

August 2016

Die „Global Strategy“ der EU – eine Analyse

Policy Brief

Univ. Prof. Dr. Heinz Gärtner

Leistung erbracht im Rahmen des Kooperationsprojekts BMLVS/DIONSihPol - oiip

Die Hohe Repräsentantin für Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union (EU) Federica Mogherini legte die globale Strategie der EU (EUGS)¹ vor. Während der Vertrag von Lissabon vor allem den Aufbau der Europäischen Union nach innen behandelt, richtet die EUGS den Blick nach außen. Die Hohe Repräsentantin will den Begriff „global“ nicht lediglich im geographischen sondern im umfassenden Sinne verstanden wissen. Dieser schließt „soft“ wie „hard power“ mit ein, die EU als zivile und militärische Macht. Im vorgelegten Papier werden einige zentrale Begriffe verwendet, auf die im Folgenden eingegangen wird. Es sind dies Engagement, menschliche Sicherheit, Partnerschaft und Kooperation, sowie sektorale Zielsetzungen. Diese werden hier dargestellt und kurz interpretiert, sowie deren Bedeutung für die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP), auch in Bezug auf Österreich, herausgearbeitet.

Engagement

In einer immer mehr vernetzten Welt fordert die EUGS Verbundenheit und Engagement mit anderen. Die EUGS soll „gezieltes Engagement“ über die engere Nachbarschaft der EU hinaus verfolgen, um die Ursachen von Konflikt und Armut zu bekämpfen sowie um die Universalität der Menschenrechte zu betonen. Die EU will sich öffnen und global engagieren. Als zentrale Herausforderungen werden Umweltzerstörung, Ressourcenknappheit, transnationale Kriminalität und internationaler Terrorismus genannt.

Kernaufgaben des „praktischen und prinzipiellen“ Engagements der EU liegen bei Konfliktverhütung, -management und -lösung sowie bei der Friedensschaffung. Kerngebiete sind die angrenzenden Regionen im Osten und Süden, aber auch fallweise weiter entfernte Gebiete. Verantwortungsvolles Engagement ist für die Glaubwürdigkeit der EU entscheidend.

„Engagement“ bedeutet aber auch die diplomatische Öffnung zu nicht befreundeten Staaten, wie China und dem Iran.

Interpretation:

Der Begriff „Engagement“ wird sehr häufig in der EUSG in unterschiedlichen Zusammenhängen verwendet. Er soll den Willen der EU, sich über ihre Grenzen hinaus in verschiedenen Regionen mit unterschiedlichen Themen zu engagieren, demonstrieren. Als Instrumente dafür dienen diplomatische, politische, zivile und militärische Maßnahmen.

¹ Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe, A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy, June 2016.

Menschliche Sicherheit

Die EUGS betrachtet die mit dem Staatenzerfall verbundenen gewaltsamen Konflikte, Krisen und menschliches Leiden als Gefährdung vitaler Interessen der EU. Friedensoperationen sind Teil des „integrierten Ansatzes“ der menschlichen Sicherheit. Durch langfristiges Engagement will die EU den Schutz von Menschenrechten verbessern. In einem größeren Zusammenhang ist es das Anliegen der EU, Konflikte zu verhindern, menschliche Sicherheit zu fördern, die Ursachen von Instabilitäten anzusprechen und für eine sicherere Welt zu arbeiten.

Interpretation:

Es ist auffallend, welche zentrale Rolle der Begriff „menschliche Sicherheit“ in der EUGS spielt. Menschliche Sicherheit stellt die Sicherheit des Individuums und nicht des Staates oder eines Territoriums in den Mittelpunkt. Menschliche Sicherheit wendet in der Regel Methoden der Friedensschaffung an, wie präventive Diplomatie, Sicherheitssektor-Reform, nachhaltige Sicherheit und Entwicklung, Konfliktverhütung, Verhandlungen und vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen.

Partnerschaft und Kooperation

Die EUGS betont die „gemeinsamen Interessen durch verantwortungsvolles Engagement und Partnerschaften mit anderen“. Kooperative Sicherheit ermöglicht die Teilnahme an Krisenmanagement- und Friedensoperationen von verschiedenen internationalen Arrangements und Organisationen.

Ihre globale Rolle kann die EU nur wahrnehmen, wenn sie sie mit Partnern teilt. Diese können Staaten, internationale und regionale Organisationen sein. Mit ihnen könne ein System von Solidarität und kollektiver Sicherheit aufgebaut werden. Zuerst werden die USA und die NATO genannt. Die EU wird sich aber auch um Partner in Asien, Afrika und Lateinamerika bemühen.

Interpretation:

Der Begriff des „Partners“ wird bereits von der NATO erwähnt und bedeutet im Allgemeinen einen Staat oder eine regionale Organisation, die befreundet aber nicht Mitglied ist. Bei der NATO geht er geographisch wie politisch weit über die eng begrenzte Gruppe der „Partnerschaft für den Frieden“ (PfP) hinaus. Partner sind also nicht Teil der kollektiven Verteidigung, die ein Bündnis gegen einen äußeren Feind ist, sondern können ein System kollektiver Sicherheit werden. Diese richtet sich nicht gegen einen bestimmten Staat oder eine Staatengruppe.

Sowohl in der NATO als auch der EUGS bildet der Begriff der Kooperation oder der kooperativen Sicherheit den Handlungsrahmen für die Partnerschaftsbeziehungen.

Sektorale Strategien

Die EUGS sieht sektorale Strategien in zivil-militärischen Bereichen vor. Die Mitgliedstaaten sollten sich je nach Fähigkeiten und Erfordernissen Prioritäten setzen. Bei den Delegationen der Mitgliedstaaten muss Wissen zur Umsetzung der sektoralen Zielsetzungen vorhanden sein; dazu gehören lokale Sprechkenntnisse, ausreichend Erfahrungen in und über die jeweilige Region. Sie sollen den politischen Teil der Delegationen unterstützen. Auch die Rolle von Frauen würde damit gestärkt werden. Es wäre auch eine Investition in das Frühwarnsystem der EU durch externes Engagement. Mit sektoralen Strategien können neue thematische und geographische Schwerpunkte gesetzt werden.

Interpretation:

Die Begriffe „sektorale Strategie“ oder „sektorale Kooperation“ bleiben in der EUGS vage. Sie werden vor allem in Zusammenhang mit „zivil-militärischen Bereichen“ erwähnt. Damit soll ausgedrückt werden, dass internationale humanitäre und Katastrophenhilfe niemals von militärischen Kräften allein, sondern immer in enger Zusammenarbeit mit zivilen Kräften geleistet werden kann. Sektorale Strategien können von den Mitgliedstaaten, je nach ihren Fähigkeiten und geographischen Prioritäten, definiert werden.

Konsequenzen für die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP)

Die EUSG fordert die Mitgliedstaaten auf, die gegenseitige Unterstützung und Solidarität, wie sie in den Verträgen der Union formuliert sind, umzusetzen. Das könnte zu einer strukturierten Form der Zusammenarbeit, wie im Vertrag von Lissabon vorgesehen, führen. Die Kooperation zwischen den Mitgliedstaaten kann das Engagement der EU in der Welt stärken. Wie der Vertrag von Lissabon (Art. 4)² betont die EUGS, dass die Mitgliedstaaten ihre Verteidigungsentscheidungen souverän treffen, die Verteidigungskooperation aber gestärkt werden sollte.

Die EUSG weist darauf hin, dass die NATO der Rahmen für kollektive Verteidigung mit seinen Bündnisverpflichtungen ist. Dann wiederholt die EUSG die sogenannte „Irische Klausel“ des Lissabonner Vertrages mit etwas unterschiedlicher Formulierung: „Die Beziehungen zwischen

² Art. 4, Treaty of Lisbon: “In particular, national security remains the sole responsibility of each Member State.”

der EU und NATO lassen den besonderen Charakter von Mitgliedern, die nicht Mitglieder der NATO sind.“

Interpretation:

Die EUGS konzentriert sich auf präventive Friedensschaffung und Diplomatie. Der Vertrag von Lissabon legt die Basis dafür: Die GSVP „sichert der Union eine auf zivile und militärische Mittel gestützte Operationsfähigkeit. Auf diese kann die Union bei Missionen außerhalb der Union zur Friedenssicherung, Konfliktverhütung und Stärkung der internationalen Sicherheit in Übereinstimmung mit den Grundsätzen der Charta der Vereinten Nationen zurückgreifen. Sie erfüllt diese Aufgaben mit Hilfe der Fähigkeiten, die von den Mitgliedstaaten bereitgestellt werden“. (Art. 42.1.)

Der Vertrag von Lissabon enthält zwar kaum globale Elemente, betont aber „Friedenssicherung, Konfliktverhütung und Stärkung der internationalen Sicherheit“. Somit ist die EUGS eine Ergänzung und kein Ersatz. Die Mitgliedstaaten liefern ihre Beiträge entsprechend ihrer Fähigkeiten und Prioritäten. Sie sind aber souverän in ihren Entscheidungen.

Im Gegensatz zur GSVP (Art. 42) kennt die EUGS keine Territorialverteidigung. Den globalen Herausforderungen kann jedoch eher durch verbesserte Kooperation der Mitgliedstaaten begegnet werden. Die NATO wird als einer der Hauptpartner der EU bezeichnet. Die EUSG anerkennt, dass die Verantwortung für die kollektive Verteidigung bei der NATO liegt. Daher werden, ähnlich wie in der GSVP, Ausnahmen für neutrale Staaten formuliert, falls es zu Operationen mit Elementen kollektiver Verteidigung kommen sollte.

Konsequenzen für Österreich

Welchen Beitrag kann Österreich als neutraler Kleinstaat leisten? Wo sind seine komparativen und sektoralen Vorteile? Österreich muss Kontinuität, Verlässlichkeit, „verantwortungsvolles Engagement“ (EUGS) und Kohärenz demonstrieren. Eine engagierte Neutralitätspolitik muss Teil des „gezielten Engagements“ der EUSG sein. Sie erfordert eine Beteiligung an Friedensoperationen, am internationalen Krisenmanagement und an kooperativer Sicherheit. Als neutrales Land kann Österreich in bestimmten Konfliktsituationen glaubwürdig als Vermittler und Anbieter guter Dienste bei Friedensprozessen auftreten, wie es auch die EUSG vorsieht.

Als neutraler Kleinstaat ist Österreich gut geeignet, sich bei der Lösung wichtiger und spezifischer sicherheitspolitischer Probleme zu engagieren. Den Rahmen für Österreich geben die Konzepte der Kooperativen Sicherheit, der Partnerschaft und der menschlichen Sicherheit vor. Die EUSG sieht sowohl regionale als auch globale Kooperationen und Partnerschaften vor. Die

EUGS schlägt eine sektorale Strategie in zivil-militärischen Bereichen vor. Die Mitgliedstaaten sollten sich je nach Fähigkeiten und Erfordernissen Prioritäten setzen. Österreichische Aufgaben können in präventiver Diplomatie, Friedensoperationen, humanitären und Rettungsmissionen sowie multilateraler Rüstungskontrolle liegen. Die österreichische engagierte Neutralität ist nicht nur kompatibel mit den Zielsetzungen der EUGS, sondern sie kann in sektoralen Bereichen spezifische Beiträge liefern.