrategie

Das wichtigste Dokument, das die außenpolitische Ziele der Union benennt und das die Instrumente zur Erreichung dieser Ziele behandelt, ist wie bereits erwähnt die Europäische Sicherheitsstrategie (ESS) und der ergänzende Bericht über die Umsetzung derselben. Die ESS wurde 2003 verabschiedet und kann durchaus als bahnbrechendes Dokument bezeichnet werden. Zum ersten Mal in ihrer Entwicklungsgeschichte hat die EU mit der ESS eine gemeinsame Lageeinschätzung des internationalen Systems vorgelegt und strategische Ziele explizit formuliert. Damit wurde versucht, der außen- und sicherheitspolitischen Entwicklung der EU und vor allem ihren globalen Zielen ein klareres und ein strategisches Gesicht zu geben. Neben der ESS gibt es noch andere Dokumente, Erklärungen und Projekte strategischen Inhalts, die bei der Analyse der strategischen Grundlage der EU ebenfalls von Belang sind. Beispielsweise die „Strategie der EU gegen die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen“³³ oder die „Strategie der EU zur Terrorismusbekämpfung“.³⁴ Zu erwähnen sind in diesem Zusammenhang unter anderem die Grundlagendokumente zur zivilen und militärischen Fähigkeitsentwicklung sowie Rahmendokumente zur operativen Umsetzung von EU Krisenmanagementeinsetzungen.³⁵

Darüber hinaus sind verschiedene ESVP-Institutionen (EUMS, PSK, EDA) in dieser Hinsicht von Belang, die vor allem mit Bezug auf ESVP-Operationen, mit strategischer Planung und Analysen beschäftigt sind.³⁶ Insgesamt stellen diese und weitere Akteure, Institutionen und Dokumente neben der ESS die strategische Grundlage der EU dar. Das Entscheidende an der ESS und dem ihr folgenden Bericht über ihre Umsetzung ist jedoch, dass damit erstmals ein grundlegendes und zusammenfassendes politisches Dokument vorgestellt wurde, das eine europäische Analyse des internationalen Systems, der europäischen Ziele auf der internationalen Bühne, sowie die Benennung möglicher Instrumente zur Erreichung dieser Ziele beinhaltet. Während die strategischen Grundlagen der EU bis dahin nur einzeln und stückweise präsent waren, führt die ESS die verschiedenen Dimensionen und Stränge der Außen- und Sicherheitspolitik der Union zusammen.

33 Europäischer Rat: Strategie der EU gegen die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen. Brüssel, 12. Dezember 2003.

34 Ebd.

35 Wie vor allem das Helsinki Headline Goal, das Headline Goal 2010, das Civilian Headline Goal 2008 und 2010 sowie das Crisis Management Concept.

36 Vgl. Hierzu Wedin, EU as Military Strategic Actor, S. 44 ff.

Inhalt der ESS und der Bericht zur Umsetzung

Bevor wir uns näher mit den eigentlichen Inhalten der ESS beschäftigen, ist es unerlässlich auf den Zusammenhang und die Begleitumstände einzugehen, in denen das Dokument geschrieben und veröffentlicht wurde.³⁷ Angesichts der politischen Umwälzungen durch das Ende des Kalten Krieges, den ersten Irakkrieg und durch die Konflikte im ehemaligen Jugoslawien wurde die Notwendigkeit eines gemeinsamen strategischen Auftretens der EU auf der internationalen Bühne immer deutlicher. Mit der Entwicklung der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) und der ESVP ab 1992 stellte sich die EU dieser neuen Herausforderung. Die politischen und institutionellen Entwicklungen in diesem Bereich wurden jedoch von einem strategischen Vakuum begleitet. Es wurde immer deutlicher, dass eine Definition gemeinsamer Ziele und Interessen und eine damit verbundene Bedrohungsanalyse erforderlich war. Die Terroranschläge in den USA vom 11. September 2001, die Verabschiedung einer neuen US-amerikanischen Sicherheitsstrategie und die schwerwiegenden Differenzen zwischen den europäischen Regierungen hinsichtlich des Irakkrieges im Jahre 2003, machten diese Notwendigkeit weiter deutlich. Im Mai 2003 beauftragten die Außenminister der EU-Mitgliedsstaaten bei einem informellen Treffen in Rhodos den Hohen Vertreter für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU, Javier Solana, eine Sicherheitsstrategie auszuarbeiten. Solana stellte daraufhin einen ersten Entwurf der ESS auf dem Europäischen Rat in Thessaloniki im Juni 2003 vor. Im Dezember 2003 nahm der Europäische Rat diesen Entwurf nach einigen geringfügigen Änderungen an.

Die ESS besteht aus drei Kapiteln und hat zum Ziel, das außen- und sicherheitspolitische Handeln der EU auf eine gemeinsame Basis zu stellen, um so dem Anspruch nach mehr globaler Verantwortung gerecht zu werden. In der ESS stellt die EU einen umfassenden Sicherheitsbegriff vor, benennt die aus ihrer Sicht vorrangigen Gefahren und Risiken des internationalen Systems und stellt die zur Verfügung stehenden Mittel und Instrumente im Bereich der Konfliktprävention und des Krisenmanagements vor.³⁸ Der in der ESS angewandte umfassende Sicherheitsbegriff hebt hervor, dass neben klassischen Elementen der Außen- und Sicherheitspolitik auch wirtschaftspolitische, innenpolitische, völkerrechtliche, entwicklungspolitische sowie soziale und ökologische Elemente von großer Bedeutung im aktuellen und sich verändernden internationalen Umfeld sind.

37 Für eine gelungene Beleuchtung der politischen und historischen Umstände, die zur Entwicklung der ESS führten, siehe Biscop (2005), Kapitel 1.

38 Für weitere Details zu den Inhalten der ESS und deren Analyse, siehe Biscop: The European Security Strategy.

Das erste Kapitel der ESS mit dem Titel „Das Sicherheitsumfeld: Globale Herausforderungen und Hauptbedrohungen“ identifiziert den internationalen Terrorismus, die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen, regionale Konflikte, scheiternde Staaten und organisierte Kriminalität als wichtigste globale Herausforderungen und Bedrohungen. Auf Basis der identifizierten Bedrohungen werden im zweiten Kapitel unter dem Titel „Strategische Ziele“ drei strategische Zielsetzungen genannt.

Das erste Ziel ist die Abwehr von Bedrohungen. Die ESS hebt hervor, dass das aus der Ära des Kalten Krieges bekannte Konzept der konventionellen Territorialverteidigung überholt ist und dass bei den neuen und dynamischeren Bedrohungen „die erste Verteidigungslinie oftmals im Ausland“ liegen kann.³⁹ Darüber hinaus ist „keine der Bedrohungen rein militärischer Natur und kann auch nicht mit rein militärischen Mitteln bewältigt werden“,⁴⁰ weswegen die Bedrohungen nach einer Kombination von Instrumenten verlangen. Nur durch diesen kombinierten Ansatz und durch die präventive Anwendung aller zur Verfügung stehenden Instrumente kann sich die EU demnach den neuen Bedrohungen erfolgreich stellen.

Das zweite strategische Ziel, das in der ESS genannt wird, ist eine aktive Nachbarschaftspolitik und die damit verbundene Stärkung der Sicherheit in der Nachbarschaft. Diese allgemeine Zielsetzung beinhaltet die Vermeidung neuer Trennlinien und die Unterstützung demokratischer Entwicklungen. Als wichtige Regionen einer europäischen Nachbarschaftspolitik werden dabei der Balkan, die arabische Region und der Kaukasus genannt.

Das dritte strategische Ziel spricht von einer „Weltordnung auf der Grundlage eines wirksamen Multilateralismus“. Dieser hebt hervor, dass kein Staat in der Lage ist, die globalen Probleme alleine zu handhaben und unterstreicht die Bedeutung der Vereinten Nationen und deren Charta sowie weiterer internationaler Organisationen wie NATO, OSZE und WTO als Grundlage und Handlungsarenen eines wirksamen multilateralen Systems. Im dritten Kapitel der ESS geht es unter dem Titel „Auswirkungen auf die europäische Politik“ um Maßnahmen für eine effektive und handlungsfähige Außen- und Sicherheitspolitik der Union und die Zusammenarbeit mit Partnern. Dabei wird hervorgehoben, dass die EU bereits viele Fortschritte auf dem Weg zu einer kohärenten Außenpolitik und einer wirksamen Krisenbewältigungspolitik gemacht hat, dass diese aber „noch aktiver, kohärenter und handlungsfähiger sein“⁴¹ bzw. werden muss.

39 Europäischer Rat: Ein sicheres Europa in einer besseren Welt. Europäische Sicherheitsstrategie. Brüssel, 12. Dezember 2003, S. 7.

40 Ebd.

41 Ebd., S. 11.

Die Ziele der EU sollen durch ein aktiveres außenpolitisches Handeln und eine Kombination aus verschiedenen Maßnahmen im politischen, diplomatischen, militärischen und zivilen sowie handels- und entwicklungspolitischen Bereich zur Konfliktverhütung und Krisenbewältigung erreicht werden. Insgesamt bildet das Ziel „eine Strategie-Kultur [zu] entwickeln, die ein frühzeitiges, rasches und wenn nötig robustes Eingreifen fördert“ die Grundlage für die ESS.⁴² Das Anwenden militärischer Gewalt als *ultima ratio* und die Weiterentwicklung und bessere Nutzung der zivilen und militärischen Fähigkeiten der EU werden hier explizit genannt.⁴³ Um die Handlungsfähigkeit der Union im Krisenfall zu erhöhen, sollen außerdem effektive europäische Verteidigungsstrukturen aufgebaut und gemeinsame Bedrohungsanalysen vorgenommen werden. Zudem wird die Bedeutung der Kombination ziviler und militärischer Mittel unterstrichen. Darüber hinaus soll eine Reihe „strategischer Partnerschaften“ bei der Erreichung der formulierten strategischen Ziele helfen. Hier wird der Kooperation mit den USA eine besondere Stellung eine besondere Stellung eingeräumt: „die transatlantischen Beziehungen sind unersetzlich“ – so das Dokument im Wortlaut.⁴⁴ Außerdem werden explizit strategische Partnerschaften mit Russland, Japan, China, Kanada und Indien angestrebt.

Bevor wir die Inhalte der ESS bewerten, soll hier noch die Weiterentwicklung der ESS als Rahmendokument beleuchtet werden. Javier Solana erhielt im Dezember 2007 von den Staats- und Regierungschefs der Mitgliedsstaaten den Auftrag, die bisherige Umsetzung der ESS zu analysieren und diese gegebenenfalls zu verbessern.⁴⁵ Ein Jahr später stellte Solana ein 12-seitiges Dokument, den „Bericht zur Umsetzung der Europäischen Sicherheitsstrategie – Sicherheit schaffen in einer Welt im Wandel“, vor. Schon am Anfang des Dokuments wird die weiterhin bestehende Gültigkeit der ESS hervorgehoben. Der Bericht hält sich darüber hinaus auch weitgehend an die Struktur und die Inhalte der ESS.

42 Ebd.

43 „Damit wir unsere Streitkräfte zu flexibleren, mobilen Einsatzkräften umgestalten und in die Lage versetzen können, sich den neuen Bedrohungen zu stellen, müssen die Mittel für die Verteidigung aufgestockt und effektiver genutzt werden“; ESS, S. 12.

44 Ebd., S. 13.

45 „Vor dem Hintergrund sämtlicher Entwicklungen seit der Annahme der Strategie, insbesondere der bei den ESVP-Missionen gesammelten Erfahrungen, ersucht der Europäische Rat den Generalsekretär/Hohen Vertreter, die Umsetzung der Strategie unter voller Beteiligung der Kommission und in enger Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten zu prüfen und Elemente zur Verbesserung ihrer Umsetzung und gegebenenfalls zu ihrer Ergänzung vorzuschlagen, die dann vom Europäischen Rat im Dezember 2008 anzunehmen wären.“. Tagung des Europäischen Rates vom 14. Dezember 2007; Schlussfolgerungen des Vorsitzes, 14. Februar 2008.

Der Bericht besteht ebenfalls aus drei Hauptteilen und der erste Teil („Globale Herausforderungen und Hauptbedrohungen“) befasst sich wie die ESS mit der Nennung und Einschätzung aktueller globaler Bedrohungen. Zu den bereits in der ESS genannten Bedrohungen werden die Sicherheit im Internet, die Sicherheit der Energieversorgung und der Klimawandel als wesentliche globale Herausforderungen ergänzt. Außerdem wird die Notwendigkeit einer verbesserten Analyse- und Frühwarnmöglichkeit unterstrichen, um die Konfliktpräventions- und Krisenbewältigungsfähigkeiten der Union zu verbessern. Der zweite Teil („Schaffung von Stabilität innerhalb und außerhalb von Europa“) befasst sich mit der Nachbarschaftspolitik der EU und unterstreicht den Zusammenhang zwischen Sicherheits- und Entwicklungspolitik. Im dritten Teil („Europa in einer sich wandelnden Welt“) werden die Politiken und Instrumente beleuchtet, die der EU zur Verfügung stehen, um auf das sich wandelnde Sicherheitsumfeld reagieren zu können und die europäischen Ziele zu erreichen. Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang die besondere Betonung der ESVP, deren Erfolg als „integraler Bestandteil“ der GASP genannt und in der Verbesserung der europäischen Krisenreaktionsfähigkeit in den Vordergrund gestellt wird. In diesem Zusammenhang wird gefordert, die militärische Prioritätensetzung und Befehlsstrukturen sowie die Kombination ziviler und militärischer Expertise zu verbessern. Außerdem werden wiederum die Bedeutung von Partnerschaften und das Streben nach einem wirksamen multilateralen Handlungssystem bestätigt.

Bewertung

Wie kann man nun die ESS und ihre Weiterentwicklung⁴⁶ bewerten und was bedeutet sie als strategische Grundlage für die außen- und sicherheitspolitischen Aktionen und Ambitionen der EU? Ist sie lediglich eine vage und unverbindliche Sammlung allgemeiner Absichtsbekundungen, oder ist sie eine ausreichende strategische Basis, die Interessen und verfügbare Instrumente klar genug benennt und die sicherheitspolitische Richtung der Union vorgibt?

Bevor diese Fragen im Detail beantwortet werden, muss grundsätzlich positiv hervorgehoben werden, dass sich die EU mit der ESS erstmals einen strategischen Rahmen gegeben hat, in den ihre Außen- und Sicherheitspolitik eingebettet ist. Dies ist an und für sich bereits eine der größten Errungenschaften der ESS. Alleine die Tatsache, dass es gelungen ist, die verschiedensten

⁴⁶ Die beiden Dokumente werden im Folgenden als zusammenhängend betrachtet; spricht wenn von der ESS die Rede ist, dann wird damit in der Regel Bezug auf beide Dokumente genommen.

nationalen Positionen zu integrieren und die Mitgliedsstaaten auf ein solches gemeinsames Dokument einzuschwören, ist von immenser Bedeutung für die Gesamtentwicklung der EU als globaler Akteur. Bis zur Verabschiedung der ESS schien die Formulierung einer umfassenden Strategie für die gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU politisch nur schwerlich möglich.⁴⁷ Sowohl innerhalb der EU als auch seitens anderer internationaler Akteure kann die ESS nunmehr nur noch schwerlich ignoriert werden. Immerhin haben die Staatsoberhäupter von 25 bzw. 27 Ländern, „mit über 450 Millionen Einwohnern, die ein Viertel des Bruttosozialprodukts (BSP) weltweit erwirtschaften“,⁴⁸ gemeinsam ein Dokument verabschiedet, in dem außenpolitische Vorgaben gemacht und maßgebliche sicherheitspolitische Richtungsentscheidungen getroffen werden. Die ESS ist ein Dokument, in dem die EU ihren Anspruch ein „globaler Akteur“ zu sein und ihre Bereitschaft „Verantwortung für die globale Sicherheit und für eine bessere Welt mit zu tragen“⁴⁹ hervorhebt.

An der ESS wurde vor allem kritisiert, dass die Strategie zu vage und eine bloße Zustandsbeschreibung der internationalen Lage ist. Die Kritiken in diesem Zusammenhang gingen zum Teil sogar soweit, dass von der ESS als einer Sammlung von „Plattitüden“ gesprochen wurde.⁵⁰ Tatsächlich lassen viele Formulierungen in der ESS viel Raum für Interpretationen und müssen erst in konkrete Politiken und Handlungsanweisungen umgesetzt werden. Problematisch ist vor allem, dass der Grundton der Strategie und die allgemeinen Zielvorgaben sowie das grundlegende Verständnis des internationalen Rahmenbedingungen klar sind, dass dabei jedoch einige Bereiche zu vage benannt und vor allem die konkreten Instrumente und Mittel, die zur Erreichung einzelner Ziele eingesetzt werden können, nicht klar definiert werden.⁵¹ Dies erschwert die Umsetzung der Strategie in praktische politische Handlungen. Eine

47 Es sei allerdings darauf hingewiesen, dass die ESS ein politisches, rechtlich nicht bindendes Dokument ist. Im Grunde handelt es sich bei der Strategie lediglich um eine Erklärung des Europäischen Rates, die weniger rechtlich Gewicht hat als beispielsweise eine „Gemeinsame Strategie“.

48 Europäischer Rat: Ein sicheres Europa in einer besseren Welt. Europäische Sicherheitsstrategie. Brüssel, 12. Dezember 2003, S. 1.

49 Ebd.

50 Vgl. Hyde-Price, Adrian: A Neurotic ‚Centaur‘. The Limitations of the EU as Strategic Actor. In: Engelbrekt, Kjell/Hallenberg, Jan: The European Union and Strategy. An Emerging Actor. London 2008, S. 154 und S. 162. Diese Kritik reiht sich jedoch in die allgemeine Ablehnung des Autors der europäischen Integration im außen- und sicherheitspolitischen Bereich ein.

51 Dort wo die Strategie der EU zu vage bleibt und klare Entscheidungen und Formulierungen fehlen, liegt das in den meisten Fällen an der Uneinigkeit zwischen den Mitgliedsstaaten und an der Verschiedenheit ihrer Interessen.

der größten Einschränkungen ist sicherlich die Tatsache, dass die ESS die Frage nach klaren Bedingungen für die Anwendung militärischer Gewalt unbeantwortet lässt. Zwar macht sie deutlich, dass militärische Gewalt nur als letztes Mittel und nur in Zusammenhang mit einem Mandat des UN-Sicherheitsrates anzuwenden ist, aber auch hier besteht viel interpretatorischer Spielraum. Es ist nicht wirklich klar, zu welchen politischen Zielen und für die Erreichung welcher europäischer Interessen tatsächlich militärische Gewalt angewendet würde. Darüber hinaus ist zu kritisieren, dass einige relevante Bereiche ausgespart sind, dass wiederum andere Bereiche nur unzureichend behandelt werden und dass die Strategie im Allgemeinen sehr kurz gehalten wurde.⁵²

Neben diesen allgemeinen Punkten hat es auch fundamentalere Kritik an der ESS gegeben. Toje beispielsweise unterstreicht, dass die Europäische Sicherheitsstrategie gar keine Strategie ist.⁵³ Bezieht man sich bei der Bewertung der ESS auf einen sehr traditionellen und in vielerlei Hinsicht veralteten Strategie-Begriff, so kann diesem Vorwurf durchaus ein gewisser Gehalt beigeordnet werden. Diese Sichtweise wird vor allem vom strategischen Denken realistischer Ansätze geprägt ist und konzentriert sich auf die erfolgreiche und effiziente Anwendung militärischer Gewalt zur Erreichung bestimmter strategischer Ziele. Die EU folgt allerdings einem ganzheitlichen Sicherheitsbegriff und versucht damit, den komplexen Herausforderungen der globalen Sicherheitslandschaft gerecht zu werden. Folgt man dem Konzept umfassender Sicherheit, dann ist die ESS zweifelsfrei ein Dokument mit großer strategischer Bedeutung, das als Grundlagendokument und als Referenzpunkt für die Außen- und Sicherheitspolitik der EU herangezogen werden kann. Die ESS richtet sich ausdrücklich nach einem solchen umfassenden Sicherheitsbegriff, der nicht militärisch-strategisch, sondern außenpolitisch-strategisch geprägt ist.⁵⁴ Ob dies nun ausreicht, um die ESS als „Strategie“ bezeichnen zu können oder ob die ESS nach wie vor nur als strategisches Konzept oder eine strategische Grundlage

52 Tatsächlich ist die ESS auch hinsichtlich der Dokumentlänge eher kurz. Zum Vergleich: die aktuelle Fassung der nationalen Sicherheitsstrategie der USA umfasst knapp 50 Seiten, die britische Sicherheitsstrategie rund 60 Seiten.

53 Toje, Asle: The 2003 European Union Security Strategy: A Critical Appraisal. In: *European Foreign Affairs Review*, 10/2005, S. 120-121. Toje verweist dabei darauf, dass eine Strategie in traditionellem Sinn „is expected to define actual goals and up priorities to achieve policy objectives“ und dass sie „should describe which means can be used, and under what conditions, to fulfil that specific purpose“.

54 Nichtsdestotrotz würde es der Außen- und Sicherheitspolitik und dem Verständnis der EU als internationaler Akteur wie bereits erwähnt gut tun, wenn zu gegebener Zeit auch eine militärische Doktrin bzw. ein mehr operationelles Konzept kodifiziert würde, das klar macht, in welcher Form und unter welchen Umständen militärische Gewalt zum Einsatz kommen soll.

angesehen werden kann, hat eher semantische als wirkliche politische Bedeutung.⁵⁵ Jedenfalls kann und soll es aus heutiger Sicht nicht das vorrangige Ziel der EU sein, eine Strategie im klassischen Sinne zu entwickeln. Dies bleibt Nationalstaaten überlassen und ist nicht Sache der EU, zumal diese auch kein globaler „Akteur“ im klassischen Sinne ist oder sein kann. Die ESS kann jedoch sicherlich als Strategie der eigenen Art für die Außen- und Sicherheitspolitik der EU als globaler Akteur der eigenen Art bezeichnet werden.

Dabei stellt die ESS keine grundlegend neue Orientierung vor, sondern bündelt bereits vorher bestehende Grundsätze europäischer Außen- und Sicherheitspolitik und verleiht diesen einen gemeinsamen Rahmen. Die politische Bedeutung einer solchen Zusammenfassung von Zielsetzungen in einem Dokument sollte nicht unterschätzt werden. Wo ein solches Rahmenpapier erst einmal besteht, bietet es einen ständigen Bezugspunkt für zukünftige Entscheidungen – und zwar sowohl innerhalb der EU als auch für deren Partner. Die ESS gibt der weiteren Entwicklung der GASP eine klare Richtung vor. Der Logik, und den logischen Begrenzungen, der Außen- und Sicherheitspolitik der EU entsprechend ist die ESS nicht zu detailliert und definiert lediglich die unstrittige Konsenslinie. Damit gibt sie die gemeinsame Richtung vor, lässt aber zugleich allen EU-Mitgliedstaaten den erforderlichen Freiraum für nationale Positionen. Für eine effektive europäische Außen- und Sicherheitspolitik ist dies absolut notwendig. Trotz aller Schwächen und definitorischen Unklarheiten ist die ESS ein innovatives und grundlegendes strategisches Dokument. Nicht zuletzt wird ein eigener strategischer Sicherheitsbegriff für die EU vorgegeben und damit ein Referenzrahmen für die weitere Entwicklung grundlegender Einzelstrategien zur Umsetzung der allgemeinen Ziele. Außerdem hat die Ausarbeitung der ESS zu mehr Kohärenz in der europäischen Außen- und Sicherheitspolitik beigetragen und eine Basis für strategische Beziehungen zu anderen Regionen und Organisationen geschaffen. Die Strategie bezieht sich auf alle Bereiche der EU und basiert auf einer ganzheitlichen Herangehensweise, die alle außenpolitischen Agenden der EU, von der Handels-, Entwicklungs-, und Migrationspolitik über die Diplomatie bis hin zu militärischen Optionen, einschließt. Sie führt die verschiedenen Bestandteile der EU-Außen- und Sicherheitspolitik zusammen und leistet somit einen essentiellen Beitrag zu einem eigenen europäischen Ansatz.

Markant ist in dieser Hinsicht die besondere und wiederholte Hervorhebung langfristiger Konfliktprävention sowie der Entwicklung von Partnerschaften und effektivem Multilateralismus zur Stabilisierung des internationalen Systems. Die ESS ist ein umfassendes, wenn auch zum Teil ambivalentes, strategisches

55 So gesteht Toje der ESS zu ein strategisches Konzept zu sein, aber eben keine Strategie. Vgl. Toje: The 2003 European Union Security Strategy, S. 120.

Konzept, das definitorisch auch einer Strategie nach dem vorgestellten weiteren Strategie-Begriff entspricht. Während viele Kritiker in dieser thematischen Breite eine Schwäche der ESS sehen, bin ich der Ansicht, dass genau diese umfassende Perspektive, die Biscop als „strong foreign policy *acquis*“⁵⁶ bezeichnet, eine Stärke der ESS darstellt. Zudem entspricht dieser ganzheitliche Ansatz nicht nur dem zurzeit vorherrschenden Sicherheitsbegriff in einer globalisierten Welt, sondern auch dem Charakter der EU und ihrer Außenpolitik.

Ein strategischer Akteur mit strategischer Kultur statt einer klassischen Strategie

Zusammengefasst lässt sich also sagen, dass die ESS keine Strategie im klassischen Sinne ist (und sein kann), dass sie aber zweifelsfrei ein strategisches Konzept mit einer weit reichenden und ambitionierten Agenda ist, auf deren Basis die EU ihrer Verantwortung und ihren Zielen als internationaler Akteur gerecht werden kann. Was bedeutet diese Feststellung jedoch für den noch in der Entwicklung befindlichen strategischen Akteur EU und ihre strategische Position? Der letzte Teil dieses Kapitels wird versuchen, diese Frage zu beantworten und darzustellen, wie auf Basis der ESS eine europäische strategische Kultur entstehen kann.

Es stellt sich zunächst die Frage, inwieweit internationale Organisationen im Allgemeinen und die EU im Besonderen als strategische Akteure angesehen werden können. Hier scheint von entscheidender Bedeutung, klassische Vorstellungen und Konzepte, die in erster Linie mit Blick auf Nationalstaaten entwickelt worden sind, nicht direkt auf die EU anzuwenden. Die EU hat weder die Absicht, noch bringt sie die organisatorischen und politischen Voraussetzungen mit, ein einheitlicher strategischer oder militärischer Akteur im Sinne eines klassischen Nationalstaates zu werden. Die EU ist laut zahlreichen Analysen in den Internationalen Beziehungen *per definitionem* kein traditioneller beziehungsweise klassischer Akteur, sondern ist als *sui generis power* zu verstehen.⁵⁷ Einwände wie die von Rynning, dass die EU sich darauf konzentrieren sollte, ein erfolgreiches Friedensprojekt zu sein und dass sie sich aus wirklichen strategischen Angelegenheiten heraushalten sollte – “Zu behaupten die EU könne etwas tun wozu sie nicht geschaffen ist, kann die Union zerstören” und “die EU verfügt einfach nicht über das, was vonnöten ist, um ein

56 Biscop, Sven: The ESS in Context. In: Biscop, Sven/Anderson, Jan Joel (Hrsg.): The EU and the European Security Strategy. Forging a Global Europe. New York 2008, S. 19.

57 Vgl. Gnesotto, Nicole: European Strategy as a Model. ISS Newsletter Nr. 9, Paris 2004, S. 1-4.

traditioneller strategischer Akteur zu sein⁵⁸ – erscheinen daher nicht angebracht, nicht zuletzt weil die EU bereits heute mehr als eine bloße Zivilmacht ist, die nur *soft power* zur Verfügung hat.

Diese *sui generis power* EU hat sich mit der ESS ein strategisches Konzept gegeben, das danach strebt zu handeln, bevor Auseinandersetzungen zum Gegenstand militärischen Handelns werden. Dieses Ziel präventiver Politik, das Streben nach effektivem Multilateralismus, die Hervorhebung verschiedener Instrumente und Wege zur Erlangung globaler Stabilität und der damit verbundene umfassende Sicherheitsbegriff prägen die EU als strategischer Akteur und ihren eigenen Ansatz. Gemäß dem einleitend vorgestellten breiteren Verständnis des Begriffes Strategie, wird die EU als globaler Akteur verstanden, dessen Handlungspotential weit über den militärischen Bereich hinausgeht. Klassische Definitionen von Strategie sind nicht dazu geeignet, die Qualität der EU als strategischer Akteur im heutigen internationalen System zu bewerten. Die EU kann vielmehr als ein moderner strategischer Akteur charakterisiert werden.⁵⁹ Wichtig ist in diesem Zusammenhang zudem, dass der Aspekt des internationalen Krisenmanagements Kern sämtlicher militärischer Operationen der EU darstellt. Dies entspricht einer der sicherheitspolitischen Hauptcharakteristiken der EU. Es geht dabei um eine ganz andere Auffassung von sicherheitspolitischem Handeln, das sich nicht mehr auf klassische kriegerische Auseinandersetzungen und damit verbundene Strategien konzentriert. Derartige Konzepte waren in der Vergangenheit eher für Nationalstaaten von Belang, wobei zu betonen ist, dass sich auch für diese die Grundvoraussetzungen für moderne Krisenbewältigungspolitik geändert haben.

Mit diesem Fokus auf Krisenmanagement, präventive Politik und Multilateralismus hat die EU also einen politischen Rahmen geschaffen, der alle ihre außenpolitischen Agenden und Instrumente zusammenführt. Die ESS fungiert für internationale Entscheidungsträger als wichtige Referenz und Leitlinie für ihre außen- und sicherheitspolitischen Handlungen. Seit ihrer Verabschiedung ist die ESS in relevanten Diskursen innerhalb der EU allseits präsent. Sämtliche Entscheidungen mit außen- und sicherheitspolitischem Bezug enthalten Verweise auf das Papier.⁶⁰ Damit trägt die ESS zur Entwicklung einer

58 Eigene Übersetzung, Originaltext: „To pretend that the EU can do something it is not designed to do could undo the Union“ und „the EU simply does not have what it takes to become a traditional strategic actor.“ Rynning (2005), S. 45 und S. 49.

59 Engelbrekt weist zurecht darauf hin, dass die EU nach Standards klassischer Autoren wie Machiavelli und Clausewitz sicher nicht die Ansprüche eines strategischen Akteurs erfüllt (Engelbrekt, Kjell: Machiavelli and the Making of a European Security and Defence Strategy. In: Engelbrekt, Kjell/Hallenberg, Jan: The European Union and Strategy. An Emerging actor. London 2008.S. 15).

60 Vgl. Biscop, Sven/Anderson, Jan Joel (Hrsg.): The EU and the European Security Strategy. Forging a Global Europe. New York 2008.

europäischen strategischen Kultur bei. Zugleich beeinflusst diese entstehende strategische Kultur die Weiterentwicklung der strategischen Grundlagen und ihre Anwendung. Durch die zunehmende strategische Orientierung und die zunehmende Anzahl an abgeschlossenen und laufenden ESVP-Operationen sowie durch ein immer dichter werdendes Netzwerk relevanter europäischer und internationaler Akteure in den verschiedenen Bereichen der GASP und ESVP wird diese strategische Kultur zunehmend gefestigt. Dies ist ein kontinuierlicher und wechselseitiger Prozess. Die im Reformvertrag vorgesehenen Änderungen der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der EU werden hier einen weiteren wichtigen Beitrag leisten, vor allem durch die neue Rolle des EU „Außenministers“ und des im Aufbau befindlichen europäischen diplomatischen Dienstes.

Die ESS unterstützt die Entwicklung einer europäischen strategischen Kultur unter anderem dadurch, dass sie als Referenzrahmen zur Entstehung einer gemeinsamen Identität in strategischen und sicherheitspolitischen Fragen und der Festigung geteilter Normen, Wertvorstellungen und Ideen über die Ziele und Grenzen einer gemeinsamen Sicherheitspolitik beiträgt. Durch diesen Prozess wird es zum einen zunehmend selbstverständlicher, dass die EU einen wichtigen Rahmen für internationale sicherheitspolitische Fragen bieten kann. Neben der allgemeinen Bedeutung der strategischen Grundlagen, die sich die EU mit der ESS geschaffen hat, hat auch die enge Vernetzung zwischen der Präsidentschaft, den sicherheitspolitischen Gremien der EU, den Ministerien der Mitgliedsstaaten und vor allem auch des Stabes und des gesamten Umfeldes des Hohen Repräsentanten Javier Solana großen Einfluss auf die Formulierung konvergierender Ideen und Agenden in der europäischen Außen- und Sicherheitspolitik. Dies entspricht der Definition einer entstehenden europäischen strategischer Kultur. Vor allem die Kombination aus zivilen und militärischen Komponenten und die Anwendung eines eigenen umfassenden Sicherheitsansatzes geben der EU die notwendige inhaltliche Anleitung für ein wirkungsvolles und lösungsorientiertes Problemverständnis. Die Institutionalisierung, die entstehende Narrative und die praktischen Einsätze der ESVP führen zu einer Konvergenz der strategischen Kulturen der einzelnen Mitgliedsstaaten und zur Entstehung einer ‚brüsselsierten‘ strategischen Kultur der EU.⁶¹ Diese vielschichtige Entwicklung lässt die EU zu einem strategischen Akteur ohne klassische Strategie aber mit eigener strategischer Kultur werden.

61 Vgl. Breuer, Fabian: Die Konstruktion, die Institutionalisierung und das Entscheidungssystem der ESVP. Florenz, 2006.

Schlussfolgerungen und Ausblick

Dieses Kapitel hat gezeigt, dass die EU mit der ESS als Kerndokument über eine ausreichende strategische Grundlage verfügt, um als strategischer Akteur zu angesehen zu werden und um als ein solcher aktiv zu sein. Dabei ist es nur von relativer Relevanz, ob man die ESS nun im klassischen Sinne als Strategie oder nur als strategisches Konzept definiert. Die ESS ist ein strategisches Rahmendokument und eine Strategie im modernen Sinne, die einerseits dem Charakter der EU entspricht und ihre Vorzüge als umfassender Akteur in der Vordergrund stellt, die aber auch den spezifischen Herausforderungen des heutigen sicherheitspolitischen Umfeldes Rechnung trägt. In der ESS wird eine grundlegende Darstellung der Rolle geboten, die die EU in der Welt spielen kann, und die ESS bietet eine Basis, auf der die EU diese Rolle strategisch entwickeln kann.

Bei der Analyse und der Bewertung der strategischen Grundlagen der EU darf nicht vergessen werden, dass die EU sich als strategischer Akteur noch in der Entwicklung befindet. Die ESS ist ein wichtiger Bestandteil eines Entwicklungsprozesses, der noch nicht abgeschlossen und der auch keinen klaren Endpunkt hat. Die GASP besteht institutionell gesehen erst seit sechzehn, die ESVP seit zehn Jahren. Erst 2003 hat die EU begonnen, auch operative Handlungen im Bereich des internationalen Krisenmanagements zu setzen. Innerhalb weniger Jahre hat eine eindrucksvolle Ausdifferenzierung des institutionellen Apparates stattgefunden, der für die Planung und Durchführung von EU-Einsätzen zuständig ist. Die von Javier Solana vor allem zu Beginn des Integrationsprozesses in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik mehrfach vorgenommene Bewertung, die EU habe sich in diesem Bereich „mit Lichtgeschwindigkeit“ weiterentwickelt, hat damit durchaus einen gewissen Realitätsbezug. Angesichts des Ausmaßes an internen politischen Veränderungen in den letzten Jahren besteht durchaus Grund zur Annahme, dass sich die EU mittelfristig auch weiter in die klassischen Bereiche strategischen Handelns, wie die Anwendung oder Androhung militärischer Gewalt vorwagen wird. Von zentraler Bedeutung ist dabei die Fortentwicklung und Festigung der europäischen strategischen Kultur, die durch die ESS, die außen- und sicherheitspolitischen Institutionen und Akteure und die ESVP-Operationen der EU vorangetrieben wird. Zugleich sorgt diese sich weiterbildende strategische Kultur auch für eine Weiterentwicklung der dokumentierten strategischen Grundlagen. Nur mit einer immer klarer werdenden und detaillierter formulierten Strategie und mit einer sich fortentwickelnden strategischen Kultur, wird die EU in der Lage sein, ihre Rolle als internationaler strategischer Akteur zu erfüllen und die Welt zu beeinflussen.

Nicht zuletzt erscheint es allerdings auch unerlässlich, darauf hinzuweisen, dass die EU als strategischer Akteur immer gewissen Einschränkungen

unterliegen wird. Als Bund von 27 autonomen Nationalstaaten, die alle eigene strategische Interessen und zum Teil auch divergierende strategische Ziele haben, ist die Entstehung einer einheitlichen Strategie, die einem nationalstaatlichen Standard entspricht, nicht möglich. Die EU kann nicht mit denselben Maßstäben gemessen werden wie Nationalstaaten und klassische globale Akteure. Auch eine Außen- und Sicherheitspolitik, die solchen Standards entspricht, werden wir aller Voraussicht nach mittelfristig nicht erleben. Die Messlatte sollte hier allerdings auch nicht zu hoch angelegt werden und die EU und die Kommentatoren ihrer Außen- und Sicherheitspolitik sollten sich mit einer bescheideneren bzw. den Umständen entsprechenden Vorstellung einer gemeinsamen Strategie begnügen, die die zusammengefassten strategischen Grundlagen ihrer Mitgliedsstaaten umfasst.⁶²

Eine vorrangige Herausforderung ist es, die ESS als strategische Grundlage weiterhin in der Praxis anzuwenden und als ständigen Referenzrahmen in die Diskurse und Handlungen der europäischen wie auch nationalen Akteure und Institutionen zu verankern. Dabei muss vor allem geklärt werden, mit welchen Instrumenten und auf Basis welcher Handlungsgrundsätze die EU international handeln will. Dies gilt vor allem hinsichtlich der Frage militärischer Gewaltanwendung. Als *grand strategy* muss die ESS langfristig mit verbesserten Analyse- und Frühwarnmöglichkeiten und einer konkreten militärischen Strategie untermauert werden. Es muss klar definiert werden, auf welche Weise und mit welchen Mitteln die strategischen Ziele der EU erreicht werden sollen. Die ‚weichen‘ Außenpolitiken der EU, wie die Handels-, Entwicklungs- und Migrationspolitik, müssen auf überzeugende Weise mit klassischer ‚harter‘ Sicherheitspolitik verbunden werden. Dazu müssen die bereits grundsätzlich festgelegten Ziele möglichst strukturiert und hierarchisch in die GASP und ESVP eingebettet werden. Dies bringt auch die Notwendigkeit mit sich, mittelfristige und grundlegende Ziele klarer zu bezeichnen, die Gestalt der GASP und ESVP im Detail zu definieren und deutlichen politischen Willen darüber zu äußern, wozu die EU in militärischer Sicht fähig sein soll.

Entscheidungen in Zusammenhang mit klassischen militärischen Einsätzen und Interventionen und sicherheitspolitische Grundsatzfragen, welche die Souveränität der Nationalstaaten im Kern berühren, wie zum Beispiel die Frage nach dem Für und Wider einer militärischen Intervention im Irak, werden letztendlich immer in den Händen der Mitgliedsstaaten bleiben. In den Bereichen jedoch, in denen die ihren Anspruch, als globaler internationaler Akteur zu entscheiden und zu handeln, bereits erhoben und unter Beweis gestellt hat, bleibt

62 Eigene Übersetzung, Originaltext „...the more modest version of this idea, outlining an EU security and defence strategy that augments and transcends those of individual member states, is perhaps a more attractive and practical notion“. Engelbrekt, *The Making of a Security and Defence Policy*, S. 18-19. :

Strategische Grundlagen

ihre Bedeutung unumstritten und wird in Zukunft noch weiter wachsen. Die EU hat bereits damit begonnen, sich ihre Eigenheit als strategischer Akteur der besonderen Art zum Vorteil zu machen und sich damit auch eine Vorbildfunktion gesichert.