



# Die Europäische Sicherheitsstrategie in der Diskussion

---

**Grüne Sicherheitskonferenz in Brüssel  
17. September 2008**

**Mit Beiträgen von:**

**Pekka Haavisto  
Mary Martin  
Franco Algieri  
Susan Penksa  
Tobias Flessenkemper**

**ANGELIKA BEER**  
MdEP

[www.angelika-beer.de](http://www.angelika-beer.de)



# Inhaltsverzeichnis

---

## **Begrüßung**

Daniel Cohn-Bendit  
MdEP, Fraktionsvorsitzender Seite 2

## **Einleitung:** **Die Grüne Sicherheitsstrategie – der Weg zu einer kohärenten Strategie**

Angelika Beer  
MdEP, Außenpolitische Koordinatorin und sicherheits-  
politische Sprecherin Seite 3

## **Panel 1:** **Die Europäische Sicherheits- strategie: eine erste Bilanz**

Pekka Haavisto  
Abgeordneter des finnischen Parlaments und ehema-  
liger Sonderbeauftragter der Europäischen Union für  
den Sudan Seite 5

Tobias Flessenkemper  
Politischer Berater der Europäischen Polizei Mission  
(EUMM) in Bosnien-Herzegowina Seite 10

## **Panel 2:** **Zutaten für eine umfassende Strategie – der Weg nach vorne**

Dr. Mary Martin  
Koordinatorin der Human Security Study Group, London  
School of Economics Seite 13

Dr. Franco Algieri  
Forschungsdirektor – Austria Institut für Europa- und  
Sicherheitspolitik (AIES) Seite 16

Dr. Susan Penksa  
Professorin für Politikwissenschaften, Westmont Col-  
lege, Santa Barbara, Kalifornien, USA Seite 19

## **Schlussfolgerungen**

Angelika Beer  
MdEP, Außenpolitische Koordinatorin und sicherheits-  
politische Sprecherin Seite 22

## Begrüßung

*Daniel Cohn-Bendit  
MdEP, Fraktionsvorsitzender der  
Grünen/EFA*

Ich möchte Sie herzlich im Namen der Grünen im Europaparlament zu dieser Konferenz begrüßen.

Wir hoffen mit dieser Konferenz zeitlich genau ins Schwarze zu treffen, im Dezember soll die Europäische Sicherheitsstrategie überarbeitet vorgelegt werden und bis heute wissen wir nicht, in welche Richtung dies geschehen wird. Wir halten es daher für angebracht, ein paar eigene Ideen einzustreuen und diese mit Expertinnen und Experten zu diskutieren.

Die Europäische Sicherheitsstrategie ist jetzt 5 Jahre alt, sie war eine klare Reaktion auf den Krieg der USA im Irak und ich denke, man kann sich nach dieser Zeit in der Tat fragen, was hat sich seither verändert und wie müssen wir uns anpassen.

Mit fällt es selbst bei Konflikten auf – und Afghanistan ist nur der prominenteste unter ihnen – sie starten mit einer Idee und egal was sich verändert, man hält an diesem Bild fest. Afghanistan begann als »Krieg gegen den Terrorismus«. Das war den Umständen geschuldet. Heute macht diese Definition keinen Sinn mehr, sie ist absurd. Was soll das bedeuten? Sie gibt uns keine Strategie vor.

Mittlerweile hat sich eine bestimmte Vorstellung von Afghanistan festgesetzt, die aber mit der Realität gar nichts mehr zu tun hat. Wie erklärt man das Vorgehen vor Ort? Es wird gleichzeitig getötet und aufgebaut. Wie soll man das erklären? Man muss schon erklären, warum man vor Ort ist und welche Strategie man verfolgt. Die Definition »Krieg gegen den Terrorismus« ist dafür nicht hilfreich. Mal abgesehen davon, dass so der Terrorismus nicht besiegt wird.

Mittlerweile müssen wir uns fragen, mit wem verhandeln wir vor Ort und wie können wir den Vermittlungsprozess voranbringen. Das sind andere neue Aufgaben. Dabei werden wir immer das Problem haben, egal ob Darfur oder Afghanistan, dass man sich überlegen muss, wen man an den Tisch holt. Wer Partei für eine Seite ergreift, verliert seine Verhandlungskraft. Im aktuellen Konflikt in Georgien muss die EU sowohl die georgische Provokation geißeln als auch den russischen Aggressionen wider-

stehen. Sie kann sich nicht auf georgische oder russische Seite schlagen, dann verliert sie ihren Einfluss.

Denn natürlich ist es schwierig, neutral zu bleiben. Es gibt immer zwei Seiten. So ist es auch bei den Strategien. Man braucht zivile Elemente, aber auch militärische. Das macht es für uns Grüne manchmal schwierig. Allerdings sind wir uns einig, dass wir ein abgleiten ins militärische, wie die USA es unter Bush vorgemacht hat, eindeutig ablehnen. Auf der anderen Seite reichen Hebammen und Ärzte in einer Konfliktsituation sicher nicht aus. Selbst bei Polizeikräften muss man sich fragen, ob genügend Grundstruktur vorhanden ist, um darauf aufbauen zu können. Aus dem Nichts heraus plötzlich Polizisten auszubilden, hat sicher keinen langfristigen Erfolg. Für Vorhaben wie in Afghanistan braucht es also einen langen Atem. Sagen zu können, wohin die Reise geht und am besten noch die Mittel benennen können, das wäre ein großer Erfolg für jede Strategie.

Ich wünsche Ihnen heute in diesem Sinne viele Erkenntnisse und Anregungen für die Zukunft.

## Einleitung

# Die Grüne Sicherheitsstrategie – der Weg zu einer kohärenten Strategie

*Angelika Beer  
MdEP, Außenpolitische Koordinatorin  
und sicherheitspolitische Sprecherin der  
Grünen/EFA*

Herzlichen Willkommen zur Sicherheitskonferenz der Grünen Fraktion im Europäischen Parlament.

Wir möchten mit dieser Konferenz mehrere Dinge gleichzeitig erreichen. Zunächst einmal geht es ganz grundsätzlich um eine öffentliche Debatte. Seit Dezember letzten Jahres wissen wir, dass die Europäische Sicherheitsstrategie überarbeitet werden soll. Bis zum heutigen Tag im September, also 9 Monate später, sind noch keine Inhalte nach außen gedrungen. Eine Strategie, die 27 Mitgliedsländer gemeinsam vertreten und auch die Bürgerinnen und Bürger aus diesen Ländern überzeugen soll, wird hinter verschlossenen Türen verhandelt. Wir sagen das ist falsch. Die Menschen sehen, dass die Auslandseinsätze der Europäischen Union zunehmen. Gleichzeitig ist von einer wachsenden Unsicherheit die Rede. Abgesehen von einer nebulösen Globalisierung, die uns alle irgendwie erfasst, werden auch internationale Konflikte immer unüberschaubarer. Der gerade erst beendete Georgienkonflikt hat viele überrascht. Vor zwei Jahren war es der Libanonkrieg. Wann und warum brechen diese Krisen plötzlich aus? Inwiefern betreffen sie uns? Warum schicken wir Soldatinnen und Soldaten? All dies sind Fragen, auf die die Menschen eine Antwort suchen.

Die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) hat sich in den letzten fünf Jahren mit enormer Geschwindigkeit entwickelt. Dahinter steckt viel politischer Wille aber auch Eigendynamik. Wenn die EU ein globaler Akteur sein will, kann sie ihre Augen nicht vor den Problemen der Welt verschließen. Das kann aber im Umkehrschluss nicht zu purem Aktionismus führen. Warum engagieren wir uns in einigen Krisen und in anderen nicht? Wo ist der Rote Faden bei den Einsätzen? Folgen wir einer Strategie oder bestimmen andere Faktoren das Handeln? Häufig müssen wir feststellen, dass die EU reaktiv vorgeht. Wo bleibt das vorausschauende Handeln?

Wir wollen heute – denn auch das fehlt bisher – Bilanz ziehen. Was haben wir aus den ersten fünf Jahren ESVP gelernt? Wo konnte die EU einen Mehrwert leisten, wo sind Verbesserungen möglich? Zum Öffentlich-Machen

gehört auch der Hinweis, dass die EU mitnichten nur militärisch aufgerüstet hat, wie einige Kritiker es ihr vorwerfen. Es soll hier heute auch um das Missverhältnis zwischen zivilen und militärischen Maßnahmen gehen. Die Erfolge präventiver Arbeit sind die am schwersten zu vermittelnden. Hier fehlen regelmäßig die Schlagzeilen. Dabei ist zum Beispiel mit der Einführung des Stabilitätsinstruments ein Meilenstein in der gezielten zivilen Krisenprävention gelungen. Gleichzeitig ist das Instrument vollständig unter den parlamentarischen Vorbehalt gestellt worden, das heißt, es kann durch das demokratisch gewählte Gremium, das Europäische Parlament kontrolliert werden. Damit tritt die Außenpolitik ein klein wenig aus dem Schatten der heimlichen Hinterzimmerdiplomatie. Das ist die Richtung, in die auch zukünftige Entscheidungen gehen müssen.

Wir sehen es gerade wieder im Zusammenhang mit dem Einsatz gegen die Piraterie vor der Küste Somalias. Die Information, dass eine Mission stattfinden soll, ist erst wenige Tage alt. Das Europäische Parlament wird lediglich informiert. Die Entscheidung ist längst an anderem Ort gefällt worden. Allerdings auch nicht in den nationalen Parlamenten. Die sind mitunter genauso wenig informiert wie wir. Noch schlimmer ist, dass immer häufiger der Satz fällt: Das ist doch eine EU-Mission. Das heißt aber nicht, dass die nationalen Parlamente aus ihrer Kontrollpflicht entlassen wären. Solange das EP noch keine Kontrollrechte in dieser Hinsicht hat, müssen die nationalen Parlamente dafür Sorge tragen, dass die Entscheidung über Krieg und Frieden – um es drastisch auszudrücken – demokratisch kontrolliert wird. Die Ratlosigkeit, die im Moment besteht, ist unhaltbar. Wir wissen, dass Soldatinnen und Soldaten auf Piratenjagd gehen sollen, kennen aber weder das Mandat noch den Auftrag. Dabei steht wohl außer Frage, dass mit »ein paar Schuss vor den Bug« das Problem der Piraterie noch nicht gelöst sein wird. Wohin soll also die Reise gehen?

Die Grüne Fraktion im Europäischen Parlament hat im Januar als erste Fraktion ein Papier zur Sicherheitsstrategie vorgelegt. In dem Papier befassen wir uns mit einem kohärenten Ansatz zur Sicherheitspolitik. Wir haben mit Absicht eine Fülle von Politikbereichen angesprochen, da sie alle zur langfristigen Stabilität beitragen. Es ist heute nicht mehr möglich, Klimapolitik unabhängig von Sozial- und/oder Wirtschaftspolitik zu sehen. Entwicklungspolitik ist genauso Bestandteil von Sicherheitspolitik wie wiederum die Klimapolitik.

## Einleitung

### Die Grüne Sicherheitsstrategie – der Weg zu einer kohärenten Strategie

---

Die Felder greifen ineinander und dürfen daher auch nicht losgelöst voneinander betrachtet werden. Wer zum Beispiel die Augen vor der Fischereipolitik der EU verschließt, die weniger technologisch entwickelten Ländern die Fischbestände vor der Nase wegfischt, der wird dem Problem der Piraterie vor der Küste Somalias nie gerecht werden können.

Diese ganze Themen- und Aufgabenfülle hat aber einen gemeinsamen Nenner, auf den sich alle verständigen können, er heißt: »menschliche Sicherheit« (Human Security). Mit diesem Begriff gelingt es, einen Maßstab vorzugeben, der auf alle Bereiche anwendbar ist. Wer menschliche Sicherheit möchte, dem gelingt es, verschiedene Politikfelder auf dieses Ziel hin zu steuern. Verbunden mit dem Prinzip der »responsibility to protect« kann Außen- und Sicherheitspolitik so erfolgreich ausgerichtet werden.

Wir würden uns freuen, von unseren Referentinnen und Referenten eine Einschätzung zu bekommen, wie sie die Grüne Sicherheitsstrategie bewerten, die wir als Grundlage für die heutige Konferenz genommen haben. Unser Ziel ist es, möglichst viele Inhalte der Grünen Sicherheitsstrategie in der entstehenden Europäischen Sicherheitsstrategie verankert zu sehen.

Auch dafür brauchen wir diese öffentliche Diskussion. Und mit der Europäischen Sicherheitsstrategie ist es nicht getan. Im nächsten Jahr erwartet uns der 60. Jahrestag der Nato, auch dies erneut ein Anlass für eine Strategiedebatte.

Aber bevor wir in einem zweiten Panel zu den zukünftigen Anforderungen oder Zutaten für eine Sicherheitsstrategie kommen, soll es zunächst im ersten Panel um einen kleinen Rückblick gehen: Wo stehen wir und was haben uns die bisherigen Einsätze gelehrt?

Mehr Informationen zur Grünen Sicherheitsstrategie finden Sie unter:

<http://www.angelika-beer.de/index.php?s,2,4,7/o,article,524/>

## Panel 1:

### Die Europäische Sicherheitsstrategie: eine erste Bilanz

*Pekka Haavisto  
Abgeordneter des finnischen Parlaments  
und ehemaliger Sonderbeauftragter der  
Europäischen Union für den Sudan*

Sehr verehrte Damen und Herren! Zunächst einmal möchte ich Angelika Beer dafür danken, dass sie diese Konferenz auf die Beine gestellt hat.

Ich bin jetzt Abgeordneter des finnischen Parlaments und verbringe ein spannendes Leben in Finnland mit dem Außenpolitischen Ausschuss, dem Verteidigungsausschuss und dem Großen Ausschuss (Europaangelegenheiten) des finnischen Parlaments, nachdem ich acht Jahre lang für die EU und die UN in verschiedenen Konfliktregionen tätig war. Meine letzten Erfahrungen machte ich dabei im Sudan in meiner Eigenschaft als europäischer Sonderbeauftragter für dieses Land 2005-2007 und in bestimmtem Umfang auch in Somalia, das seit einigen Jahren sozusagen mein Hobby ist.

Zuallererst möchte ich kurz auf das Papier eingehen, das von Angelika Beer erarbeitet worden ist, die »Grüne Sicherheitsstrategie«. Ich muss sagen, dass hier alles schon drin steht, jedenfalls fast alles. Dem kann man, so meine ich, nicht viel hinzufügen. Einigen der Schlussfolgerungen stimme ich uneingeschränkt zu. Natürlich könnten Fragen wie die NATO und die transatlantischen Komponenten konkreter angesprochen werden, doch sind meiner Meinung nach alle wichtigen Elemente des allgemeinen Sicherheitskonzepts wie die Umwelt oder die neuen Arten globaler Bedrohungen bereits vorhanden. Ich bin auch der Ansicht, dass dies die wichtigste Botschaft unsererseits, d. h. vonseiten der Grünen, sein sollte. Wie viele andere in diesem Saal bedaure ich, dass wir mit dem Vertrag von Lissabon und unserer Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik nur so langsam vorankommen, denn der Vertrag von Lissabon hätte wohl viele dieser Probleme gelöst. Wir, die wir vor Ort tätig sind, bekommen diese Probleme ebenso zu spüren wie Sie, die Sie in der Europahauptstadt arbeiten: unser Unvermögen, gemeinsam etwas zustande zu bringen. Leider müssen wir jetzt feststellen, dass mehr Mitgliedsstaaten in stärkerem Maße einseitige Initiativen ergreifen und im Alleingang tätig werden, solange diese europäischen Mechanismen noch nicht zur Verfügung stehen.

#### Die Lage in Darfur

Ich möchte mit einer Schilderung der Lage im Sudan beginnen, wo wir es sowohl mit herkömmlichen Si-

cherheitsbedrohungen als auch mit sogenannten neuen Sicherheitsbedrohungen zu tun haben. Natürlich hat jeder Konflikt in Afrika seine Besonderheiten. Wir können nicht ganz Afrika in einen Topf werfen. Im Sudan gibt es sowohl die arabische als auch die afrikanische Kultur, sowohl den Islam als auch das Christentum. Jedenfalls wird uns auch vor Augen geführt, wie sich das Verhältnis zwischen dem Westen und der muslimischen Welt heutzutage entwickelt, und vielleicht auch, wie sich dieses Verhältnis verbessern lässt.

Ein eindrückliches und sehr trauriges Ereignis war der Angriff auf die Friedenstruppe der Afrikanischen Union durch Bewohner von Haskanita, Darfur, im Herbst 2007. Dabei wurden 10 Angehörige der Friedenstruppe getötet. Warum geschah dies? Was waren die Gründe? Wofür kritisierten die Bewohner die Friedensmission AMIS der Afrikanischen Union? Die Geschichte war recht interessant: Die Bewohner berichteten, sie könnten der Afrikanischen Union nicht trauen, die AU würde mit der sudanesischen Regierung zusammenarbeiten, und sie wollten mehr Europäer, mehr unabhängige Friedensgruppen in der Gegend. Diese Meinung bekommt man in der Tat an vielen Orten Darfurs zu hören.

Wenn wir von einem Land wie dem Sudan reden, sollten wir daran denken, dass es sich um kein kleines Land handelt. Es hat 40 Millionen Einwohner. Der Fläche nach ist der Sudan sogar das größte Land Afrikas. Beim Umgang mit den Sudanesen müssen wir ihr Selbstverständnis beachten: Wie stellen sie sich selbst in dieser Afrika-Konstellation dar? Sie betrachten sich als eine der Großmächte Afrikas neben Äthiopien, Südafrika, Ägypten und Nigeria, die mit um den Einfluss auf dem gesamten Kontinent konkurriert. Natürlich geben ihnen die neuen Öleinkünfte und der umfangreiche Handel mit China, Indien und Malaysia sehr viel Selbstvertrauen. Wir aus Europa sind darauf nicht eingestellt; wir sehen sie als die armen Sudanesen, die an Hunger leiden usw. Unterdessen schießen in der Hauptstadt Khartum die Wolkenkratzer in die Höhe, und man liest hier in Europa mehr über den Konflikt in Darfur als dort im eigenen Land.

Auch die größten umweltpolitischen Herausforderungen finden sich dort, wie UN-Generalsekretär Ban Ki Moon betonte. Der Klimawandel ist Bestandteil des Konflikts in Darfur. Ich halte es für sehr wichtig, dass wir Grünen die Bedeutung dieser neuen Sicherheitsbedrohungen unterstreichen. Zweifellos greifen die arabischen Nomaden – die Dschandschawid – Dörfer dort teilweise



## Panel 1:

### Die Europäische Sicherheitsstrategie: eine erste Bilanz

deshalb an, weil sie Wasser und Weideflächen für ihr Vieh fordern. Was früher in Verhandlungen eingefordert wurde, geschieht jetzt mit Kalaschnikows. Nun, da die Regierung sie mit Waffen ausgestattet hat, können sie Dinge mit Gewalt erzwingen, im Gegensatz zum früheren Vorgehen, als sie darüber verhandeln mussten, wo sie hinziehen und wo sie ihr Vieh hinbringen dürfen usw. Die Ursachen der Probleme sind natürlich mit dem Klimawandel verknüpft: Die Nomaden ziehen heute des Wassers wegen nach Süden und Osten.

Die Witterungsbedingungen erschweren auch die humanitäre Hilfe, und zwar nicht nur in Darfur, sondern allgemein in Afrika und auf der Welt. An vielen Orten der Welt haben wir gesehen, wie schwierig es aufgrund der widrigen Bedingungen ist, der Bevölkerung zu helfen. In Darfur beispielsweise muss man Einsätze ein halbes Jahr im Voraus planen. Woher wissen wir aber, was in diesem halben Jahr geschieht, woher wissen wir, für wie viele Menschen wir Lebensmittel brauchen, wie viele Zelte benötigt werden, wie viele Flüchtlinge zu erwarten sind? Logistisch ist es nahezu ein Alptraum, einen Einsatz durchzuführen, bei dem etwa 2 Millionen Flüchtlingen geholfen werden soll.

Auf der anderen Seite des Atlantik, in den USA, wird mir stets die Frage gestellt: »Wie retten wir Darfur?« Ich streite mich oft mit den Amerikanern und sage: »Sie haben nun einmal ihre eigene Kultur, ihre eigene Geschichte. Diese Menschen brauchen Hilfe zur Selbsthilfe.« Wenn man Frauen aus Darfur im Dschebel Marra trifft, die Ein- oder Zweitagesreisen auf sich genommen haben, um von ihren Sorgen zu erzählen, dann haben sie ihre schönsten Kleider an und vertreten ihre alte Kultur auf die bestmögliche Weise. Sie treten sehr bescheiden auf und bitten lediglich um Frieden und um eine sichere Rückkehr in ihre Dörfer. Man merkt, dass diese Menschen schon lange unter extremen Bedingungen ums Überleben kämpfen.

#### Energiekonflikt – ja oder nein?

Inwiefern handelt es sich um einen Energiekonflikt und inwieweit basiert dieser Konflikt auf einem Streit um Energievorkommen? Ja, der Sudan und auch Darfur lassen sich auch unter dem Blickwinkel der Energie betrachten. Das meiste Erdöl im Sudan befindet sich im Süden und in einigen potenziellen Gebieten im südlichen Darfur. Die einzige Ölpipeline zum Roten Meer ist vom Nordsudan abhängig. Interessant ist, dass uns die Sudanesen auf unsere Bemerkung »Wenn ihr euch

nicht entsprechend verhaltet, werden wir euch mit mehr Sanktionen belegen« nur anschauen und fragen: »Ach ja, wie viel Handel habt ihr denn zurzeit mit uns?«. Oder wenn wir sagen: »Also, wir streichen jetzt unsere Investitionen«, dann heißt es: »Was für Investitionen? Hier investieren die Chinesen, die Malaysier, die Inder. Europa ist hier nicht zu sehen. Als Wirtschaftsakteur seid ihr hier nicht existent.«

Die Sudanesen werfen uns Europäern vor, dass wir noch immer in der kolonialen Vergangenheit leben und noch nicht in der heutigen Realität angekommen sind. Und das stimmt auch: Wir investieren nicht in Afrika, sondern in Asien und China – wo China wiederum selbst in Afrika investiert. Diese Peitsche, die wir gern verwenden würden, ist nicht so wirksam, wenn man Freunde und Partner anderswo hat.

Ich muss Ihnen vom Gipfeltreffen der Afrikanischen Union in Banjul, Gambia, vor zwei Jahren erzählen. Dort waren drei Delegationen als Ehrengäste anwesend: der Präsident Venezuelas, Hugo Chavez, der iranische Staatspräsident und eine Delegation aus China. Meinen Freunden in Finnland habe ich daraufhin gesagt: »Jetzt habe ich einmal die Süd-Süd-Kooperation erlebt, von der wir so viel reden.« Wenn Iran, Venezuela und China Afrika unterstützen, und auch Länder wie den Sudan, dann handelt es sich um eine Entwicklung, die wir von hier aus nicht so deutlich bemerken.

Im Sudan stehen wir auch vor dem Dilemma eines bestehenden Friedensvertrags und eines Schutzvertrags. Wir haben das Nord-Süd-Friedensabkommen, das 2006 unterzeichnet wurde. Damals sicherte die Europäische Union zu, dem Sudan bei der Entwicklung als einheitliches Land zu helfen, nachdem mehr als 20 Jahre lang Bürgerkrieg getobt hatte. Nach dem Nord-Süd-Friedensabkommen eskalierte jedoch die Lage in Darfur. Wie benutzt man also gleichzeitig Peitsche und Zuckerbrot für die Regierung? Das Zuckerbrot für die Einhaltung des bestehenden Friedensabkommens und die Peitsche zum Erzwingen eines neuen Abkommens in Darfur? Die Situation ist sehr heikel.

#### EUFOR im Tschad

Wäre Darfur der einzige militärische Konflikt in der Region, wäre alles ein wenig leichter. So ist es jedoch nicht. Ich denke hier an den Tschad und unsere europäischen Friedenstruppen der EUFOR in diesem Land. Auch Finnland hat 60 Soldaten dort. Wir dachten, wir würden

## Die Europäische Sicherheitsstrategie: eine erste Bilanz

in den Tschad gehen, dort zur Stabilität in der Region beitragen und außerdem den Darfur-Flüchtlingen im Tschad in den Flüchtlingslagern helfen – das sind aber mehr als 200 000 Menschen.

Hier von Europa aus ist es jedoch schwer zu verstehen, welche Rolle die Dynamik zwischen dem Tschad und dem Sudan spielt – und Darfur liegt genau dazwischen. So wollen beide Regierungen sich gegenseitig absetzen. Präsident Deby kam zwar mit Unterstützung Libyens und des Sudans an die Macht, doch setzt sich der Sudan jetzt intensiv dafür ein, dass er abgelöst wird. In Sudan fanden mindestens zwei Staatsstriche gegen Präsident Baschir statt, und auch Präsident Deby zettelte zwei oder drei Putschversuche gegen den sudanesischen Präsidenten Baschir an. Beide Länder versuchen also, die Politik des jeweils anderen zu beeinflussen, und Darfur ist die Zone dazwischen, die sie mit in ihr Spiel einbeziehen.

Und das ist noch nicht alles. Darfur hat vier Nachbarn – Tschad, Libyen, Südsudan und den »entfernten Nachbarn« Eritrea. All diese Nachbarn wollen Einfluss in Darfur. Und alle diese Nachbarländer haben ihre Favoriten unter den Gruppen, die in Darfur kämpfen. Der Tschad hat seine Günstlinge, Libyen hat seine Günstlinge, und auch der Südsudan und Eritrea. Das verkompliziert die Angelegenheit, da die Nachbarländer ebenfalls eine Rolle spielen.

Manchmal machen wir den Fehler und denken: »Geben wir die Sache doch den Nachbarländern in die Hand, sie kennen ja die Konfliktregion am besten.« Mein einziger Rat war stets: Den Nachbarländern dürfen wir die Angelegenheit nicht überlassen, denn sie würden sie für sich ausnutzen. Zur Lösung des Problems in Darfur werden zwar alle Nachbarländer benötigt, doch sollte keines von ihnen den Friedensprozess allein dominieren.

### Schafft es Afrika allein?

Was ist mit den Friedenstruppen der Afrikanischen Union? Von der Europäischen Union aus haben wir uns gedacht: »Gut, setzen wir deren Friedenstruppen dort ein. Soll Afrika in der Hand der Afrikaner sein.« Auch waren wir anfangs nicht bereit, unsere eigenen Männer zu entsenden, da die Situation zu riskant war und noch immer ist. Es gibt so gut wie keinen Frieden, der zu erhalten wäre, und die AU hat auch in diesem Herbst mehrere Einsatzkräfte verloren. Wir haben der AU beim Lufttransport und bei der Ausrüstung geholfen, und wir haben viel europäisches Geld für die Afrikanische Union,

für Darfur bereitgestellt. Eine wirkliche Erfolgsgeschichte ist die Angelegenheit nicht. Die Lage konnte in gewissem Umfang aufrechterhalten werden, doch sind auch viele Probleme zu verzeichnen, Probleme mit Ausrüstungen, Logistik, Hubschraubern und Führungskräften.

Es gibt auch ein politisches Problem. Wenn nur afrikanische Friedenstruppen und Mitarbeiter da sind, dann wird ihnen nicht immer das Vertrauen der örtlichen Gemeinden entgegengebracht. Die Bewohner denken womöglich, dass diese Truppen, da sie von der Afrikanischen Union kommen, irgendwie Teil der sudanesischen Machenschaften sind. Der Sudan könnte die Politik der Afrikanischen Union beherrschen. Deshalb ist es so wichtig, dass die AMIS-Friedenstruppen in eine UN-Friedensmission, UNAMID, umgewandelt wurden. Die UNO kam also hinzu, und so können nun hoffentlich andere Nationen – und auch immer mehr nichtafrikanische – an diesen friedenserhaltenden Maßnahmen teilnehmen. Ungeachtet des Widerstands aus dem Sudan sollten wir von der EU auch weiterhin Europäer als Teil der UNAMID-Mission anbieten. Vonseiten der Rebellenbewegungen wären europäische Friedenstruppen willkommen.

Die Erwartungen gegenüber Europa sind viel größer als das, was wir wirklich erreicht haben. Zudem sind unsere Bemühungen, die über die Afrikanische Union laufen, nicht so richtig sichtbar. Die Gelder sieht man nicht, denn wir haben keine Soldaten vor Ort bei einem friedenserhaltenden Einsatz, und es sind unsererseits auch nicht so viele Menschen am Friedensprozess selbst beteiligt. In dem berühmten Lager Kalma im Sudan habe ich eine Frau kennengelernt, die mit mir sprechen und der Europäischen Union danken wollte. »Wofür?«, fragte ich. Sie sagte, sie habe von der EU eine Plastikplane erhalten, die ihr Zelt vor Regen schützt, und einen Plastikkanister zum Wassertragen. Ich konnte die Augen vieler Kinder sehen, die mich von ihrem Zelt her anstarrten. Statt stolz zu sein, habe ich mich geschämt: Wir sollten ihr und ihrer Familie mehr zu geben haben als eine Plastikfolie und einen Kanister. Wir sollten uns auch politisch stärker engagieren, um für Frieden für sie und alle ihre Landsleute zu sorgen.

Werden Menschenrechte verletzt? Ja. Gab es Kriegsverbrechen? Ja. Und Völkermord? Die UNO konnte sich nicht entscheiden, ob es Völkermord ist oder nicht. Wenn es sich um Völkermord handelt, ist es unsere Aufgabe, zu schützen – unter allen Umständen. Der Internationale Strafgerichtshof (IStGH) untersucht zurzeit



## Panel 1:

### Die Europäische Sicherheitsstrategie: eine erste Bilanz

den Fall Darfur. Auch Präsident Baschir gehört zu den Verdächtigen, was im Sudan und anderswo in Afrika ein politisches Spiel ausgelöst hat, bei dem es darum geht, ihn zu schützen. Beim Schutz seiner eigenen Bürger hat der Sudan auf jeden Fall versagt.

#### Unterstützung des politischen Prozesses

Es gibt mehrere Rebellengruppen in Darfur. Manche sagen, es seien bis zu 30. Meiner Meinung nach muss man sich mit vier oder fünf einigen, der Rest wird folgen. Wir machen sehr oft den Fehler, dass wir unter den Gruppen unsere Favoriten auswählen wollen. Einige Gruppen sind stärker muslimisch orientiert, andere eher säkular, und wir aus dem Westen neigen immer dazu, die eher säkularen als Partner auszuwählen.

Beim Friedensprozess geht es jedoch nicht darum, Favoriten zu wählen und sich dann nur für diese einzusetzen. Beim Friedensprozess geht es darum, mit jedem zu arbeiten, der zum Frieden bereit ist. Wenn wir Favoriten wählen, werden wir Teil des Problems, nicht Teil der Lösung.

Können wir einen Regimewechsel im Sudan erreichen? Ich glaube, die Amerikaner haben auch schon über diese Möglichkeit nachgedacht, denn sie haben ihre Erfahrungen aus Afghanistan und dem Irak. Aber wenn man sich die Optionen in Khartoum (oder sogar in der Diaspora) anschaut, dann gibt es nicht so viele: Die SPLM beherrscht den Südsudan, kann aber nicht wirklich die Herzen und Köpfe der Bewohner des Nordens für sich gewinnen. Es gibt eine Sudanesisch-Kommunistische Partei, die Art von arabischem Kommunismus, den man auch in Ägypten findet. Dann ist da die Umma-Partei von Sadiq al-Mahdi, der zudem schon einmal an der Spitze des Landes gestanden hat. Und es gibt die Nationale Kongresspartei PCP von al-Turabi. Turabi war früher ein Freund von Osama bin Laden, also vertraut man im Westen auch ihm nicht. Für einen Regimewechsel scheint auch die Opposition keine Alternative zu sein. Das dürfte auch ein sehr schwieriges Unterfangen werden. Sogar humanitäre Hilfsmaßnahmen könnten erheblichen Widerstand im Land hervorrufen. Sind wir dafür bereit?

Das IstGH-Verfahren ist ebenfalls ein Dilemma. Während die Menschen in Darfur Präsident Bashir unbedingt in Den Haag sehen wollen, könnte das Warten auf den IstGH den Friedensprozess auch zum Stillstand bringen. Was sagen denn die Rebellen jetzt, da Bashir unter Ver-

dacht steht? Sie sagen: »Hören Sie mal, wir reden doch nicht mit Kriegsverbrechern!«. Wenn man sich dann aber diese Rebellen ansieht, dann sind das ebenfalls Verbrecher. Frieden und Gerechtigkeit zur gleichen Zeit zu erreichen, das ist das Problem in Darfur so wie bei vielen anderen Konflikten.

Für 2009 sind im Sudan Wahlen und für 2011 eine Volksabstimmung darüber geplant, ob der Norden und der Süden zusammenbleiben oder zwei verschiedene Länder bilden sollen. Der Süden wird sehr wahrscheinlich für die Unabhängigkeit stimmen. Wir sehen die Gefahr, dass diese Volksabstimmung einen neuen Konflikt auslöst, und wir müssen auch auf einen Prozess nach 2011 vorbereitet sein und uns darauf einstellen. Es gibt viele Modelle für Autonomie und Unabhängigkeit, und je nach dem Ausgang der Volksabstimmung werden dazu intensive Verhandlungen zwischen dem Norden und dem Süden notwendig sein.

#### Der weitere Weg

Darfur braucht auf jeden Fall eine starke friedenserhaltende Mission, auch mit europäischer Beteiligung. Wir müssen Druck auf den Sudan ausüben, damit auch Europäer für die UNAMID-Friedensmission akzeptiert werden. Unsere Beteiligung könnte die Logistik, die technischen Kapazitäten und die Führungsstärke der Mission verbessern. Sie würde aber auch das politische Potenzial der UNAMID für eine Arbeit unter sehr schwierigen Bedingungen vor Ort verbessern.

Außerdem brauchen wir ernsthafte politische Gespräche. Wir brauchen einen politischen Ansatz bei Friedensverhandlungen. Diese Friedensverhandlungen müssen allumfassend sein, und Nachbarländer wie Tschad, Libyen und Eritrea müssen bei den Gesprächen ebenfalls eine Rolle spielen.

Selbstverständlich wird ein Wiederaufbau notwendig sein. Die internationale Gemeinschaft muss bereit sein, in Sudan und Darfur zu investieren, und zwar weit über die humanitären Aktionen hinaus, die wir momentan dort durchführen. Das Gebiet ist vom Krieg ruiniert, und zwei Millionen Menschen brauchen Hilfe, um in ihre Dörfer zurückkehren und wieder ein normales Leben beginnen zu können.

Ich glaube, dass wir als Europa unsere Fähigkeiten als Friedensvermittler aktiver einsetzen können. Wir brauchen die zivilen und militärischen friedenserhaltenden

## Die Europäische Sicherheitsstrategie: eine erste Bilanz

---

Komponenten, aber das genügt von unserer Seite nicht. Nicht nur in Darfur, sondern in vielen afrikanischen Ländern könnten wir stärker an politischen Verhandlungen beteiligt sein und auch finanzielle Unterstützung leisten, um den Friedensprozess voranzubringen. Man kann keine erfolgreiche friedenserhaltende Operation betreiben, wenn es keinen Frieden zu erhalten gibt.

Wenn wir die allgemeinere Rolle Europas in der Welt einschätzen, dann bildete in den vergangenen Jahren in vielen Konflikten weltweit das Konzept des »Krieges gegen den Terrorismus« unseren Ausgangspunkt. Es ist einfach, Länder und Bewegungen in »die Guten« und »die Bösen« zu unterteilen und dann einfach die Bösen zu töten. In den komplizierten Krisensituationen in aller Welt funktioniert dieses Konzept aber nicht. Die Welt ist nicht nur schwarz und weiß. Ein Paradigmenwechsel ist vonnöten: Unsere Leitlinien sollten praktische Lösungen für den Frieden, die Achtung der Menschenrechte und demokratische Veränderungen überall in der Welt sein. Mit diesen Prinzipien als Basis sollten wir bereit sein, mit jedem zu reden.

**Panel 1:****Die Europäische Sicherheitsstrategie: eine erste Bilanz**

*Tobias Flessenkemper  
Politischer Berater der Europäischen  
Polizei Mission (EUPM) in Bosnien-  
Herzegowina*

**Bosnien-Herzegowina – Musterbeispiel für zukünftige Missionen?**

Guten Morgen meine Damen und Herren, zunächst einmal möchte ich Frau Beer und der Grünen Fraktion dafür danken, dass sie diese Konferenz organisiert haben. Sie kommt zum richtigen Zeitpunkt. Die Ereignisse in Georgien und Kosovo zeigen uns, dass wir weiter über die EU Sicherheitsstrategie nachdenken müssen. Es ist außerdem wichtig, dass diese Diskussion nicht hinter verschlossenen Türen stattfindet. Wenn man wie ich in einer EU Mission arbeitet, merkt man immer wieder, dass wir Sicherheit nicht unter Ausschluss von Parlamenten und Zivilgesellschaft organisieren können. Wir brauchen die Beteiligung aller Akteure und wir müssen auch verstärkt über unsere EU Aktivitäten informieren.

Diese erste Runde soll »erste Missionen, erste Einschätzungen« diskutieren. Ich arbeite seit nunmehr fast vier Jahren für die Polizeimission der Europäischen Union in Bosnien-Herzegowina, davor habe ich EUPOL Proxima in Skopje in Mazedonien mitaufgebaut. Daher werde ich in dieser Runde über Erfahrungen im Krisenmanagement der EU auf dem westlichen Balkan berichten. Militärische Fragen wurden ja schon angesprochen. Ich möchte daher insbesondere über die zivilen Aspekte sprechen. Sicherlich haben auch hier viele Teilnehmer direkte Erfahrungen und Kenntnisse über den Westbalkan. Ich werde daher meine Argumente etwas zuspitzen, um unsere Diskussion zu beleben. Auch möchte ich betonen, dass dies meine Privatmeinung ist und ich für niemand anderen spreche.

Zuerst eine allgemeine Betrachtungen zur der Sicherheitsstrategie. Vor Ort, als Mitglied einer Operation im Rahmen der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP), hat sich die Europäische Sicherheitsstrategie als hilfreich erwiesen. In einer großen Mission in Bosnien-Herzegowina mit 400 Mitarbeitern allein bei EUPM und einer Militäroperation wie Operation Althea mit einer Stärke von ca. 2000 (zu Beginn 6000) Frauen und Männern, bietet die Sicherheitsstrategie ein gemeinsames Verständnis der Ziele der EU. Es hilft dabei, Personal auszubilden, wir können damit sagen wofür die Europäische Union steht und erklären in welche Richtung die europäische Außenpolitik gehen will. In Bosnien-Herzegowina haben wir beispielsweise

nicht nur die 27 EU-Mitgliedsstaaten, die an der Mission teilnehmen sondern auch weit über ein Dutzend Drittstaaten. Unter anderem Länder wie Kanada, Chile, Argentinien und andere europäische Nachbarn. Die Europäische Sicherheitsstrategie hat sich als wichtiges Instrument herausgestellt, um die Mission zu erfüllen oder überhaupt auf einer gemeinsamen Grundlage starten zu können.

**Die Europäische Sicherheitsstrategie im westlichen Balkan**

In diesem Fall muss ich sagen, sie kam eigentlich zu spät für die Region. Sie war eine Reaktion auf die Ereignisse im Irak im Jahre 2003. Was wir sehen ist, dass man versucht hat, die Dinge in einen Rahmen zu bekommen die über die Probleme des westlichen Balkans hinausgingen. Auf dem westlichen Balkan, also in Bosnien-Herzegowina und anderswo gilt es, die sicherheitspolitischen Aspekte mit der Logik der Erweiterung der Union zusammenzubringen. Also europäische Integration als Kern unserer Sicherheits- und Stabilitätsstrategie. Das ist natürlich ein breiter Ansatz, von daher gesehen ist es auch schwierig für eine erste Bilanz den westlichen Balkan heranzuziehen. Wenn wir den Balkan betrachten, müssen wir eigentlich über die Sicherheitsstrategie hinausgehen und uns auch mit der Erweiterungspolitik und der dahinter stehenden Logik befassen.

Auf der anderen Seite ist es auch Teil der Bilanz, dass wir eine spezielle Strategie für ein einzelnes Land entwickelt haben. Es gibt nur ein Land, für das die Europäische Union eine spezielle Strategie hat, das ist Bosnien-Herzegowina. Brauchen wir in Zukunft vielleicht mehr länderspezifische Ansätze? In Sarajewo hat er zu mehr Kohärenz geführt. Obwohl das Dokument seit 2004 nicht überarbeitet wurde, zwingt es die EU sich Gedanken zu machen, was wir eigentlich mit unseren verschiedenen Instrumenten erreichen wollen.

Lassen Sie mich einige Aspekte herausgreifen. Die Sicherheitsstrategie definiert Schlüsselbedrohungen. Im Dokument der Grünen wird vorgeschlagen, diese Sicherheitsbedrohungen breiter zu definieren und besser abzustimmen. Die Definition von Bedrohungen, bei einem gleichzeitigen Vorliegen von einem bestimmten Instrumentenkasten führt zu einer sehr vereinfachten Annäherung an Probleme in bestimmten Ländern. Und um das nochmal klar zu machen, ich rede hier nur über den Westbalkan. Ich gebe Ihnen ein Beispiel: eine der identifizierten Bedrohungen ist organisierte Krimi-

## Die Europäische Sicherheitsstrategie: eine erste Bilanz

nalität. Natürlich ist das ein Problem. Aber weil wir es als eine Schlüsselbedrohung in der Sicherheitsstrategie haben und weil wir im Rahmen der ESVP Fähigkeiten wie Polizei, Rechtsstaatlichkeit und so weiter haben, was fiel uns da ein? Eine Polizeimission. Aber ist eine Polizeimission wirklich das geeignete Instrument, um die Probleme Bosnien-Herzegowinas zu lösen? Ist dies das wirkliche Problem für die Zukunft des Landes und seine Perspektive auf EU Mitgliedschaft? Ist dies auch das einzige Problem im Kosovo? Ist dies nur ein Problem von Rechtsstaatlichkeit und Polizei? Die Gefahr ist, dass wir auf der einen Seite präjudizierende Bedrohungen haben und auf der anderen Seite einen festgelegten Instrumentenkasten. Eine Bemerkung am Rande, das Büro der Vereinten Nationen für Drogen- und Verbrechensbekämpfung (UNODC) hat in seinem jüngsten Bericht festgestellt, dass die organisierte Kriminalität auf dem Balkan beherrschbarer ist, als vermutet wurde.

Eine andere Frage, die ich mit Blick auf die Bewertung der Sicherheitsstrategie aufwerfen möchte, ist: brauchen wir eine Mission immer und überall? Sind wir nicht manchmal als Europäische Union nur »the new kid on the block«. Also noch ein Akteur, der mitmischen will, aber die Friedenssicherung und Stabilisierung komplizierter macht. Multilateralismus ist eine der Kernforderungen der derzeitigen Sicherheitsstrategie. Man kann sich also im Hinblick auf Georgien fragen, braucht es eine EU-Mission. Die Mitgliedsstaaten machen ja schon bei der OSZE und Vereinten Nationen vor Ort mit. Natürlich spielen viele Überlegungen eine Rolle, aber manchmal agieren wir weniger multilateral als wir für uns in Anspruch nehmen.

Der EU Instrumentenkasten ist erweitert worden: wir haben jetzt nicht nur Polizei, Rechtsstaatlichkeit, Zivilschutz und öffentliche Verwaltung sondern auch noch Monitoring. Und wenn dann plötzlich ein Problem wie Georgien auftaucht, was fällt uns da ein: Monitoring. Wir haben diese Fähigkeit gerade aufgestellt, also wollen wir sie nutzen. Eine ESVP-Mission scheint dann häufig eine gute Antwort auf eine aktuelle Krise. Quasi als kleinster gemeinsamer Nenner für ein außen- und sicherheitspolitisches Problem, für das es als solches vielleicht (noch) keine wirkliche gemeinsame Position gibt. Kosovo ist ein Beispiel für diese These. Alle 27 haben EULEX zugestimmt. Aber nicht alle 27 haben der Lösung des Problems Kosovo in gleicher Weise zugestimmt.

Wenn wir also die Ergebnisse der Sicherheitsstrategie diskutieren, dann müssen wir genau die Bedrohungen

und andere Faktoren analysieren. Mir scheint, dass wir flexibler und aktiver werden müssen. Zum Beispiel spielt das Thema »menschliche Sicherheit« eine große Rolle, um ein aktuelles Schlagwort zu benutzen. In der jetzigen Strategie spielt es nur eine Nebenrolle. Vielleicht weil es zu sehr dem ähnelt, was die Kommission vor Ort macht. Aber die Kommission definiert sich nicht automatisch als Sicherheitsakteur. Sie hat nicht immer die politischen Krallen, um die Richtung vorzugeben. Auf der anderen Seite hat sie andere wichtige Instrumente zu ihrer Verfügung. Das sind ganz klar, Beihilfen, Handelsbeziehungen und anderes. Im Kontext des Westbalkans spielt hier insbesondere die Visafrage eine entscheidende Rolle. Die Visafrage wird immer wichtiger in unseren Sicherheitsgesprächen. Nicht nur auf dem Balkan sondern auch in Georgien. Wenn man die Erklärung des Rates sehr genau liest, findet man dort nicht nur die Aussage »ja, wir gehen dort mit 200 Leuten hin«, die die Lage beobachten, sondern auch die Aussage, dass es Visaerleichterungen für Georgien geben wird. Es gibt also einen gewissen Fortschritt.

Das Konzept der menschlichen Sicherheit hat also die Herangehensweise schon etwas beeinflusst. Ich denke, hier kann auch das Parlament eine aktivere Rolle einnehmen, wenn es darum geht, Sicherheitsgemeinschaften als Teil der ESVP zu bilden. Im Juni haben wir ein Seminar in Sarajewo zur Polizei- und Sicherheitssektorreform organisiert. Da haben wir festgestellt, dass es kaum Dialog zwischen Parlamentariern gibt. Keinen strukturierten Dialog über Sicherheitsfragen, weder im eigenen Land noch im europäischen oder internationalen Rahmen. Es gibt keinen Austausch zwischen den Parlamenten der Mitgliedsstaaten oder mit dem Europäischen Parlament.

Lassen Sie mich jetzt noch auf einen letzten Aspekt eingehen: es geht um den Begriff »minilateral«. Minilateral natürlich im Gegensatz zu multilateral. Wir haben ein Problem in der Europäischen Union, dass wir nicht immer konsistent sind. Wir haben ein institutionalisiertes Ungleichgewicht unter den Mitgliedsstaaten. Dabei geht es nicht nur um UN-Sicherheitsratsmitglieder, sondern auch um Gruppen von Mitgliedsstaaten. Das hat einen enormen Einfluss auf unsere Missionen. In Bosnien-Herzegowina und Kosovo, spielen die Mitglieder der Kontaktgruppe und des Peace Implementation Councils eine Sonderrolle. Ähnliches gibt es bei anderen Problemen wie z.B dem Iran. Mein Gefühl, als Praktiker ist, dass das unser Leben eher schwieriger macht. Die großen Staaten sagen immer »oh nein, wir müssen das

## **Panel 1:** **Die Europäische Sicherheitsstrategie: eine erste Bilanz**

---

minilateral klären« und stellen sich gleichzeitig als Anführer zur Verfügung, weil eine Union mit 27 Mitgliedern angeblich nicht einheitlich operieren kann. Ich würde genau das Gegenteil behaupten: Gerade weil die EU ein institutionalisiertes Ungleichgewicht hat und vier oder fünf Länder immer etwas gleicher sind als die anderen, bekommen wir die 27 nie unter einen Hut. Und in dem Zusammenhang müssen wir uns auch die Sicherheitsstrategie angucken. Wie können wir hier einen besseren Rahmen setzen und Konstellationen vermeiden, wo einige Mitgliedsstaaten sich quasi automatisch als Anführer bei außen- und sicherheitspolitischen Fragen und vor Ort in den Missionen gerieren?

## Panel 2:

### Zutaten für eine umfassende Strategie – der Weg nach vorne

*Dr. Mary Martin  
Koordinatorin der »Human Security  
Study Group«, London School of  
Economics*

Vielen Dank für die Gelegenheit, auf dieser Konferenz zu sprechen, auf der zur rechten Zeit eine Prüfung der Europäischen Sicherheitsstrategie (ESS) und ihres Platzes in der künftigen Entwicklung der Außen- und Sicherheitspolitik der Union vorgenommen wird.

Wir stehen an der Schwelle einer neuen Denkweise zu sicherheits- und außenpolitischen Fragen. Wie alle wichtigen Wandlungsprozesse in der Geschichte ist auch dies kein einfacher und reibungsloser Übergang von einem Paradigma zum anderen; Innovation und Weiterentwicklung pflegen auf konkurrierende ältere Denkmodelle zu stoßen, die ihren Platz nicht ohne weiteres freimachen.

Wie wir in den vergangenen Wochen in Georgien gesehen haben, ist die Ära der Geopolitik, der Staaten, die im Sinne territorial verstandener Interessen militärische und unilaterale Macht ausüben, noch nicht vorüber und mag sogar wieder an Stärke gewinnen.

Daher ist es besonders wichtig, klar zu erfassen und auszusprechen, was wir mit Sicherheit meinen. Es muss eine umfassende Strategie sein, und diese sollten wir mit Gesprächspartnern aller Art teilen, ganz gleich, ob sie in unserer eigenen Öffentlichkeit zu finden sind oder unter unseren Verbündeten, unter denen, die uns bedrohen, oder jenen, denen wir helfen wollen. Die Öffentlichmachung von Sicherheit ist ein wichtiges Element im neuen Sicherheitsumfeld, und dies allein nötigt uns zu neuen Ansätzen.

Die Überprüfung der ESS bietet Gelegenheit, diese Art von Denken, Sprechen und Handeln voranzubringen und das Konzept Sicherheit neu zu definieren, sodass zwei spezifischen Veränderungen, die seit der Einführung der Strategie vor fünf Jahren im sicherheitspolitischen Umfeld eingetreten sind, Rechnung getragen wird.

1. Da ist zum einen der Übergang zu einer Post-Post-9/11-Welt; diese Welt hat uns die Grenzen traditioneller militärischer Macht und die komplexen Herausforderungen vor Augen geführt, die mit der Umsetzung unserer Vorstellungen von humanitären Einsätzen zum Aufbau von Demokratie und von multilateraler Zusammenarbeit verbunden sind. Das Scheitern der Politik im

Irak, die Schwierigkeiten, die in Afghanistan zu überwinden sind, und die Unwägbarkeiten des Engagements im Sudan und im übrigen Afrika sind Beispiele dafür, wie sehr sich das in der ESS umrissene Umfeld verändert hat. Zudem ist unsere Bedrohungswahrnehmung weniger klar und noch in Bewegung – sei es infolge des Klimawandels oder, wie eingangs erwähnt, der Rückkehr aggressiver Staaten und der Geopolitik.

2. Die zweite Veränderung der letzten fünf Jahre ist die Entwicklung der EU zum internationalen Akteur, wobei sich infolge der sowohl positiven wie weniger positiven Erfahrungen der ESVP (Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik) sehr viele Wandlungen vollzogen haben. Die ESVP kann auf mehr als zwanzig Missionen zurückblicken und erwirbt immer mehr Kompetenzen, auch in Sachen militärische Gewalt. Zugleich leidet sie, was weniger erfreulich ist, unter dem anhaltenden Problem der institutionellen Reform und einem Defizit an Legitimität und Glaubwürdigkeit, das aber nicht nur die Europäische Außenpolitik (EAP), sondern nach dem Verfassungsvertrag und dem Vertrag von Lissabon das ganze Integrationsprojekt betrifft.

Als Antwort auf diese Veränderungen muss die neue ESS mutiger und entschlossener auf einen spezifisch europäischen Weg zur Sicherheit hinarbeiten. Dieses Mal geht es nicht darum, ein für alle Mitgliedsstaaten akzeptables Dokument zu verfassen, um den Beweis anzutreten, dass wir eine gemeinsame Außenpolitik haben, sondern um die Ausarbeitung eines tragfähigen Konzepts, eines Handlungsrahmens, der nicht nur die Mitgliedsstaaten zusammenführt, sondern auch die vielen verschiedenen Dimensionen der europäischen Außenpolitik, seien es verschiedene Politikfelder wie etwa Handel, humanitäre Hilfe oder Krisenmanagement, verschiedene Handlungsebenen von der strategischen Planung in Brüssel über Initiativen der Mitgliedsstaaten bis hin zu den taktischen Einsatzkräften oder auch die verschiedenen Arten von Kompetenzen und Instrumenten wie etwa die militärischen und die zivilen.

Vieles wurde über die strukturelle Ambivalenz der ESS gesagt – dass es sich um ein flexibles Dokument handle, das Spielraum lasse und nicht allzu starre Vorschriften beinhalte. Nach fünf Jahren ist jedoch klar geworden, dass wir heute auch eine Reihe von Leitlinien benötigen, die Orientierung bieten, wie die EU die von ihr verkündeten Werte in die Praxis umsetzen soll – warum sie jenseits ihrer Grenzen interveniert, nach welchen Kriterien und auf welche Weise sie die Instrumente der



**Panel 2:****Zutaten für eine umfassende Strategie – der Weg nach vorne**

Intervention disloziert und welche Regeln es für die Anwendung militärischer Gewalt gibt. Im Mittelpunkt dieses Handlungsrahmens sollte konzeptionelle Klarheit dahingehend stehen, was ein umfassender Ansatz bedeutet und was dies für unsere Ziele und Methoden mit sich bringt. Aus diesem Grunde haben die HSSG-Mitglieder (Human Security Study Group) im vergangenen Jahr vorgeschlagen, dass die Mitgliedsstaaten in einer öffentlichen Erklärung ihre Unterstützung einer Reihe von Grundsätzen bekräftigen, die sowohl für die Mittel wie auch die Ziele des außenpolitischen Handelns gelten sollten.

Wir bezeichnen sie als die Grundsätze der menschlichen Sicherheit, von denen es sechs gibt: das Primat der Menschenrechte, eine rechtmäßige politische Führung, ein klares und transparentes Mandat, der Bottom-up-Ansatz, ein wirksamer Multilateralismus und ein integrierter regionaler Ansatz.

Menschliche Sicherheit ist ein Begriff, der Verwirrung stiftet, da er von diversen Ländern und Institutionen unterschiedlich benutzt wurde; er weckt Widerstand, weil er entweder als utopisch oder verschwommen oder gar als verdächtig angesehen wird – als eine Art Doppelzüngigkeit, die imperialistische oder neo-koloniale Motive bemänteln soll. Dennoch fasst dieser Begriff am besten zusammen, was die EU in ihrer Außen- und Sicherheitspolitik tut oder zu tun beabsichtigt.

Wir meinen, dass der europäische Weg zur Sicherheit darin besteht, die Sicherheit zu vermenschlichen, und dass dieser spezifische Ansatz die Kohärenz der europäischen Außenpolitik durch die Ausarbeitung eines gemeinsamen Systems von Regeln und Standards für die ESVP fördern und damit ihre Wirksamkeit steigern kann. Er schützt und hilft Menschen in Gefahr – sowohl durch natürliche als auch von Menschen gemachte Katastrophen.

Dem liegt der Gedanke zugrunde, dass Frieden, Gerechtigkeit und nachhaltige Entwicklung für eine sicherere und bessere Welt zentrale Bedeutung besitzen; dass Intervention und Hilfe, durch die elementaren Interessen und Bedürfnisse jenseits der Grenzen der EU lebender Menschen genauso gesichert werden, als seien sie Bürger der EU, den Königsweg darstellen, um unsere eigenen Interessen zu schützen und den Werten, die uns am Herzen liegen und die innerhalb der EU für Frieden und Wohlstand gesorgt haben, Anerkennung zu verschaffen.

Die künftige Entwicklung der Europäischen Außen- und Sicherheitspolitik beruht darauf, dass wir imstande sind, diese Werte zu propagieren – etwa das internationale Recht zur Beilegung von Konflikten, das Menschenrecht auf ein Leben ohne Angst, in Würde und Wohlergehen oder die Bedeutung der Zusammenarbeit und des Multilateralismus in internationalen Angelegenheiten.

Es bedarf auch der richtigen Mechanismen, um diese Ziele zu erreichen. Ohne Koordinierung und Sinn für die Kombination unterschiedlicher Instrumente verkehrt sich die Stärke der EU – die eben darin besteht, dass sie über verschiedene Instrumente verfügt und nicht nur an militärische Stärke glaubt – in eine Schwäche: in mangelnde Konsistenz bei der Umsetzung vor Ort und Revierkämpfe in Brüssel.

Schließlich muss die ESVP sichtbar und glaubwürdig sein. Die Besonderheit der europäischen Sicherheit und ihre Bedeutung für eine Welt, in der sich die Bedrohungswahrnehmung selbst seit 2003 gewandelt hat, muss durch die neue ESS öffentlich unterstrichen und den EU-Bürgern und auch jenen, denen wir helfen wollen, nahegebracht werden. Wenn wir die Europäische Außenpolitik weiter entwickeln wollen, etwa durch einen gemeinsamen Diplomatischen Dienst, mehr ESVP-Missionen und einen EU-Außenminister, brauchen wir ein besseres Kernkonzept, als wir es derzeit haben. Es erscheint kaum vorstellbar, dass die strukturelle Ambivalenz der ESS oder die allgemeinen Aussagen im Lissabon-Vertrag die Europäer, die feststellen, dass die öffentlichen Ausgaben für die Außenpolitik steigen, oder die zustimmen sollen, dass ihre Landsleute und vielleicht sogar ihre eigenen Familien Gefahren ausgesetzt werden, zufriedenstellen.

Deutlich formulierte Grundsätze menschlicher Sicherheit könnten helfen, die Unterstützung der Öffentlichkeit zu gewinnen, und liefern die Grundlage für einen konstruktiven Dialog über die Außen- und Sicherheitspolitik, woran es derzeit sowohl innerhalb der EU als auch zwischen der EU und jenen, denen sie helfen will, mangelt – insbesondere dort, wo man unsere Beweggründe missverstehen und ihnen misstrauen könnte. Daher bedauern wir, dass das Europäische Parlament in seiner knappen Entscheidung im Juni das Konzept der menschlichen Sicherheit nicht als zentralen Grundsatz der ESS und der ESVP anerkannt hat. Zu den wichtigsten Ergebnissen unserer Untersuchung von ESVP-Missionen auf dem Balkan, in Afrika, im Nahen Osten und in Indonesien gehört, dass die EU das Konzept

## Zutaten für eine umfassende Strategie – der Weg nach vorne

---

der menschlichen Sicherheit bereits »umsetzt« – die Kräfte vor Ort, die in schwierigen Konfliktsituationen und Post-Konfliktsituationen tätig sind, wissen nur zu gut, dass Menschenrechte eine wichtige Voraussetzung für die Sicherung von Friedensabkommen sind, dass Legitimität von wesentlicher Bedeutung ist, wenn die Intervention von außen funktionieren soll, dass Lösungen von unten nach oben implementiert werden müssen und dass jeder Konflikt Auswirkungen auf die Nachbarstaaten hat und deren Hilfe für die Lösung der Konflikte entscheidend ist. Doch dieses operative Wissen ist oft auf der politischen Ebene, wo über Mandate entschieden wird und Strategie und Ressourceneinsatz geplant werden, nicht vorhanden. Eine ESS, die die Grundsätze menschlicher Sicherheit einschließt, wäre ein erster Schritt, um diesen Koordinationsmangel zu beheben und die Weiterentwicklung der ESVP auf eine solidere Grundlage zu stellen.

Danke.

**Panel 2:****Zutaten für eine umfassende Strategie – der Weg nach vorne**

*Dr. Franco Algeri  
Forschungsdirektor – Austria Institut für  
Europa- und Sicherheitspolitik (AIES)*

Danke für die Einladung. Ich habe lange Jahre in Deutschland gelebt und gearbeitet, seit Beginn diesen Jahres bin ich in Österreich. So ist es mir nun möglich, nicht nur die Position eines großen EU-Mitgliedstaates zu kennen, sondern es eröffnet sich mir nun die Möglichkeit, eine andere mitgliedstaatliche Perspektive kennenzulernen. Meine nachfolgenden Überlegungen entspringen jedoch weniger einer nationalen Sichtweise des europäischen Integrationsprozesses sowie europäischer Außen- und Sicherheitspolitik. Vielmehr basieren sie auf meiner wissenschaftlichen Arbeit zu diesen Themen, wobei stets ein enger Bezug zur Praxis europäischer Politik besteht. Hinzu kommt, dass ich aufgrund meiner Beschäftigung mit China und Asien bemüht bin, auch Meinungen aus nicht-europäischer Sicht zu beachten.

Die Beschäftigung mit der europäischen Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik führt mich immer wieder zu einer Aussage des früheren Präsidenten der Europäischen Kommission, Romano Prodi. Meiner Meinung nach hat er bereits 2001 die entscheidenden Fragen gestellt, die ich an dieser Stelle wiederholen möchte:

Für welche Sache wären wir gemeinsam bereit zu sterben?

In welchem Maße kann man durch technische Vorkehrungen Stabilität exportieren, ab welchem Punkt wird man Menschenleben einsetzen müssen?

Kann eine Einrichtung, der die politische Einheit fehlt, sich langfristig darauf beschränken, Gelder zu verteilen? Ist die Union mit ausreichenden finanziellen und technischen Mitteln ausgestattet, um ihre eigene Sicherheit gewährleisten zu können?

Ich denke diese Fragen sind auch heute noch aktuell. Wir haben bis heute noch keine klaren Antworten auf diese Fragen. Dabei wäre dies eine Grundvoraussetzung, wenn wir über eine Revision oder Überarbeitung der Europäischen Sicherheitsstrategie reden. Um wirklich einen substanziellen Fortschritt zu erzielen, müssen zuerst diese Fragen beantwortet werden. Andernfalls verlieren wir uns in einer diffusen Debatte darüber, was eine globalisierte Welt ist und wie sie geordnet sein könnte.

Bei der Betrachtung des Titels dieses zweiten Panels, »Zutaten für eine umfassende Strategie«, fiel mir insbesondere das Wort »Zutaten« auf. Das erste, was mir dazu in den Sinn kam, war »kochen«, aber auch »Rezept«. Wie also lautet das Rezept für die Zukunft? Im Falle der Europäischen Sicherheitsstrategie bedeutet es mehr als nur EU-Missionen. Weitere Elemente müssten einbezogen werden und hierzu zählt sicherlich auch das Thema »Menschliche Sicherheit« (human security). Und wenn wir über kochen reden, geht es nicht nur darum, die richtigen Zutaten auszuwählen, wichtig ist auch das Wissen darüber und die Fähigkeit, wie man die Zutaten richtig anwendet und zubereitet.

Im Folgenden möchte ich einen Blick auf die »Zutaten« der Europäischen Sicherheitsstrategie werfen, um dann in einem zweiten Schritt zu fragen, wie diese angewandt bzw. umgesetzt werden können, sodass abschließend ein Ausblick für zukünftige Debatten gegeben werden kann.

Ohne den bekannten Inhalt der Europäischen Sicherheitsstrategie zu wiederholen, kann dieser klar in zwei Kategorien von »Zutaten« unterteilt werden. Die erste Kategorie betrifft »präventive Maßnahmen«. Laut der Sicherheitsstrategie »kann Konflikten und Bedrohungen nicht früh genug vorgebeugt werden«. Die zweite Kategorie umfasst die Instrumente, mit denen Konflikte bewältigt werden sollen. Hier finden wir in der Sicherheitsstrategie die Begrifflichkeit »Kombination von Instrumenten«. Hierüber haben wir im ersten Panel schon gesprochen.

Die Sicherheitsstrategie von 2003 ist in meinen Augen ein Kompromisspapier. Es ist eine Zustandsbeschreibung, ein deskriptives Papier, aber es ist in keinem Fall eine Strategie. Vom heutigen Kenntnisstand ausgehend gib es weit mehr Themen, die in eine Strategie gehören würden. Angelika Beer hat den Prozess der Überprüfung schon angesprochen und war in der Hinsicht – zumindest habe ich das so interpretiert – eher skeptisch, was das Endergebnis angeht. Aufgrund meiner Analyse teile ich diese Skepsis. Ich vermute, dass die überarbeitete Fassung der Europäischen Sicherheitsstrategie vielleicht – und man muss heute häufig »vielleicht« sagen, man denke nur an die Zukunft des Vertrags von Lissabon – einige kosmetische Veränderungen bringen wird. Aber der Kern der Sicherheitsstrategie wird sich nicht wesentlich verändern.

Ein Blick in die Grüne Sicherheitsstrategie bietet durchaus einige Zutaten, die sich sehr gut eignen, in die

## Zutaten für eine umfassende Strategie – der Weg nach vorne

Überarbeitung der offiziellen Sicherheitsstrategie der EU mit aufgenommen zu werden. Bei einem Vergleich der beiden Konzepte habe ich mich allerdings gefragt: Ist es Aufgabe einer Strategie zu beschreiben, was aktuell stattfindet? Sollte eine Strategie nicht vielmehr ein proaktives Dokument sein? Ein Dokument, das klar aussagt, was die Europäische Union tun möchte. Ich denke, was ganz wesentlich fehlt, sind zwei Bereiche.

Erstens, die Interessen der Europäischen Union müssen nicht nur klar identifiziert, sondern auch klar benannt werden. In der Europäischen Union haben wir ein großes Problem mit dem Wort »Interesse«. Wir reden nicht über Interessen. Die EU verhält sich in dieser Hinsicht (ohne hier einen amerikanischen Kommentator zu zitieren), als lebten Europäer auf einem anderen Planeten, als hätten die EU und ihre Mitgliedsstaaten keine Interessen. Das ist absurd, denn es gibt sehr wohl europäische Interessen. Diese sollten in der Strategie klar benannt werden. Außerdem hat die EU nicht nur idealistische Interessen, wie sie in allen offiziellen Dokumenten, dem Vertragswerk oder der Europäischen Sicherheitsstrategie zu finden sind. Ebenso wichtig sind ökonomische, materielle Interessen, über die in der Sicherheitsstrategie geredet werden sollte.

Zweitens zeigt die Europäische Sicherheitsstrategie nicht auf, welche globalen Strukturen künftig denkbar sein werden. Wir sollten jedoch über verschiedene Optionen nachdenken und auch darüber, wie Gestaltungsmuster der internationalen Beziehungen in der Zukunft aussehen könnten. Vor diesem Hintergrund sind dann Szenarien für die Rolle und das Handeln der EU zu entwickeln.

Internationale Beziehungen und die Entwicklung der internationalen Beziehungen verlaufen nicht linear, sondern unterliegen ständigen Veränderungen. Die Europäische Sicherheitsstrategie von 2003 bietet keine Lösungen dafür an, wie die EU mit entsprechenden Veränderungen umgehen soll.

Das bringt mich zum Aspekt der Anwendung der Zutaten: Wie nutzen wir die Zutaten der Sicherheitsstrategie, wie setzen wir sie um? Die Sicherheitsstrategie folgt dem Mantra des »effektiven Multilateralismus«. Erst kürzlich wurde im Rahmen einer anderen Konferenz über die Bezeichnung »effektiver Multilateralismus« nachgedacht und gefragt, weshalb eine Betonung auf »effektiv« gelegt wird. Warum sollte die EU sich des Multilateralismus bedienen, wenn dieser nicht effektiv

wäre? Aus sprachwissenschaftlicher Sicht bietet die Europäische Sicherheitsstrategie durchaus zahlreiche Beispiele dafür, wie mit viel Worten Unklarheit ausgedrückt werden kann. Hinsichtlich der sprachlichen Form sollte die nächste Strategie wesentlich klarer sein. Doch ich bleibe dahingehend eher skeptisch, dass die Überarbeitung der Sicherheitsstrategie tatsächlich eine entsprechende Änderung bringen wird. Ich stimme natürlich völlig damit überein, dass das Besondere an der europäischen Herangehensweise darin liegt, dass wir uns zuerst um zivile Maßnahmen kümmern und dann um die militärischen. Das sollte auch so bleiben. Das ist der Mehrwert der EU-Außenpolitik im Vergleich zu anderen Akteuren der internationalen Politik.

Drei wesentliche Punkte sollten bei der Umsetzung der Europäischen Sicherheitsstrategie künftig unbedingt berücksichtigt werden:

1. Unter welchen Bedingungen werden welche Instrumente genutzt? Das bedeutet, dass alle beteiligten Akteure, nicht nur die in der EU, sondern auch jene an die sich diese Strategie richtet, klar einschätzen können, wann die EU handeln wird und wie. Das bedeutet, dass es unterhalb dieser Strategie spezifischer Substrategien und Konzepte bedarf, in denen die Details des jeweiligen Handelns geklärt werden.
2. Die Kompetenzzuordnung muss durch klare Strukturen erkennbar sein, d. h. wer hat welche Art von Kompetenzen. Dies bezieht sich auf die supranationale Ebene ebenso wie auf die nationale Ebene. Es muss unmissverständlich geregelt sein, welche Kompetenzen beim Rat, der Kommission, dem Europäischen Parlament und den Mitgliedsstaaten liegen.
3. Klarheit muss auch bei der Bestimmung potenzieller Koalitionspartner herrschen, um europäische Interessen und die europäische Strategie umzusetzen. Die Europäische Sicherheitsstrategie benennt einige strategische Partner. Neben Staaten können auch internationale Organisationen oder beispielsweise Nichtregierungsorganisationen als strategische Partner berücksichtigt werden. Meines Erachtens braucht die Europäische Union bei der Ausgestaltung der internationalen Beziehungen Koalitionspartner, denn es herrscht Einigkeit darüber, dass die Mitgliedsstaaten und die EU nicht länger in der Lage sind, die Vielzahl bestehender Probleme und sicherheitspolitischer Herausforderungen alleine zu lösen. In diesem Zusammenhang könnten in der Zukunft Koalitionen entstehen, die uns heute eher illusionär oder

**Panel 2:****Zutaten für eine umfassende Strategie – der Weg nach vorne**

---

gar undenkbar erscheinen. Doch wir sollten deshalb nicht aufhören darüber nachzudenken.

Zusammenfassend und nochmals auf die Schlüsselfragen zurückkommend, die einleitend gestellt wurden, möchte ich mich auf einen Aspekt konzentrieren, der gerade jetzt aktuell ist: Was kann ohne den Vertrag von Lissabon erreicht werden? Meine Antwort lautet, dass einiges erreicht werden kann. Es hängt vom Willen der Mitgliedsstaaten ab, wie entsprechende Reformen (beispielsweise über Zusatzprotokolle oder entsprechende Vereinbarungen) zustandekommen können.

Dieser Wille ist notwendiger denn je, denn die Europäische Union befindet sich als internationaler Akteur in einer Sackgasse, deren Ausgang von unterschiedlichsten Akteuren und Herausforderungen kontrolliert wird, seien diese Staaten wie beispielsweise die USA, Russland oder China, nichtstaatliche Akteure wie Terroristen oder etwa die Herausforderung des Klimawandels. Um mit dieser Situation umzugehen, um aus dieser Sackgasse zu gelangen und ein proaktiver Akteur zu sein, müsste das Ergebnis der Überarbeitung der Europäischen Sicherheitsstrategie weit mehr bieten als derzeit erkennbar wird.

Vielen Dank.

## Zutaten für eine umfassende Strategie – der Weg nach vorne

*Dr. Susan Penksa  
Professorin für Politikwissenschaften,  
Westmont College, Santa Barbara,  
Kalifornien, USA*

Die euro-atlantische Gemeinschaft ist an einem bedeutenden Scheitelpunkt angekommen. Innerhalb der EU muss man sich mit der Europäischen Sicherheitsstrategie (ESS), der ungewissen Zukunft des auswärtigen Dienstes der EU und den Verzögerungen bei der Ratifizierung des Vertrags von Lissabon befassen. Außerhalb der EU stehen der 60. Jahrestag der Gründung der NATO, die Überprüfung des strategischen Konzepts der NATO und die Amtseinführung des neuen Präsidenten der Vereinigten Staaten an.

Die EU und die USA sehen sich bei der Stabilisierung der westlichen Balkanstaaten, Russlands, Afghanistans und Pakistans, des Nahen Ostens und Afrikas mit zahlreichen komplexen Herausforderungen konfrontiert, gleichzeitig verlangen Querschnittsthemen wie der Klimawandel, die unsichere Energieversorgung, Armut und Terrorismus immer mehr nach konzertierten, in Beratungen festgelegten Maßnahmen. Die Sicherheitsbedrohungen unserer Zeit können weder von einem Einzelnen noch dadurch gelöst werden, dass wir uns nur auf die NATO oder die UNO verlassen.

In der Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg wurden die transatlantischen Sicherheitsanforderungen sowohl in der NATO als auch bilateral besprochen. Während die NATO noch immer eine wichtige Institution für die transatlantische Zusammenarbeit ist, gewinnt das bilaterale Sicherheitsverhältnis USA-EU immer mehr an Bedeutung. 2009 haben die EU und die USA die Gelegenheit, eine strategische Agenda für eine europäisch-amerikanische Zusammenarbeit im Bereich der Sicherheit festzulegen und politische Maßnahmen umzusetzen, deren Ausgangspunkt die ineinander greifenden Bereiche Sicherheit, Entwicklung und Umwelt sind.

1956, zu Beginn des Kalten Krieges, erklärten die NATO-Staaten:

»Sicherheit ist heutzutage weit mehr als eine militärische Angelegenheit. Die Stärkung der politischen Konsultation und der wirtschaftlichen Zusammenarbeit, die Entwicklung von Ressourcen, Fortschritte im Bereich der Bildung und das Verständnis der Öffentlichkeit – das alles kann für den Schutz der Sicherheit einer Nation oder eines Bündnisses ebenso wichtig oder sogar wichtiger

sein als der Bau eines Schlachtschiffes oder die Ausrüstung einer Armee. Diese beiden Aspekte – der zivile und der militärische Aspekt – dürfen nicht länger getrennt voneinander betrachtet werden, weder innerhalb von Nationen noch zwischen ihnen. Vielleicht haben wir diesen Zusammenhang bisher nicht vollständig erkannt oder nicht genug getan.«

Wir wissen seit Jahrzehnten, dass das Thema Sicherheit eine ganze Palette komplexer, voneinander abhängiger Fragen umfasst und dass zivile Fähigkeiten ein integraler Bestandteil der Sicherheit sind. Gerade mit dem europäischen Integrationsprojekt wird doch die Unteilbarkeit der Sicherheit anerkannt, d. h. es wird anerkannt, dass Friede und Sicherheit entstehen, wenn sowohl die materiellen als auch die politischen Bedingungen für gegenseitige Abhängigkeit geschaffen und aufrechterhalten werden. Mehr noch, die formalisierten Verfahren für die europäische politische Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Außenpolitik von 1973 wurden ebenfalls unter Anerkennung der politischen, wirtschaftlichen und sozialen Aspekte der Sicherheit und der Außenpolitik vereinbart und berücksichtigen, dass wirtschaftliche Sicherheit (und die Sicherheit der Energieversorgung) nicht länger von der Außen- und Sicherheitspolitik getrennt werden können.

Diese Grundsätze aus der NATO-Erklärung von 1956 haben wir im 21. Jahrhundert wiederentdeckt. Gegenwärtig sind wir Zeuge einer immer mehr an Tempo gewinnenden Globalisierung der Unsicherheit. Die Bedrohungen, denen sich die globale Gesellschaft heute gegenüber sieht, sind nur allzu gut bekannt: Armut, Krankheit, Verbreitung von Massenvernichtungswaffen, Bürgerkriege, Gewalt, Völkermord, Terrorismus, Klimawandel, Lebensmittel- und Energieknappheit – um nur einige zu nennen. Dabei handelt es sich um grenzüberschreitende Probleme, die einer langfristigen strategischen Planung und Führungsstärke, der politischen Energie und des Einsatzes der Regierungen, der Zivilgesellschaft und Einzelner bedürfen – und, ja, einer gestärkten transatlantischen Sicherheitsgemeinschaft.

Seit dem Höhepunkt des transatlantischen Konflikts wegen Irak hat sich die Art und Weise, wie die USA und die EU die Bedrohungslage wahrnehmen, teilweise wieder angenähert. So hat sich die Bush-Administration beispielsweise vom ausdrücklichen Unilateralismus früherer Jahre abgewandt. Die USA betonen nun wieder die Bedeutung der »sanften, nicht militärischen Macht«.



**Panel 2:****Zutaten für eine umfassende Strategie – der Weg nach vorne**

Ein Beispiel dafür ist ein Zitat des amerikanischen Verteidigungsministers Robert Gates vom Juli 2008, als er die US-Regierung aufrief, mehr Geld für Diplomatie, Auslands- und Entwicklungshilfe und nichtmilitärische Macht auszugeben. Minister Gates kritisierte, was er als die »schleichende Militarisierung der amerikanischen Außen- und Sicherheitspolitik« bezeichnete, und stellte fest, dass der amerikanische auswärtige Dienst nicht die Fremdenlegion sei und das Militär nicht fälschlicherweise als Friedenscorps mit Gewehren verstanden werden dürfe.

Das sind bemerkenswerte Aussagen des amtierenden Verteidigungsministers der USA, der ein bisschen wie das »alte Europa« klingt, wenn er die Bedeutung multilateraler Zusammenarbeit in der Welt und nichtmilitärischer Maßnahmen für die Sicherheit im 21. Jahrhundert betont. Sogar die Haltung der USA gegenüber der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) hat sich verbessert. Nach einer bemerkenswerten Initiative zur Stärkung der amerikanisch-europäischen Zusammenarbeit beim Krisenmanagement im Jahr 2006 haben die USA und die EU im vergangenen Jahr eine Sicherheitsvereinbarung unterzeichnet, mit der der Austausch von als geheim eingestuftem Dokumenten erleichtert und eine gemeinsame Prüfung von Sicherheitsbedrohungen zugelassen werden.

Seit Oktober hat der NATO-Botschafter der USA in einer Reihe bemerkenswerter Reden immer wieder darauf verwiesen, dass die USA, wenn sie nach Verbündeten bei der Bewältigung globaler Herausforderungen suchen, sich zunehmend zuerst in der Europäischen Union umsehen. Ja, natürlich bei den Mitgliedsstaaten, aber verstärkt auch bei der Institution selbst. In Paris ging der Botschafter 2008 noch weiter und bot sowohl eine militärische als auch eine zivile Unterstützung der ESVP ausdrücklich an.

»So bin ich heute hier in Paris, um zu sagen, dass wir gemeinsam mit Frankreich der Auffassung sind – Europa braucht, die Vereinigten Staaten brauchen, die NATO braucht, die demokratische Welt braucht – eine stärkere und einsatzfähigere europäische Verteidigungskapazität. Eine sich nur auf nichtmilitärische Macht stützende ESVP reicht nicht aus.«

Das war eine nachdrückliche Erklärung öffentlicher Unterstützung für eine unabhängige europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Aber sind den Worten Taten gefolgt? Nehmen wir das Beispiel Kosovo, wo

die Vereinigten Staaten einen Beitrag zur europäischen Rechtsstaatlichkeitsmission EULEX leisten. Die USA nehmen damit zum ersten Mal an einer europäischen Sicherheits- und Verteidigungsoperation teil und entsenden mehr als 80 Personen für die Mission.

Derzeit führen die EU, die UNO und Serbien schwierige politische Verhandlungen. Die USA haben die EU und die UNO das ganze Jahr über auf beispiellose Weise politisch unterstützt. Sie haben sich in zahlreichen Demarchen an die UNO gewandt, in denen sie auf eine beschleunigte Übergabe an die EU, die Übertragung der Mittel und den Abschluss eines Abkommens über die EULEX-Vorrechte gedrängt haben. Wie ein EU-Beamter kommentierte, »ist es eine recht bedeutende Entwicklung, dass die USA die EU in New York verteidigen.«

Die amerikanische Unterstützung der ESVP-Mission im Kosovo hängt aber nicht nur damit zusammen, dass die USA und die EU im Kosovo übereinstimmende Interessen haben. Sie spiegelt auch die zunehmende bilaterale Sicherheitsbeziehung zwischen den USA und der EU wider. Die Vereinigten Staaten unterstützen ferner einen ESVP-Beitrag in Afghanistan – nicht, weil sie ihre Verantwortung einfach auf Europa abwälzen wollen, sondern weil sie der Auffassung sind, dass die EU über hilfreiche Erfahrungen bei der Schulung der Polizei verfügt und die Vereinigten Staaten für komplexe zivile Friedensoperationen nur über eingeschränkte Kapazitäten verfügen.

In dieser neuen Ära der direkten amerikanisch-europäischen Zusammenarbeit im Bereich der Sicherheit bestehen bereits neue Kontakte zwischen der GD IX des Generalsekretariats des Europäischen Rates und dem S/CRS, dem Büro des Koordinators für Wiederaufbau und Stabilisierung des Außenministeriums (State Department's Office of the Coordinator for Reconstruction and Stabilization). Das S/CRS wurde 2004 eingerichtet und arbeitet mit allen Bereichen der amerikanischen Regierung sowie der Weltgemeinschaft an Konfliktprävention, Frühwarnung, Konfliktanalyse und -bewertung, »um die Unregierbarkeit von Staaten frühzeitig zu erkennen, diese möglichst abzuwenden und Staaten, die einen Konflikt überstanden haben, zu helfen, die Grundlage für langfristigen Frieden, verantwortungsvolle Regierungsführung und nachhaltige Entwicklung zu legen«.

Das S/CRS hat 88 Mitarbeiter. Seit kurzem besteht auch eine zivile Stabilisierungsinitiative (Civilian Stabilization

## Zutaten für eine umfassende Strategie – der Weg nach vorne

Initiative), für die aus dem amerikanischen Haushalt 2009 Mittel in Höhe von 248,6 Millionen US-Dollar angefordert sind und die die Stärkung ziviler Fähigkeiten zum Ziel hat. Die Initiative verfügt über Mittel für das Civilian Response Corps (mit den Komponenten Aktives Personal, Bereitschaft und Reserve), das in Partnerschaft mit acht zivilen Einrichtungen agiert. (In der EU entspricht das dem CRT, dem Civilian Response Team).

Wird die Civilian Stabilization Initiative im Haushaltsjahr 2009 in voller Höhe finanziert, wird sie mehr als 250 aktive Mitglieder, 2000 Personen in der Bereitschaft und eine aus 2000 Mann bestehende Reserve umfassen. 2008 hat der Kongress bisher 75 Millionen US-Dollar Anfangsfinanzierung für die Komponenten Aktives und Bereitschaftspersonal des Civilian Response Corps bereitgestellt.

Das S/CRS unterhält bilaterale Beziehungen mit den entsprechenden Organen aus dem Vereinigten Königreich, den Niederlanden, Kanada und Skandinavien – Länder, die angesichts des Bedarfs an integrierter Konflikt- und Krisenprävention und -reaktion ähnliche Einrichtungen geschaffen haben. Wenngleich das S/CRS und die GD IX des Generalsekretariats vor allem seit der 2006 vereinbarten amerikanisch-europäischen Erklärung über Krisenmanagement die bilateralen Kontakte ausgebaut haben, ist das Momentum der amerikanisch-europäischen Zusammenarbeit der letzten Jahre doch nicht vollständig genutzt worden.

Weder die USA noch die EU haben alle Möglichkeiten des neuen Arbeitsplans für Krisenmanagement oder des Watch-List-Mechanismus ausgeschöpft. Die GD IX leidet unter Personalmangel und verfügt nicht über ausreichend Kapazitäten, um diesen Aspekt der transatlantischen Sicherheitszusammenarbeit vollständig auszubauen. Daher stehen die Mitarbeiter des S/CRS häufiger mit ihren Kollegen aus den entsprechenden Regierungsstellen der Mitgliedsstaaten in Kontakt als mit der EU.

Wir benötigen mehr Instrumente (und politischen Willen) für einen nachhaltigen Dialog und eine nachhaltige Zusammenarbeit zwischen den USA und der EU – über die jährlichen amerikanisch-europäischen Gipfel hinaus, bis hin zu den Arbeitsebenen und sogar dem Parlament und dem Kongress. Die Mitgliedsstaaten der EU und auch der Mitarbeiterstab teilen die Auffassung, dass die Sicherheitsbeziehungen zwischen den USA und der EU gefestigt werden müssen, allerdings liegt keinerlei

strategische Planung zur Beantwortung der Frage vor, wie genau die Zusammenarbeit gestärkt werden soll.

Die Überprüfung der Europäischen Sicherheitsstrategie muss über eine interne europäische Debatte über Art und Ausmaß von Sicherheitsbedrohungen hinausgehen, hin zu einer Debatte darüber, wie, wann und wo man sich mit der neuen US-Administration direkt engagieren kann. Immer wenn es zum Wechsel an der Spitze der Exekutive kommt, besteht Gelegenheit zur Neugestaltung der Beziehungen zwischen den USA und der EU, und zwar insbesondere innerhalb der ersten 100 Tage, wenn die neuen politischen Prioritäten festgelegt werden.

Was erwartet die EU von einer transatlantischen Sicherheitspartnerschaft – innerhalb der NATO natürlich, aber insbesondere vom bilateralen Verhältnis mit den Vereinigten Staaten? Welche Sicherheitsfragen sollen bei transatlantischen Maßnahmen den EU-Mitgliedsstaaten zufolge Priorität haben? Die EU muss für die transatlantische Sicherheitszusammenarbeit eine strategische Zielvorstellung vorlegen – weg von einer reagierenden Haltung hin zur aktiven Gestaltung und zu einem aktiven Beitrag zu den Bedingungen der transatlantischen Sicherheitszusammenarbeit. Die EU, sollte sie sich nicht dazu durchringen, eine echte Strategie für die direkte Sicherheitszusammenarbeit mit den Vereinigten Staaten zu entwickeln, läuft Gefahr, für ihre eigenen Sicherheitsziele an Boden zu verlieren.

Die größten Möglichkeiten für eine Verbesserung der amerikanisch-europäischen Sicherheitszusammenarbeit eröffnen sich bei der Konfliktprävention, der Reaktion im Krisenfall und der Stabilisierung nach Konflikten, da hier bereits Grundlagen bestehen, auf denen aufgebaut werden kann. Gleichzeitig wird die EU ihre Bereitschaft unter Beweis stellen müssen, die großen geostrategischen Herausforderungen – beispielsweise eine einheitliche Politik für Afghanistan und Pakistan und die Stärkung der Beziehungen zwischen der EU und Russland – anzugehen.

Eine größere amerikanische Unterstützung der ESVP und eine neue Bereitschaft, die transatlantischen Beziehungen neu mit Leben zu füllen, werden der EU den Spielraum eröffnen, den sie braucht, um den inneren politischen Willen zu verstärkter Zusammenarbeit im Bereich der Außen- und Sicherheitszusammenarbeit aufzubauen und langfristig zu erhalten. Zielvorstellungen und Führungskraft sind vonnöten – sowohl auf der Ebene der Staats- und Regierungschefs als auch innerhalb der

**Panel 2:****Zutaten für eine umfassende Strategie – der Weg nach vorne**

---

einzelstaatlichen Regierungen, der Parlamente, der offiziellen Vertreter der EU, des Europäischen Parlaments, der NRO und unter Theoretikern.

Die erste Aufgabe besteht zunächst einmal darin, die Ziele der EU-Mitgliedsstaaten mit Blick auf eine umfassende Sicherheit und Krisenreaktion zu überprüfen und zweitens, strategische Prioritäten für die Beziehungen zwischen der EU und den USA festzulegen. Das größte Hindernis ist nicht der Widerstand der USA gegen eine europäische Sicherheitszusammenarbeit, sondern der politische Wille der Mitgliedsstaaten.

Kurz gesagt: Auf die Überprüfung der Europäischen Sicherheitsstrategie sollte eine Reihe begleitender politischer Initiativen der EU für die Sicherheitszusammenarbeit mit der neuen US-Administration folgen. Im Mittelpunkt des Vorschlags sollten ein Aktionsplan für eine neue multilaterale Sicherheitsagenda zwischen den USA und der EU und ein geregeltes Verfahren für eine strategische Überprüfung aller außenpolitischen Beziehungen der EU stehen, einschließlich der Beziehungen zu den USA, die ein unverzichtbarer Bestandteil der transatlantischen und globalen Sicherheit sind.

## Schlussfolgerung

*Angelika Beer  
MdEP, Außenpolitische Koordinatorin  
und sicherheitspolitische Sprecherin der  
Grünen/EFA*

Die heutige Konferenz hat deutlich gemacht, dass wir noch jede Menge Aufgaben vor uns haben. Aber das ist auch gut so, das war ja das Ziel der Sache. Wir werden weiter Lobby betreiben und dafür kämpfen, dass wir diese Aufgaben erfolgreich angehen.

Dabei müssen wir aber die Ebenen beachten, auf denen wir uns bewegen. Im Moment stehen wir vor der drängenden Frage, ob und wenn ja, wann es den Lissabon-Vertrag gibt. Werden sich einige Maßnahmen nur verzögern oder werden sie gar nicht kommen? Das betrifft vor allen Dingen den Europäischen Auswärtigen Dienst. Dieser Europäische Auswärtige Dienst wäre ein Novum in der Geschichte der diplomatischen Zusammenarbeit. Gleichzeitig wäre dies der Ort, an dem sich ein zukünftiges Europäisches Friedenskorps ansiedeln könnte. Diese alte grüne Forderung hat mit der Gründung der Peacebuilding Partnership 2007 erstmals konkrete Gestalt angenommen und könnte auf diese Weise sinnvoll weitergeführt werden. Auch von dem Zusammenschluss des Hohen Repräsentanten für Außen- und Sicherheitspolitik mit dem Posten des Kommissars für Auswärtige Angelegenheiten versprechen wir uns viel. Denn mit dem Wegfall der Trennung von Rats- und Kommissionsaufgaben könnte die Krisenbewältigung ganzheitlicher angegangen werden, als das jetzt der Fall ist. Bisher gilt die klassische Trennung: der Rat kümmert sich mehr um die militärische Planung während die Kommission für die zivilen Aufgaben zuständig ist. Auf diese Weise wird viel aneinander vorbei und sogar gegeneinander geplant.

Dann haben wir die Ebene der Europäischen Sicherheitsstrategie (ESS) selber. Heute haben wir viele gute Anregungen bekommen. Besonders interessant finde ich, dass die grundsätzliche Notwendigkeit zur Überarbeitung gesehen wurde. Nun ist es auf europäischer Ebene immer gefährlich, einmal geschnürte Vereinbarungen wieder aufzubrechen. Vermutlich stammt daher auch der Widerstand gegen eine Überarbeitung. Dennoch lässt sich nicht leugnen, dass die ESS von 2003 den aktuellen Herausforderungen nicht mehr entspricht. Dabei ließen sich die Forderungen nach einer strategischen Ausrichtung einerseits und klareren Zielen andererseits durchaus miteinander in Einklang bringen, indem unterschiedliche Arten von Papieren entstehen würden. Die EU könnte zum einen eine übergeordnete

Strategie formulieren und dazu passend weitere Papiere, die sich dann mit der Umsetzung beschäftigen. Auf diese Weise müsste nicht jedes Mal an den Grundfesten gerüttelt werden. Und trotzdem könnte der Bedarf zur Anpassung an aktuelle Krisen gedeckt werden. Gleichzeitig fordern wir auch, dass die Mitgliedsstaaten sich an ihre Beschlüsse halten.

Kein EU-Mitgliedsland hat den Atomdeal zwischen USA und Indien verhindert, obwohl sie es in der Nuclear Suppliers Group mit einem einzigen Veto hätten erreichen können. Das ist nicht akzeptabel. In der ESS rangiert die Bedrohung durch Massenvernichtungswaffen an vorderster Stelle. Eben deshalb hätte der Deal mit allen Mitteln verhindert werden müssen. So ist ein weiterer Dambruch im Nichtverbreitungsregime entstanden. Andere Staaten wie Iran werden sich fragen, warum ausgerechnet sie sich an internationale Verabredungen halten sollten. Diese Doppelstandards müssen aufhören. Es muss ein neues, klares Bekenntnis zur Abrüstung geben. Wir wollen, dass die EU zur Avantgarde der Abrüstung wird. Damit sind auch einseitige Abrüstungsschritte gemeint. Nur so kann ein klares Bekenntnis aussehen, das als Vorbild dient.

Auf einer weiteren Ebene sind die Mitgliedsstaaten angesprochen. Die Trennung von EU und nationalen Aufgaben muss klarer werden, auch das wurde heute erwähnt. Die Außen- und Sicherheitspolitik ist ein zu gefährliches Feld, um als Graubereich herzuhalten. Wir wollen ein umfassendes Kontrollrecht für das Europäische Parlament, was die Auslandseinsätze angeht. Bis es so weit ist, müssen aber die nationalen Parlamente ihre Kontrollfunktion wahrnehmen. Und das betrifft nicht nur die Auswärtigen Ausschüsse. Bei der Vielzahl der zivilen Helferinnen und Helfer, die wir ins Ausland schicken, müssen auch die Innenausschüsse sich ihrer Verantwortung bewusst werden.

Zum Schluss gilt es, auch die individuellen Bemühungen weiter zu betreiben. Am 8.10. entsteht hier in Brüssel das parlamentarische Netzwerk zur Konfliktprävention und menschlichen Sicherheit. Als Schirmherrin hoffe ich, dass wir mit diesem Instrument – es geht auf eine Idee von Maarti Ahtissari, Gareth Evans und anderen zurück – mehr Kolleginnen und Kollegen überzeugen können, in diesem Bereich aktiv zu werden.

Inhaltlich hat sich heute klar gezeigt, dass es noch viel Klärungsbedarf gibt: Zum Beispiel bei der Frage, wie wir es mit dem Multilateralismus halten. Der aktuelle EU-Einsatz in Georgien wirft die Frage auf, warum uns nichts

## Schlussfolgerung

---

anderes einfällt, als neben der OSZE und der UN nun auch noch eine EU-Mission zu starten. Hier müssen wir uns klar machen, welche Rolle wir als EU spielen wollen. Beispiele wie wir international wahrgenommen werden, haben wir heute im ersten Panel gehört. Interessant aber auch, das etwas andere Bild der EU-USA Beziehungen im zweiten Panel, das uns Stoff zum weiterarbeiten gibt. Darüber hinaus hat das zweite Panel – so finde ich – bestätigt, dass es bei der strategischen Ausrichtung ein Leitbild geben muss. Niemand hat widersprochen, dass »Human Security« dieses Leitbild sein kann. Wir werden daher genau an dieser Stelle weiterarbeiten.

Wir haben heute ein weites Feld behandelt. Aber genauso ist es. Jeweils einen einzelnen Konflikt herauszunehmen, um dann an ihm die Aufgaben durchzudeklinieren, das haben wir oft genug getan. Worauf es uns heute ankam, war die Vernetzung der Politikbereiche. Ich bin daher allen Rednerinnen und Rednern dankbar, dass sie diesem Konzept gefolgt sind. Wir müssen klarer machen, dass Energiepolitik Friedenspolitik ist, dass Entwicklungspolitik untrennbar mit Umweltpolitik zusammenhängt und dass es uns gelingen muss, sie gemeinsam mit den Expertinnen und Experten der Außen- und Sicherheitspolitik an einen Tisch zu bringen. Dann bin ich optimistisch für die Zukunft.





V.i.S.d.P.:

Angelika Beer MdEP

Europäisches Parlament

ASP 08 H 240

Rue Wiertz 60

B-1047 Brüssel/Belgien

fon: 0032-2-284-5135

fax: 0032-2-284-9135

mail: [angelika.beer@europarl.europa.eu](mailto:angelika.beer@europarl.europa.eu)

[www.angelika-beer.de](http://www.angelika-beer.de)

Redaktion: Birte Gäth, Farzad Djafari

Satz & Layout: KOMPAKTMEDIEN –

Die Kommunikationsbereiter GmbH

Druck: Bloch & Co GmbH, Berlin

Stand: Januar 2009