

## Europäische Sicherheitspolitik

Der gegenwärtige Ansatz der EU versteht Sicherheitspolitik in einem umfassenden Sinn. Hieraus resultiert ein komplexes Bild ineinandergreifender Politikbereiche. Im Sinne einer Politik, „die von außen auf den Staat gerichtete Gefahren, Existenzgefährdungen und Beherrschungsversuche zu begegnen und vorzubeugen versucht“<sup>1</sup>, berücksichtigt die europäische Sicherheitspolitik ökonomische, ökologische, militärische, kulturelle sowie gesellschaftliche Aspekte. Durch das Fehlen einer primärrechtlichen Definition sowie einer expliziten Eingrenzung der Adressaten ergibt sich ein umfassender Anwendungsbereich. In Art. 11 Abs. 1 EUV/Nizza wird als Intention europäischer Sicherheitspolitik die Produktion von Club und Public Goods, im Sinne der „Stärkung der Union in all ihren Formen, die Wahrung des Friedens und die Stärkung der internationalen Sicherheit“ definiert.

Als Folge dieses umfassenden sicherheitspolitischen Ansatzes lässt sich die europäische Sicherheitspolitik nicht als rein intergouvernementales Politikfeld charakterisieren. Generell determinieren Souveränitätsvorbehalte der Mitgliedstaaten und nationalstaatliche Politiktraditionen dieses Politikfeld. Dennoch lassen sich neue Dynamiken identifizieren, welche neben der Einbettung kohärenzstiftender Elemente in das Institutionengefüge besonders die Zunahme transnationaler Kooperationsformen beinhalten<sup>2</sup>. Die funktionale Unteilbarkeit sicherheitspolitisch relevanter Politikbereiche führt zur Aufhebung der durch den Vertrag von Maastricht etablierten Säulenstruktur<sup>3</sup>. Die Herausbildung eines *cross-pillar politics setting* ermöglicht paralleles Agieren von nationalstaatlichen und europäischen Akteuren „within an institutionally fragmented, yet functionally unified policy-making framework“<sup>4</sup>.

Koordinations- und Übereinkommensdifferenzen, die auf divergierenden Interessen der Mitgliedstaaten<sup>5</sup> basieren, erschweren ein einheitliches sicherheitspolitisches EU-Handeln nach außen. Trotz kontinuierlicher Reformen der institutionellen Strukturen leidet die Europäische Sicherheitspolitik somit unter Effizienz- und Kohärenzverlusten<sup>6</sup>. Diese werden durch den Dualismus zwischen Kommission und Europäischem Rat, der Einstimmigkeitserfordernis und dem Fehlen einer klaren Außenvertretung, als strukturelle Schwächen der Außenpolitik, verstärkt. Auch die Anwendung des Athena- Verfahrens<sup>7</sup> bildet ein schwerwiegendes Kohärenzproblem, denn hierdurch wird die politische von der finanziellen Dimension entkoppelt<sup>8</sup>.

Die sicherheitspolitische Autorität der EU über die Mitgliedstaaten beruht auf den Art. 11 bis 28 EUV/Nizza<sup>9</sup>. Die Unverbindlichkeit dieser völkerrechtlichen Vertragsgrundlage, zieht jedoch eine schwache Implementierungsdisziplin bei der Umsetzung gemeinsamen sicherheitspolitischen Handelns der Mitgliedstaaten nach sich.

---

<sup>1</sup> Dietrich, Sascha: Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik, 2006, S. 170.

<sup>2</sup> Vgl. Wagner, Wolfgang: Europäische Governance im Politikfeld Innere Sicherheit, in: Tömmel, Ingeborg (Hrsg.): Die Europäische Union. Governance und Policy-Making, PVS SH 40, 2007, S. 323- 342.

<sup>3</sup> Diese Tendenz wird besonders deutlich hinsichtlich der Außendimension des Politikfeldes der inneren Sicherheit. Vgl. dazu Europäischer Rat: Haager Programm Zur Stärkung von Freiheit, Sicherheit und Recht in der Europäischen Union, (2005/C 53/01), S. 14.

<sup>4</sup> Stetter, Stephan: Cross-pillar politics: functional unity and institutional fragmentation of EU foreign policies, in: Journal of European Public Policy 11:4, 2004, S.721.

<sup>5</sup> Ein Beispiel hierfür wären Interessenkonflikte zwischen kontinentaleuropäisch (Frankreich und Belgien) und transatlantisch (Großbritannien und Niederlande) orientierten Mitgliedstaaten.

<sup>6</sup> Vgl. Ondarza, Nicolai: Die EU- Sicherheits- und Verteidigungspolitik im Schatten der Ungewissheit, in: SWP-Studie S 27, Oktober 2008, S.5.

<sup>7</sup> Nach dem Athena- Verfahren werden die gemeinsamen Kosten für militärische Operationen von den Mitgliedstaaten getragen und außervertraglich, ohne Mitsprache des Europäischen Parlamentes, ausgehandelt.

<sup>8</sup> Vgl. Bendiek, Annegret: Perspektiven der EU-Außenpolitik: Plädoyer für eine Wiederbelebung des Weimarer Dreiecks, in: SWP Aktuell 55, Juni 2008, S.6, abrufbar unter: [www.swp-berlin.org](http://www.swp-berlin.org) (letzter Zugriff: 16.01.2008).

<sup>9</sup> Im Falle der ESVP gibt es Ausnahmen: Art. 23 (2), Art. 27 b und Art. 28 (3) EUV/Nizza.

Der sicherheitspolitische Ansatz der EU ist überdies vom Multilateralismus geprägt, was sich auch in der Anbindung an externe Akteure, wie NATO und UNO, verdeutlicht. Die Entscheidungs- und Beteiligungsstrukturen greifen somit über den institutionellen Rahmen der EU hinaus. Es werden zwar autonome Aktionen<sup>10</sup> im Rahmen der ESVP durchgeführt, dennoch rekurren alle militärischen Operationen auf Resolutionen des UN-Sicherheitsrates. Folglich kann die EU gegenwärtig nicht als autonomer Akteur auf dem Gebiet der Sicherheitspolitik beschrieben werden, weil die Existenz einer „multilateralen Verklammerung der EU mit der NATO als Kapazitätsspende wie auch mit der UNO als Legitimationsspende für die ESVP politisch wie militärisch charakteristisch bleiben“<sup>11</sup> wird. In der Vergangenheit lag der strategische Schwerpunkt der europäischen Sicherheitspolitik auf der Stabilisierung der Peripherie und war stark an die Europäische Nachbarschaftspolitik gebunden<sup>12</sup>. Im Rahmen von Aktionsplänen bemühte sich die EU ihr sicherheitspolitisches Modell auf Nachbarländer zu übertragen und „threatened them with various forms of pressure if they failed to meet their obligations“<sup>13</sup>. Diese außenpolitische Performanz hat sich im Zuge der Entwicklung einer neuen Sicherheitsstrategie von imperial zu normativ gewandelt. Die neue *Europäische Sicherheitsstrategie* sieht in der Schaffung eines internationalen Normenfundaments die Grundlage, um eine „stärkere Weltgemeinschaft, gut funktionierende internationale Institutionen und eine geregelte Weltordnung zu schaffen“<sup>14</sup>. Der entscheidende Impuls für die Etablierung eines gemeinsamen europäischen sicherheitspolitischen Ansatzes ging vom französisch-britischen Gipfel von St. Malo aus. Hier erklärte man die Errichtung autonomer europäischer sicherheits- und verteidigungspolitischer Strukturen als Notwendigkeit, um der EU auf der internationalen Bühne Gestaltungskraft zu verleihen. Die sicherheitspolitischen Ziele der EU veränderten sich dahingehend von imperial zu normativ: ‚possession goals‘, die nach innen gerichtete Ziele, mit bedürfnisorientiertem und besitzanstandswahrendem Charakter, wurden daraufhin zu ‚milieu goals‘.<sup>15</sup> Darunter werden umweltbezogene Ziele zusammengefasst, welche auf die internationale Ordnung wirken. Diesen kollektiven sicherheitspolitischen Ansatz der EU bezeichnet Charillon als ein *Security Regime*<sup>16</sup>, in welchem verschiedene Akteure, auf der Grundlage gemeinsamer Normen und nach vereinbarten Regeln, miteinander agieren.<sup>17</sup> Ziel dieses *Security Regimes* ist es „to prevent/overcome disaccords and conflict by the creation, maintenance and extension of cooperative frameworks facilitating collective action and interstate bargaining“<sup>18</sup>.

---

<sup>10</sup> Bsp.: EUFOR RD Congo zur Sicherung freier demokratischer Wahlen.

<sup>11</sup> Diedrichs, Udo: Neue Dynamik in der Europäischen Außen- und Sicherheitspolitik: Auf dem Weg zu einer neuen EU Security Governance, in: Tömmel, Ingeborg (Hg.): *Die Europäische Union. Governance und Policy-Making*, PVS Sonderheft, 2007, S.353.

<sup>12</sup> Vgl. Europäische Kommission: *Europäische Nachbarschaftspolitik, Strategiepapier*, KOM (2004) 373 endgültig, S. 14.

<sup>13</sup> Rees, Wyn: Inside Out: the External Face of EU Internal Security Policy, in: *European Integration* 30: 1, 2008, S. 103.

<sup>14</sup> Europäischer Rat (Brüssel): *Ein sicheres Europa in einer besseren Welt. Europäische Sicherheitsstrategie*, 2003, S.9.

<sup>15</sup> Vgl. Charillon, Frédéric: The EU as a Security Regime, in: *European Foreign Affairs Review* 10, 2005, S.522.

<sup>16</sup> Vgl. Charillon, Frédéric, S.517.

<sup>17</sup> Der Regimebegriff beinhaltet nach Krasner das Zusammenwirken expliziter Prinzipien, Regeln, Normen und Entscheidungsverfahren, an welchen sich Erwartungen von Akteuren in einem Politikfeld ausrichten (siehe Krasner, Stephen D.: *International Regimes*, Cornell University Press, Ithaca 1983, S.2.)

<sup>18</sup> Bendiek, Annegret: Cross-Pillar Security Regime Building in the European Union: Effects of the European Security Strategy of December 2003, in: *European online Papers* 10:9, 2006, S.3, abrufbar unter: <http://eiop.or.at/eiop/texte/2006-009a.htm> (letzter Zugriff am 16.01.2009).

Die EU-Sicherheitskonzeption fundiert auf einer normativen Basis, „underlined by such pillars as the centrality of peace, liberty, democracy, human rights and the rule of law“<sup>19</sup>. Diese Normen werden durch Maßnahmen im diplomatischen, zivilen sowie handels- und entwicklungspolitischen Bereich vermittelt.<sup>20</sup> Der normative Charakter dieses Ansatzes manifestiert sich in dem Bestreben der EU, „ihr internationales Umfeld nach ihrem eigenen Bild zu formen, indem sie auf die Ausweitung von Interdependenzen, Demokratie und Multilateralismus setzt“<sup>21</sup>.

Gegen das Argument einer Militarisierung der EU ist anzuführen, dass es keine klare primärrechtliche Definition europäischer Verteidigungspolitik gibt und die gemeinsame Verteidigung vage für die Zukunft in Aussicht gestellt wird<sup>22</sup>. Ebenso sprechen die multilaterale Einbettung militärischer Operationen und die Vereinbarkeitsklausel in Art. 17 Abs. 1 UA. 2 EUV/Nizza, durch welche die verteidigungspolitische Beziehung zwischen EU und der North Atlantic Treaty Organization (NATO) geregelt werden, gegen eine Emanzipation der EU zu einem militärischen Akteur. Überdies können militärische Kapazitätsdefizite nicht über eine formale Sanktionierung von den Mitgliedstaaten eingefordert werden<sup>23</sup>. So greift die EU im Zuge ihrer Sicherheitspolitik auf ein militärisches Instrumentarium zurück; sie stellt jedoch ein normatives Fundament ins Zentrum ihrer Strategie und weicht der Etablierung eines Militärbündnisses aus<sup>24</sup>. Auf diese Weise manifestiert sich in der europäischen Sicherheitsarchitektur ein neuartiger Ansatz, dessen Effizienz in Zukunft im Kreuzfeuer der internationalen Kritik stehen dürfte.

## Bibliographie

Bendiek, Annegret: Cross-Pillar Security Regime Building in the European Union: Effects of the European Security Strategy of December 2003, in: *European online Papers* 10:9, 2006, abrufbar unter: <http://eiop.or.at/eiop/texte/2006-009a.htm>, (letzter Zugriff am 16.01.2009).

Bendiek, Annegret: Perspektiven der EU-Außenpolitik: Plädoyer für eine Wiederbelebung des Weimarer Dreiecks, in: *SWP Aktuell* 55, Juni 2008, abrufbar unter: [www.swp-berlin.org](http://www.swp-berlin.org), (letzter Zugriff: 16.01.2008).

Charillon, Frédéric: The EU as a Security Regime, in: *European Foreign Affairs Review* 10, 2005, S.517-533.

---

<sup>19</sup> Charillon, Frédéric, S.530.

<sup>20</sup> Vgl. ebd., S.530.

<sup>21</sup> Peters, Dirk/ Wagner, Wolfgang: Die EU in der internationalen Politik, in: Holzinger, Katharina u.a. (Hg.): *Die Europäische Union. Theorien und Analysekonzepte*, Paderborn 2005, S.250.

<sup>22</sup> Art. 2 EUV/ Nizza verdeutlicht, wie stark der verteidigungspolitische Ansatz der EU mit der Finalitätsfrage verknüpft ist. Demnach besteht ein Ziel der EU in der „Behauptung ihrer Identität auf internationaler Ebene, insbesondere durch eine Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, wozu nach Maßgabe des Artikels 17 auch die schrittweise Festlegung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik gehört, die zu einer gemeinsamen Verteidigung führen könnte“.

<sup>23</sup> Vgl. von Ondarza, Nicolai: *Die EU- Sicherheits- und Verteidigungspolitik im Schatten der Ungewissheit*, SWP- Studie, S. 27, 2008, S. 20f.

<sup>24</sup> Die primärrechtliche Verankerung eines Militärbündnisses würde die Neutralität einiger Mitgliedstaaten in Frage stellen, da dies Verfassungsänderungen erforderlich macht.

Diedrichs, Udo: Neue Dynamik in der Europäischen Außen- und Sicherheitspolitik: Auf dem Weg zu einer neuen EU Security Governance, in: Tömmel, Ingeborg (Hg.): *Die Europäische Union. Governance und Policy-Making*, PVS Sonderheft, 2007, S.343- 364.

Dietrich, Sascha: *Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik*, Baden-Baden, 2006.

Europäische Kommission: *Europäische Nachbarschaftspolitik, Strategiepapier*, KOM (2004) 373 endgültig.

Europäischer Rat: *Haager Programm Zur Stärkung von Freiheit, Sicherheit und Recht in der Europäischen Union*, (2005/C 53/01).

Europäischer Rat (Brüssel): *Ein sicheres Europa in einer besseren Welt. Europäische Sicherheitsstrategie*, 2003.

Krasner, Stephen D.: *International Regimes*, Cornell University Press, Ithaca 1983.

Manners, Ian: Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?, in: *Journal of Common Market Studies* 40:2, 2002, S. 235-258.

Ondarza, Nicolai: Die EU- Sicherheits- und Verteidigungspolitik im Schatten der Ungewissheit, in: *SWP- Studie S 27*, Oktober 2008.

Peters, Dirk/ Wagner, Wolfgang: Die EU in der internationalen Politik., in: Holzinger, Katharina u.a. (Hg.): *Die Europäische Union. Theorien und Analysekonzepte*, Paderborn 2005, S.244-266.

Rees, Wyn: Inside Out: the External Face of EU International Security Policy, in: *European Integration*, Vol. 30, No. 1, 2008, S. 97-111.

Stetter, Stephan: Cross- pillar politics: functional unity and institutional fragmentation of EU foreign policies, in: *Journal of European Public Policy*, 11:4, 2004, S. 720-739.