



Europas strategische Antwort auf die Nationale Sicherheitsstrategie der USA

von
Patrick Fitschen

Neue Bedrohungen in einem veränderten sicherheitspolitischen Umfeld erfordern strategische Antworten. Dies gilt für die Vereinigten Staaten ebenso wie für eine Europäische Union, die ihre Rolle auf der Weltbühne voll und ganz ausfüllen möchte. Während die Administration in den Vereinigten Staaten regelmäßig wie zuletzt im September 2002 eine Nationale Sicherheitsstrategie vorlegt, hat der Hohe Beauftragte für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP), Javier Solana, erstmals ein vergleichbares Dokument auf dem Gipfel im griechischen Porto Carras für die EU vorgelegt. Vier Punkte sind für eine vergleichende Analyse der beiden strategischen Konzepte ausschlaggebend: Ihre Genese, die Bewertung der Bedrohungslage, die Ziele und Interessen ihrer Sicherheitspolitik und die hierzu gewählten Mittel und Instrumente.

Hintergrund der strategischen Konzepte

Die Vereinigten Staaten sind ein einheitlicher potenter globaler Akteur, während die Europäische Union der 15 bzw. 25 zurzeit noch eine sicherheitspolitische Nebenrolle gibt, die auf intergouvernementaler Zusammenarbeit beruht. Diese prinzipiellen Unterschiede spiegeln sich auch in den beiden Strategiepapieren wider. Das machen bereits Umfang und Detailliertheit der beiden Konzepte deutlich. Die „*Nationale Sicherheitsstrategie der Vereinigten Staaten*“ (NSS) und die EU-Sicherheitsstrategie (EUSS) unter dem Titel „*Ein sicheres Europa in einer besseren Welt*“ dürfen also nicht als ebenbürtige strategische Konzeptionen miteinander verglichen werden, zu unterschiedlich sind die politischen Rahmenbedingungen auf denen sie basieren. Die NSS vom September 2002 ist ganz unter dem Schock des 11. Septembers entstanden. Nach der Erfahrung der Verwundbarkeit auf dem eigenen Territorium durch asymmetrische Angriffe galt es eine Antwort auf die zentrale Frage der Verteidigung der eigenen Sicherheitsinteressen zu finden. Folglich wurde unter der Federführung von Sicherheitsberaterin Condoleeza Rice ein Konzept entwickelt, das die amerikanischen Machtressourcen in ein breites Spektrum auffächerte. Die Bandbreite reicht von der traditionellen Militärpolitik mit der Option zu präventiven bzw. präemptiven Interventionen über neue Formen der Diplomatie bis hin zur Entwicklungshilfe. Die grundlegende Zielsetzung der NSS ist eine Sicherheitspolitik, die die Ordnungsstrukturen des internationalen Systems aktiv gestaltet. Während das grundlegende Leitmotiv der NSS die möglichen Formen der Anwendung amerikanischer

Macht ist, muss der europäische Strategieentwurf einen Schritt zuvor ansetzen. Noch steht die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) in ihren Kinderschuhen. Erste Gehversuche erfolgen zurzeit zwar im kleinen Rahmen mit der Polizeimission in Bosnien, der Operation „Concordia“ in Mazedonien und der Operation „Artemis“ im Kongo, doch noch ist die EU weit davon entfernt als „globaler Akteur“ auf der internationalen Bühne eine gewichtige Rolle zu spielen. Gerade die europäischen Dissonanzen während der Irak-Krise haben gezeigt, dass eine kohärente Außen- und Sicherheitspolitik der EU nur Aussicht auf Erfolg hat, wenn ihr ein gemeinsames strategisches Konzept zugrunde liegt. Deshalb wurde der Hohe Vertreter der GASP und frühere NATO-Generalsekretär, Javier Solana, im Mai beauftragt, bis zum EU-Gipfel in Griechenland im Juni ein entsprechendes Strategiepapier auszuarbeiten. Der jetzt vorgelegte Entwurf kann also nicht mehr sein, als ein Grundkonzept europäischer Sicherheitspolitik. Dass die EU jetzt erstmals eine seit Jahren angemahnte Ziel- und Interessenbestimmung seiner Sicherheitspolitik vornimmt, trägt jedoch einen enormen Wert in sich. In enger Zusammenarbeit mit den Mitgliedsstaaten und der Kommission soll das Konzept bis zum Dezember weiter reifen und dann endgültig vom Europäischen Rat angenommen werden. Nach den bisherigen Einschätzungen dürfte Solanas Entwurf das nächste halbe Jahr in seinen Grundzügen jedoch unbeschadet überstehen.

Strategische Ziele und Interessen

Die universellen Grundwerte Freiheit, Frieden, Demokratie und Gerechtigkeit sind der Pol an dem sich europäische und amerikanische Außenpolitik ausrichten. Wenngleich die NSS vor dem Hintergrund des 11. Septembers die Sicherheit des eignen Territoriums und der Bevölkerung („Homeland Defense“) höher einstuft als das europäische Strategiepapier.

Sowohl die NSS als auch die EU-Strategie setzen sich eine ordnungspolitische Aufgabe und Funktion. Die EUSS benennt hierzu drei strategische Ziele: Erstens die Herstellung von „verantwortungsvoller Staatsführung“ und Stabilität in der unmittelbaren Nachbarschaft Europas, wozu auch der Kaukasus, der Nahe und Mittlere Osten und Nordafrika gezählt werden. Zweitens die Schaffung einer internationalen Ordnung, die sich auf einen „wirksamen Multilateralismus“ stützt und drittens die Bekämpfung alter und neuer Bedrohungen. Wenn auch die grundsätzlichen Ziele der Ordnungsvorstellung des internationalen Systems deckungsgleich sind, zeigen sich Unterschiede in der Anwendung und Vehemenz der Durchsetzung dieses Konzepts. Zwar zielt auch die NSS auf eine internationale Ordnung ab, die es ermöglicht, eine Welt zu schaffen, „in der die Großmächte um den Frieden konkurrieren, anstatt sich ständig auf den Krieg gegeneinander vorzubereiten“, doch sind die Vereinigten Staaten im Gegensatz zu Europa auch gewillt, notfalls außerhalb multilateraler Strukturen zu handeln. Die Vereinigten Staaten sind nach der NSS nicht bereit, angesichts „unmittelbarer Gefahren“ durch Massenvernichtungswaffen und Terrorgruppen feindliche Angriffe erst abzuwarten, bevor Gegenmaßnahmen ergriffen werden. Die Frage der völkerrechtlichen Vereinbarkeit von präemptiven militärischen Interventionen wird sicherlich noch für weitere transatlantische Diskussio-

nen sorgen. Doch weist der EU-Entwurf hier zumindest in die richtige Richtung, wenn er fordert, dass eine normengestützte Weltordnung nur Bestand hat, wenn die „Gesetze mit Entwicklungen wie Proliferation, Terrorismus und globaler Erwärmung Schritt halten“.

Bedrohungsanalyse

Die USA und Europa bewegen sich prinzipiell in demselben sicherheitspolitischen Raum und so ist auch die Einschätzung der Bedrohungslage durch die NSS und die EUSS nahezu kongruent. Es liegt gerade in der Natur der neuen sicherheitspolitischen Herausforderung, dass sie nicht vor Staatsgrenzen halt machen, sondern eine neue globale Raumdimension eröffnen. Nach 1989/90 bestimmt nicht mehr der großflächige Konflikt von Nationalstaaten mit Massenheeren das Bild der Kriegführung, sondern vielmehr die „kleinen“ zwischenstaatlichen Konflikte. So haben nach der EUSS regionale Konflikte wie im Kaschmir oder auf der koreanischen Halbinsel ebenso direkte und indirekte Auswirkungen auf europäischer Sicherheitsinteressen wie näher liegende Konfliktherde im Nahen Osten oder auf dem Balkan. „Armut, schwache [staatliche] Institutionen und Korruption können schwache Staaten verwundbar gegen terroristische Netzwerke und Drogenkartelle machen“, so das Fazit der NSS. Die gegenwärtigen Bedrohungen zeichnen sich nach der EU-Sicherheitsstrategie durch „größere Distanzen, Dynamik und Komplexität“ aus. Demnach werden drei Hauptbedrohungen benannt, die sich in dieser Gewichtung auch in der NSS wieder finden: Terrorismus, die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen (MVW) und „gescheiterte Staaten“ und organisierte Kriminalität. Sowohl die amerikanische Administration als auch der Entwurf Solanas sehen gerade in der Kombination dieser Elemente – transnational vernetzte und extrem gewaltbereite Terroristen, der Verfügbarkeit von Massenvernichtungswaffen und dem Scheitern staatlicher Strukturen – eine virulenten und gefahrenvolle Mischung, die auch Europa „einer sehr ernstesten Bedrohung“ aussetzen könnte. Wenngleich Europa und die Vereinigten Staaten von einer vergleichbaren Bedrohungslage ausgehen, werden die sicherheitspolitischen Risiken doch unterschiedlich intensiv wahrgenommen. Die Ereignisse des 11. Septembers haben die amerikanische Bedrohungsperzeption in einer Nachhaltigkeit geprägt, die nicht unterschätzt werden darf. Beide Konzeptionen decken sich jedoch in der Aussage, dass das Prinzip der Abschreckung unter diesen neuen strategischen Rahmenbedingungen nur noch sehr bedingt funktioniert. Vielmehr müsse über neue aktivere Formen der Sicherheitspolitik nachgedacht werden.

Mittel und Instrumente

Sowohl die NSS als auch die EUSS benennen eine ganze Bandbreite ziviler und militärischer Instrumente, um der neuen sicherheitspolitischen Gefahrenlage und insbesondere dem Terrorismus zu begegnen. Wie die EUSS hervorhebt ist keine der neuen Bedrohungen „rein militä-

risch“ und kann auch nicht mit „rein militärischen Mitteln“ bekämpft werden. Vielmehr ist ein „gemischtes Instrumentarium“ erforderlich. So sei der Verbreitung von Massenvernichtungswaffen durch verstärkte Ausfuhrkontrollen, politischen, wirtschaftlichen und sonstigen Druckmitteln zu begegnen. Im Falle von „gescheiterten Staaten“ wie auf dem Balkan, in Afghanistan, Osttimor und dem Kongo habe sich das zivile Krisenmanagement der EU beim Wiederaufbau staatlicher Strukturen bewährt. Auch die NSS sieht in Kapitel VII eine ganze Reihe von zivilen Mechanismen vor, um den Aufbau demokratischer Strukturen zu forcieren. Hierzu zählen die Erhöhung von Entwicklungshilfe, eine verbesserte Leistungsfähigkeit der Weltbank, die Sicherung des Gesundheitswesens, eine Alphabetisierung als Grundlage der Demokratie und eine Unterstützung der Agrarentwicklung. In der Tat ist das zivile Konfliktmanagement und die Post-Konflikt-Rehabilitation die große Stärke der ESVP. Ob es langfristig jedoch hier zu einer formalen Arbeitsteilung zwischen den USA und Europa kommen wird, bleibt offen. Jedenfalls betont die EUSS, die Europäische Union ist „besonders gut ausgerüstet, um auf solche komplexen Situationen zu reagieren.“

Zivile Maßnahmen müssen jedoch durch glaubwürdige militärische Instrumente abgestützt werden. Bemerkenswert vor dem Hintergrund der innereuropäischen Dissonanzen während der Irak-Krise, ist die Tatsache, dass die EU-Strategie hier der Marschrichtung der NSS folgt. Beide Papiere stehen für eine aktive Verteidigungspolitik. Die NSS sieht die „beste Verteidigung in einer guten Offensive“ und behält sich das Recht auf eine „antizipatorische Selbstverteidigung – also auch präemptive Interventionen – vor. Das EU-Strategiepapier spricht zwar nicht *expressis verbis* von Präemption, zieht die erste Verteidigungslinie für die Vielzahl der Krisen doch außerhalb der Landesgrenzen. Die Europäische Union setzt sich zum Ziel, vor dem Ausbrechen einer Krise zu handeln. Konflikten und Bedrohungen könne gar nicht früh genug begegnet werden. Hierzu müsse Europa „eine strategische Kultur entwickeln, die ein frühzeitiges, rasches und wenn nötig robustes Eingreifen begünstigt.“ Dabei sieht die EUSS ein Einsatzspektrum voraus, das über die Petersberg-Aufgaben (humanitäre Aufgaben und Rettungseinsätze; friedenserhaltende Aufgaben; Kampfeinsätze bei der Krisenbewältigung) hinausreicht und auch die Terrorismusbekämpfung in Drittländern und Abrüstungsmaßnahmen vorsieht. Somit steht das EU-Strategiepapier im Einklang mit den jüngst verabschiedeten „Grundprinzipien für eine EU-Strategie gegen die Proliferation von Massenvernichtungswaffen“, die ebenfalls militärische Interventionen als Option der Counterproliferation nicht ausschließt. Offen bleibt in der EUSS jedoch die Frage nach den Einsatzkriterien, wie Ziel, Art und Charakter der militärischen Interventionen. Mechanismen des Entscheidungsprozesses fehlen ebenso wie Vorgaben für eine Exit-Strategie oder die Antwort auf die Frage, ob für das militärische Vorgehen der EU ein Mandat der Vereinten Nationen erforderlich ist.

Im Gegensatz zu den Vereinigten Staaten verfügt die Europäische Union zurzeit auch nicht über ausreichende sicherheitspolitischen Machtressourcen, um die angestrebten Fähigkeiten in die Tat umzusetzen. Das EU-Strategiepapier erachtet es deshalb als erforderlich, die Außen- und Sicherheitspolitik der Union „aktiver, kohärenter und handlungsfähiger“ zu gestalten. Eine „aktive“ Sicherheitspolitik heißt, frühzeitig und rasch handeln und mehrere Operationen gleichzeitig aufrechterhalten zu können, bei denen sowohl militärische als auch zivile Fähigkeiten zum Einsatz kommen. „Kohärenz“ setzt gemeinsames Handeln und die Koordination

der mitgliedstaatlichen Sicherheitspolitiken voraus, um Synergieeffekte zu nutzen. Ein Man-ko, das insbesondere während der Irak-Krise offensichtlich geworden war. Ein „handlungsfähiges“ Europa muss mehr Mittel für die Verteidigungspolitik aufbringen, flexible und mobile Einsatzkräfte vorhalten, Duplizierungen vermeiden und Ressourcen bündeln.

Bewertung

Ein oft diagnostizierter Grund für die transatlantischen Verwerfungen im Bereich der Sicherheitspolitik ist der fehlende strategische Dialog gewesen. Mit der Vorlage der EU-Strategie ist es nun erstmals möglich, Gemeinsamkeiten und Unterschiede bei der Aufgabe der Bewältigung von Krisen abzugleichen und zu diskutieren. Ein strategisches Konzept ist die *conditio sine qua non* für jedweden strategischen Dialog innerhalb der EU und im Verhältnis zu den Vereinigten Staaten. Ein Abpausen der amerikanischen Sicherheitsstrategie hätte hier wenig geholfen. Europa muss sich auf ein eigenes strategisches Konzept verständigen, Stärken und Schwächen erkennen, Ziele und Interessen definieren. Erst dann ist ein gemeinsamer strategischer Dialog möglich. Wenngleich das Papier aus Brüssel nur ein Entwurf ist, muss es als wichtiges und entwicklungsfähiges Dokument angesehen werden. Und bereits jetzt zeigt sich, dass Europa und die Vereinigten Staaten bei der Formulierung ihrer Ziele und Interessen und bei der Einschätzung der Bedrohungsfaktoren keineswegs durch einen breiten Atlantik getrennt werden. Vielmehr sind beide mit denselben Risiken und Herausforderungen konfrontiert und erachten Demokratie und freien Handel als die Garanten des Friedens. Unterschiede bestehen sicherlich bei der Wahl der Mittel und Instrumente, um diesen Gefahren zu begegnen. Während die Vereinigten Staaten in der Lage sind, global militärische Macht zu projizieren und einzusetzen liegen die momentanen Stärken der EU noch in der zivilen Konfliktbewältigung. Dennoch zumindest das EU-Strategiepapier hat erkannt, dass zivile Maßnahmen im Zweifelsfall auch durch glaubwürdige militärische Instrumente gestützt werden müssen, die jenseits der EU-Außengrenzen zum Einsatz gebracht werden. Zu Recht weist der EU-Entwurf daraufhin, dass die globalen Probleme zu komplex sind, als dass sie von den Vereinigten Staaten oder Europa im Alleingang gelöst werden könnten. Doch wenn sich Europa und die USA wieder als vollwertige Sicherheitsgemeinschaft verstehen, wird sich die Vision der EU-Strategie erfüllen: Gemeinsam handelnd „eine eindrucksvolle Kraft sein, die sich für das Gute in der Welt einsetzt“.

Patrick Fitschen, M.A.

Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Sicherheitspolitik der Universität Kiel (ISUK) und Mitglied des „Arbeitskreises Junger Außenpolitiker“ der Konrad-Adenauer-Stiftung.