

## **Die „Globale Strategie“ (2016) der Europäischen Union im Spiegel des Leitbildes vom „gerechten Frieden“**

Ulrich Frey

Am 28. Juni 2016 veröffentlichte die Europäische Union das 54 Seiten umfassende Dokument „Globale Strategie“ mit dem Titel „Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy.“<sup>1</sup> Das Papier schließt an die European Security Strategy (ESS) von 2003 an, die noch von Javier Solana inspiriert ist. Das Dokument zur Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP, Artikel 42 ff. EUV<sup>2</sup>) der EU im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP, Artikel 23 ff. EUV) beschreibt als Ergebnis eines intensiven Konsultationsprozesses der Regierungen der 28 EU-Mitgliedstaaten die wichtigsten Interessen und Prinzipien der EU für ihr weltweites Engagement auf der Grundlage des aktuellen Entwicklungsstandes. Die Bundesregierung hat die Erstellung der Globalen Strategie der EU von Beginn an aktiv begleitet und unterstützt. Eingeleitet wird das Papier von einem Vorwort der Hohen Vertreterin der Europäischen Union für Außen- und Sicherheitspolitik, Federica Mogherini.

Im Folgenden soll geprüft werden, ob und inwieweit die Globale Strategie der EU, entstanden aus sehr unterschiedlichen, längeren politischen Erfahrungen in der EU – und das friedensethische ökumenische Leitbild des gerechten Friedens – gewachsen in der ökumenischen Bewegung – eine gemeinsame Zielperspektive haben.

### **1 Gerechter Friede**

Der gerechte Friede wird in der Denkschrift des Rates der Evangelischen Kirche in Deutschland (EKD „Aus Gottes Frieden leben – für gerechten Frieden sorgen“ (2007) so definiert, vergleichbar mit dem Wort der deutschen Bischöfe: „Die biblische Sicht stützt ein prozessuales Konzept des Friedens. Friede ist kein Zustand (weder der bloßen Abwesenheit von Krieg noch der Stillstellung aller Konflikte), sondern ein gesellschaftlicher Prozess abnehmender Gewalt und zunehmender Gerechtigkeit – letztere verstanden als politische und soziale Gerechtigkeit, d.h. als normatives Prinzip gesellschaftlicher Institutionen. Friedensfördernde Prozesse sind dadurch charakterisiert, dass sie in innerstaatlicher wie in zwischenstaatlicher Hinsicht auf die Vermeidung von Gewaltanwendung, die Förderung von Freiheit und kultureller Vielfalt sowie auf den Abbau von Not gerichtet sind. Friede erschöpft sich nicht in der Abwesenheit von Gewalt, sondern hat ein

Zusammenleben in Gerechtigkeit zum Ziel. In diesem Sinn bezeichnet ein gerechter Friede die Zielperspektive politischer Ethik“ (EKD 2007: Nr. 80; siehe auch Sekretariat der Deutschen Bischofskonferenz 2000).

Im Aufruf „Gerechter Friede“ des Ökumenischen Rates der Kirchen (ÖRK) in Kingston/Jamaika heißt es ähnlich: „Im Bewußtsein der Grenzen von Sprache und Verstehen schlagen wir vor, gerechten Frieden als einen kollektiven und dynamischen, doch zugleich fest verankerten Prozeß zu verstehen, der darauf ausgerichtet ist, daß Menschen frei von Angst und Not leben können, daß sie Feindschaft, Diskriminierung und Unterdrückung überwinden und die Voraussetzungen schaffen können für gerechte Beziehungen, die den Erfahrungen der am stärksten Gefährdeten Vorrang einräumen und die Integrität der Schöpfung achten.“ (Raiser/Schmittthener 2013: 9) Das Leitbild des gerechten Friedens wird bezüglich der realen Verhältnisse in vier Kontexten entfaltet:

- „a) Frieden in der Gemeinschaft – damit alle Menschen frei von Angst leben können
- b) Frieden mit der Erde – damit Leben erhalten bleibt
- c) Frieden in der Wirtschaft – damit alle in Würde leben können
- d) Frieden zwischen den Völkern – damit Menschenleben geschützt werden.“

Leitende friedensethische Kriterien des gerechten Friedens zwischen den Völkern (d) sind unter dem Konzept der „menschlichen Sicherheit“ u.a.:

- Konfliktprävention und Konflikttransformation,
- Rechtsstaatlichkeit,
- Herrschaft des Rechtes,
- Ablehnung von Gewalt,
- Stärkung der internationalen Menschenrechtsnormen,
- Ablehnung von Fremdenfeindlichkeit und ethnischer Gewalt, Massenvernichtungsmitteln wie Atomwaffen und Exporten von Klein- und Kriegswaffen, und
- Stärkung der Zivilgesellschaft.

Ein entscheidendes friedensethisches Merkmal der Qualität des gerechten Friedens ist, ob und inwieweit der Gewalt, insbesondere der militärischen Gewalt, entgegengewirkt wird.

Sowohl das Leitbild des gerechten Friedens als auch die Globale Strategie der EU enthalten keine Masterpläne und sind auch keine Strategien im strengen Sinne des Wortes. Die Globale Strategie der EU formuliert aber „klare Prinzipien“, die sowohl von einer realistischen Einschätzung der gegenwärtigen strategischen Umgebung als auch von einer „idealen Vorstellung einer besseren Welt“ abgeleitet sind. Ein „prinzipieller Pragmatismus“ (Europäische Union: 8, 16), der nicht

definiert wird, soll das Handeln der GSVP der EU in den künftigen Jahren anleiten.

## 2 Globale Strategie der EU

Prioritäten des Handelns der EU nach der Globalen Strategie im Rahmen der GASP sind (Europäische Union 2016: 9 f.):

- die Sicherheit der Union (Terrorismus, hybride Bedrohungen, Klimawandel, Energieversorgung, Cybersicherheit) (Europäische Union 2016: 18 ff.),
- die staatliche und gesellschaftliche Resilienz nach Osten, Süden, den westlichen Balkan und Türkei und den Europa benachbarten Ländern: Stabilisierung von fragilen Staaten (Europäische Union 2016: 23 ff.),
- ein integriertes Vorgehen in Konflikten auf allen Ebenen des Kreislaufes von Konflikten und Regierungsformen mit dem Ziel einer dauerhaften regionalen und internationalen Partnerschaft im Sinne eines „pre-emptive peacebuilding“ (Europäische Union: 29) unter dem Konzept der menschlichen Sicherheit (Europäische Union 2016: 28 ff.),
- eine Unterstützung von friedenswirksamen Integrationsprozessen in regionaler Kooperation und weltweit, insbesondere für eine Europäische Sicherheitsordnung, bezüglich Klimawandel, die Arktis, Sicherheit auf See, Erziehung, Forschung, die Mittelmeerregion, den Mittleren Osten und Afrika, USA und Kanada, Lateinamerika und die Karibik, Asien (Europäische Union 2016: 32 ff.), sowie die
- Unterstützung von „global governance“ im 21. Jahrhundert (internationales Recht, Menschenrechte, nachhaltige Entwicklung, andauernder Zugang zu globalen allgemeinen Gütern, Stärkung der Vereinten Nationen, Proliferation von Massenvernichtungswaffen, multilaterale Abrüstung, weltweites Internet und Cyber-Sicherheit, Kooperation mit nicht-staatlichen Akteuren (Europäische Union 2016: 39 ff.).

Eine durchgehende Linie ist die Absicht der EU, die Sustainable Development Goals (SDG) im eigenen und im Handeln mit den Mitgliedstaaten zu unterstützen (Europäische Union 2016: 26). Gegenstand eines systematischen Mainstream auf allen Politikfeldern und in Institutionen sollen die Menschenrechte und Genderfragen sein (Europäische Union 2016: 51).

### 2.1 Die EU – ein Friedensprojekt?<sup>3</sup>

Die Globale Strategie würdigt die EU als ein Projekt, das einen „beispiellosen Frieden, Wohlstand und Demokratie“ gebracht hat, derzeit aber „in Frage“ gestellt ist. Verantwortlich für den Ausdruck des Zweifels sind die Verletzung der europäischen Sicherheitsordnung im Osten des Kontinents,

Terrorismus und Gewalt. Um ein Friedensprojekt bleiben zu können, müsse die EU die SDG einhalten und ein „offenes und faires internationales ökonomisches System und einen nachhaltigen Zugang zum globalen Gemeinwohl“ (Europäische Union 2016: 7 f) gewährleisten. Die EU, wegen ihres Verdienstes um einen historisch langen inneren Frieden in Europa im Jahre 2012 mit dem Friedensnobelpreis ausgezeichnet, wurde auch von der EKD 2007 als Friedensprojekt qualifiziert, vorausgesetzt, sie folge der „Zielperspektive des gerechten Friedens und der menschlichen Sicherheit.“ (EKD 2007: 94) Die Heinrich-Böll-Stiftung (2016: 6) attestiert, Europa habe mit „der Verrechtlichung seiner Beziehungen nicht nur sehr gute Erfahrungen gemacht, sondern seine auf Recht gestützte Ordnung der Europäischen Union immer auch als Vorbild für ein internationales Sicherheitssystem erachtet und propagiert.“ So wurde die EU mit Bezug auf das Leitbild des gerechten Friedens auch in der friedensbewegten Öffentlichkeit wahrgenommen.

## **2.2 „Resilienz“ – zentraler Begriff**

Wenn ein leitender strategischer Begriff wirksam sein soll, muss er Wege zur Konkretion und gegen Missbrauch zeigen. Der zentrale operative Begriff der Globalen Strategie und das allgemein gehaltene, im Text selbst nicht definierte Ziel des Handelns der EU – 34 mal im Text genannt – ist „Resilienz“; nach Annegret Bendiek (SWP) (2016: 1) die „Erhöhung der Widerstandsfähigkeit der EU gegenüber inneren und äußeren Bedrohungen.“ Was die Widerstandsfähigkeit in einzelnen Anwendungsgebieten ausmacht, bleibt oft im Dunkeln<sup>4</sup>, nährt aber im Bereich Sicherheit und Verteidigung (Europäische Union 2016: 18 ff.) die Befürchtung einer Militarisierung der EU.

Unter „Resilienz“ fallen auch die beabsichtigten gemeinsamen Anstrengungen auf den humanitären und entwicklungspolitischen Politikfeldern, in Migrationsfragen, Handel, Infrastruktur, Erziehung, Gesundheit und Forschung. Angegangen werden sollen Armut, Ungleichheit und soziale Unsicherheit (Europäische Union 2016: 26). Erfreulich ist, dass die soziale Widerstandsfähigkeit durch vertiefte Beziehungen zur Zivilgesellschaft gefestigt werden soll. „Wir wollen mehr kulturelle Organisationen, religiöse Gemeinschaften, Sozialpartner und Menschenrechtsverteidiger einbeziehen. Wir sprechen gegen die Einschränkung von Raum für die Zivilgesellschaft einschließlich der Einschränkungen aus der Verletzung der Freiheit der Meinungsäußerung und Vereinigungsfreiheit. (...) Unsere Verpflichtung gegenüber der Zivilgesellschaft wird (...) langfristig sein. Wir werden soziale Resilienz auch durch vertiefte Arbeit in Erziehung, Kultur und Jugend stärken, um Pluralismus, Koexistenz und Respekt zu fördern“ (Europäische Union 2016: 27). Was das im Einzelnen konkret bedeutet, wird leider nicht ausgeführt.

### 2.3 Schwerpunkt: „Verteidigung“ in der GSVP

Die Globale Strategie macht die Glaubwürdigkeit der EU als Ergebnis des Nachdenkens über die Entwicklung seit 2003 im Wesentlichen an der Sicherheit und der Verteidigungsfähigkeit fest (Europäische Union 2016: 44 - 47). Die Fragen der Sicherheit und Verteidigung fallen in die Zuständigkeit des Europäischen Rates, also in die Verantwortlichkeit der Regierungen der Mitgliedstaaten. Die Globale Strategie setzt hinsichtlich der GSVP auf eine zivil-militärische Zusammenarbeit: In alle Dimensionen von Auswärtiger Politik (Forschung, Klima, Infrastruktur, Handel, Sanktionen, Diplomatie und Entwicklung) müsse investiert werden. Es heißt aber auch: „In dieser fragilen Welt ist weiche Macht (soft power) nicht genug: Wir müssen unsere Glaubwürdigkeit in Sicherheit und Verteidigung erhöhen. Um auf externe Krisen antworten zu können, müssen die Kapazitäten unserer Partner ausgebaut und muss Europa geschützt werden, die Mitgliedstaaten müssen ein genügendes Niveau der Verteidigungsausgaben sicherstellen. (...) Fähigkeiten müssen entwickelt werden (...) zur Unterstützung der EU, NATO, UN und anderen multinationalen Anstrengungen. Das zivil-militärische Niveau der Bestrebungen, Aufgaben, Anforderungen und Kapazitäten muss spezifiziert werden.“ (Europäische Union 2016: 44, 45)

Die Mitgliedstaaten müssen sich der Verteidigungskooperation als Norm nähern. (...) Die Mitgliedstaaten bleiben souverän hinsichtlich ihrer Entscheidungen zur Verteidigung: Dennoch sind national orientierte Verteidigungsprogramme unzureichend (...) Die freiwillige Annäherung an Verteidigungskooperationen muss sich in reale Verpflichtungen übersetzen“ (ebd.). Ein freiwilliger jährlicher Überprüfungsprozess der Planung für Militärausgaben „sollte in voller Kohärenz mit dem Planungsprozess der NATO zur Verteidigung stehen. (...) Die Europäische Verteidigungsagentur (European Defence Agency EDA) spielt eine Schlüsselrolle bei der Entwicklung der Fähigkeitenplanung. (...) Eine nachhaltige, innovative und wettbewerbsfähige europäische Verteidigungsindustrie einschließlich der Koordination von Rüstungsprojekten und Verteidigungsbeschaffung ist essentiell für Europas strategische Autonomie und für eine glaubwürdige GSVP. Eine solide europäische Basis für Verteidigung, Technologie und Industrie braucht einen fairen, funktionierenden und transparenten Binnenmarkt, Versorgungsgüter für Sicherheit und einen strukturierten Dialog mit verteidigungsrelevanten Industrien“ (Europäische Union 2016: 46).

„Wir müssen die Fähigkeit für schnelle Reaktion entwickeln, auch indem wir die (...) Hindernisse

angehen, die die Aufstellung von Battlegroups behindern. Dazu sollte die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten gesucht werden. (...) Das könnte zu einer mehr strukturierten Form der Zusammenarbeit führen und den vollen Gebrauch des Potentials des Lissabon-Vertrages ermöglichen“ (Europäische Union 2016: 47). „Gleichzeitig müssen wir die zivilen Missionen – ein Warenzeichen der GSVP – entwickeln. (...) Wir müssen die operationalen Planungs- und Führungsstrukturen verstärken und engere Beziehungen zwischen zivilen und militärischen Strukturen und Missionen in dem Bewusstsein aufbauen, dass sie zusammenwirkend stattfinden“ (Europäische Union 2016: 48). Eine europäische Armee wird in der Globalen Strategie noch nicht gefordert. Der Vorsitzende des Auswärtigen Ausschusses des EU-Parlamentes, Elmar Brok (CDU), meint, es brauche mehr Kooperation bei Rüstungsprojekten, ein EU-Hauptquartier und „eine Koalition der Willigen entsprechend der permanenten strukturellen Kooperation des EU-Vertrages. Aus einer solchen Gruppe heraus könnte langfristig eine EU-Armee entstehen“.<sup>5</sup> Der französische Verteidigungsminister Le Drian und seine deutsche Kollegin von der Leyen präsentierten am 12.9.2016 Vorschläge in Richtung einer europäischen Armee, u.a. zur Einrichtung eines gemeinsamen europäischen Hauptquartiers.<sup>6</sup>

## **2.4 EU und NATO**

Die Globale Strategie erklärt als Ziel ihrer Bemühungen, „unsere Sicherheit zu garantieren, unseren Wohlstand zu fördern und unsere Demokratien zu sichern und dies in voller Übereinstimmung mit den Menschenrechten und unter der Herrschaft des Rechts. (...) Als Europäer müssen wir mehr Verantwortlichkeit für unsere Sicherheit übernehmen. Wir müssen bereit und in der Lage sein abzuschrecken, auf Bedrohungen von außen zu reagieren und uns dagegen zu schützen“ (Europäische Union 2016: 19). Als Herausforderungen werden genannt: Terrorismus, hybride Bedrohungen, Cyberangriffe und Angriffe auf die Energiesicherheit, organisierte Kriminalität und Überwachung der externen Grenzen. Die Globale Strategie etabliert die EU in Komplementarität zur NATO, nicht in Konkurrenz, sondern in „Synergie und vollem Respekt für den institutionellen Rahmen (...) und die Autonomie beider für eigene Entscheidungen. In diesem Kontext muss die EU als „Sicherheitsgemeinschaft“ gestärkt werden, die „selbständig handeln“ und gleichzeitig „Aktionen zusammen mit der NATO unternehmen kann.“ Die Glaubwürdigkeit der EU ist auch Voraussetzung für die „transatlantische Partnerschaft mit den Vereinigten Staaten.“ (Europäische Union 2016: 20)

Diese Positionen werden spiegelbildlich bestätigt von dem neuen Weißbuch der Bundesregierung

zur Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr (Bundesregierung 2016: 73). Beide Dokumente sind in gegenseitiger Abstimmung entstanden. Die Bundeswehr sieht die Ständige Strukturierte Zusammenarbeit nach Artikel 42 Absatz 6 EUV im Rahmen der GSVP als Chance, schrittweise zu einer gemeinsamen Verteidigungspolitik der EU mit dem Ziel einer gemeinsamen Verteidigung zu kommen. Auf dem Weg zu einer „Gemeinsamen Europäischen Sicherheits- und Verteidigungsunion“ sieht die Bundesregierung die EU als einen „europäischen Pfeiler der NATO“ an (Bundesregierung 2016: 70 ff., 73).

## 2.5 Missionen der EU

Missionen im Rahmen der GSVP sind „vor allem als außenpolitisches Handlungsinstrument der Mitgliedstaaten“ zu verstehen, als „Ausdruck des kollektiven *commitments* der EU“.<sup>7</sup> „(...) die Missionen, bei deren Durchführung die Union auf zivile und militärische Mittel zurückgreifen kann, umfassen gemeinsame Abrüstungsmaßnahmen, humanitäre Aufgaben und Rettungseinsätze, Aufgaben der militärischen Beratung und Unterstützung, Aufgaben der Konfliktverhütung und der Erhaltung des Friedens sowie Kampfeinsätze im Rahmen der Krisenbewältigung einschließlich Frieden schaffender Maßnahmen und Operationen zur Stabilisierung der Lage nach Konflikten. Mit all diesen Missionen kann zur Bekämpfung des Terrorismus beigetragen werden, unter anderem durch die Unterstützung für Drittländer bei der Bekämpfung des Terrorismus in ihrem Hoheitsgebiet“ (Art. 43 Abs. 1 EUV). Bisher haben über 30 Missionen auf drei Kontinenten stattgefunden, davon 21 zivile und 12 militärische. Gegenwärtig laufen 16 Missionen, davon 10 zivile (z.B. Kosovo, Libyen, Ukraine, Afghanistan, Sahel) und 6 militärische (Bosnien-Herzegowina, Mali, Zentralafrika, Somalia, Atalanta-Somalia, Mittelmeer).<sup>8</sup> Die zivilen Missionen sind von großer Bedeutung für das Image und den Charakter der EU. Jedoch sind quantitative und qualitative Defizite zu bewältigen, z.B. die wachsenden Widerstände gegen Interventionen in fragilen Staaten, langwierige Rekrutierung von Experten über nationale Sekundierungs-Zentren, schwierige lokale Gegebenheiten, Widerstände lokaler Eliten, schlechte Sicherheitslage in Gaststaaten und Defizite auf Seiten der EU, z.B. unklare Definition der Aufgaben, Koordination mit internationalen Partnern und hauptsächlich die mangelnde gesamtpolitische Einbettung in einen strategischen Rahmen der GSVP-Operationen.<sup>9</sup>

Befähigt zu Maßnahmen ziviler und militärischer Krisenbewältigung wurde die EU durch die Einrichtung des Politischen und Sicherheitspolitischen Komitees (PSK), des Ausschusses für die zivilen Aspekte der Krisenbewältigung (CIVCOM), den Militärstab und den Militärausschuss (Mayer 2009: 97), eingerichtet durch den Rat im Jahre 2000. Die zivilen Missionen werden nach

Art. 43 Abs. 2 EUV im Konsens vom Europäischen Rat beschlossen. „Der Hohe Vertreter sorgt unter Aufsicht des Rates und in engem und ständigen Benehmen mit dem Politischen und Sicherheitspolitischen Komitee (PSK) für die Koordinierung der zivilen und militärischen Aspekte dieser Missionen“ (Art. 43 Abs. 2 EUV). Der Ausschuss für die zivilen Aspekte der Krisenbewältigung (Committee for Civilian Aspects of Crisis Management CIVCOM), besetzt von Vertretern der Mitgliedstaaten, berät das PSK in Bezug auf die zivilen Aspekte der Krisenbewältigung.<sup>10</sup> Die Europäische Kommission und das Europäische Parlament haben nur Anhörungs- und Informationsrechte. Das Europäische Parlament muss die Gelder für die Missionen bewilligen und hat dadurch Einfluss auf deren Gestaltung. Auf dem informellen Gipfel der Staats- und Regierungschefs der EU im September 2016 wurde als neues Gremium die Einrichtung eines gemeinsamen militärischen Hauptquartiers diskutiert.

Die „zivil-militärische Zusammenarbeit“ in der GSVP „im Sinne integrierter Missionen“, die nach dem Urteil der ETH Zürich erst in den Anfängen<sup>11</sup> steckt, ist als vernetzter Ansatz („*comprehensive approach*“) so in Art. 42 Abs. 1 EUV festgelegt: Die GSVP „sichert der Union eine auf zivile und militärische Mittel gestützte Operationsfähigkeit“<sup>12</sup>. „Die systematische Zusammenarbeit“ ('interoperability') muss in einem breiten Rahmen von militärischen, zivilen und zivil-militärischen Aspekten gesehen werden. Die EU wird den koordinierten Gebrauch ihrer zivilen und militärischen Fähigkeiten stärken. Sie erkennt an, dass das moderne Management von Operationen in Krisen typischerweise die Mischung von Instrumenten erfordert.“<sup>13</sup>

Folgt man dem neuerdings diskutierten Ansatz der „unregierbaren Räume“ z.B. für fragile oder gescheiterte Staaten wie Mali, den Irak, Syrien oder Libyen, stellt sich die Frage, ob solche Staaten noch „souverän“ im klassischen Sinne des Verständnisses von „Souveränität“ sind, weil sie kein volles Gewaltmonopol auf dem eigenen Territorium mehr haben. Wenn nein, wären in diesen Gebieten „die Gesetze von Staaten und der Zivilisation“ ausgesetzt mit der Folge, dass beim dortigen Einsatz von Drohnen „die moralische Legitimation von Interventionen weitgehend verloren geht“ (Prinz/Schetter 2014: 100,102).

Unter dem Stichwort „Widening“ verspricht das Dokument, die EU wolle die Proliferation von Massenvernichtungswaffen und ihrer Verbreitungssysteme, die eine große Gefahr für Europa und die Welt darstellen, bekämpfen, wie am Beispiel Iran ablesbar sei. Die EU möchte sich auch an Kontroll-Regimen beteiligen und gemeinsame Regeln der Mitgliedstaaten für den Export von militärischer Ausrüstung und Technologie – einschließlich von dual-use-Material – fördern. Die EU

will die Verantwortlichkeit für internationales humanitäres Recht, internationales Recht zu Menschenrechten und internationales Strafrecht unterstützen. Das gilt auch für den UN-Menschenrechtsrat, den Internationalen Strafgerichtshof und den Internationalen Gerichtshof.

### **3 Zielperspektiven: EU *versus* gerechten Frieden**

Kritisch hinsichtlich der Zielperspektiven der GSVP und des Leitbildes vom gerechten Frieden sind aus friedensethischer und friedenspolitischer Sicht zu bewerten <sup>14</sup>:

- Das Fehlen einer klaren Positionierung der GSVP für den Vorrang der zivilen Aufgaben. Das wird schon begrifflich ausgeschlossen durch die Zuordnung von Strukturen und Instrumenten der GSVP zu verteidigungspolitischen *und* zivilen Zwecken in Art. 42 Abs. 1 EUV. Die komplementäre Kooperation mit der NATO und die Absicht, die militärische Zusammenarbeit mit ihr zu stärken, zeigen ein verteidigungspolitisches/ militärisches Übergewicht an. Darunter leiden im Hinblick auf Personal, Durchführung und finanzielle Ausstattung die zivilen Komponenten. EU-Polizeieinsätze werden von militärischen bzw. zivil-militärischen Kommandostrukturen geleitet.<sup>15</sup>
- Für eine klare zivile Gestaltung der GSVP haben sich kirchliche und zivilgesellschaftliche Akteure bisher vergeblich eingesetzt. Als Gegenstück zur Europäischen Verteidigungsagentur wurde eine Europäische Friedensagentur gefordert.<sup>16</sup> Nötig ist nach Quaker-Meinung eine „Rückbesinnung auf das Frieden schaffen anstelle des Militarismus“, um den „wachsenden EU-Militarismus“ (z.B. „Entwicklung bewaffneter Drohnen durch die Europäische Verteidigungsagentur (EDA), ökonomische Unterstützung des Waffenhandels“ (Quaker Council for European Affairs 2015) aufzuhalten.

Das European Peace and Liaison Office (EPLO, Plattform europäischer NROs, NRO-Netzwerke und Think Tanks zur Friedensförderung der EU), hat sich immer für eine Stärkung der zivilen Elemente der GSVP stark gemacht und u.a. gefordert, die Anwendung militärischer Konzepte, Zugänge und Werkzeuge im Rahmen ziviler Missionen sollte vermieden werden. EPLO kritisiert, gegenwärtig seien Militärs führend bei der Planung von zivilen Missionen. Das sei nicht angemessen für komplexe zivile Rechtsstaats-Missionen. Im Gegensatz zur EU würden, so EPLO, vergleichbare zivile Missionen der Vereinten Nationen von Zivilisten oder Diplomaten geleitet (EPLO 2013: 10). EPLO hat von Beginn des Europäischen Auswärtigen Dienstes (EAD) an (2010) gefordert, „dass der EAD Konfliktprävention, Friedensförderung und ziviler Konfliktbearbeitung eine

gleichberechtigte institutionelle Stellung zuschreibt und diese in einem Direktorat für Friedensförderung zusammenbringt. Dies hätte eine größtmögliche Synergie aller Akteure sowie einen ressortübergreifenden Einsatz von Krisenprävention als strategisches Politikmittel ermöglicht.“

EPLO bedauert aber, „dass sich bei momentaner Betrachtung des EAD keine Stärkung des zivilen Krisenmanagements als Sektor, sowie keine feste Etablierung eines ressortübergreifenden Ansatzes und einer langzeitigen Verpflichtung zu Konfliktprävention abzeichnet.“ Zurückzuführen sei dies auf eine Ressortkonkurrenz über Zuständigkeiten und Personal zwischen der Kommission, die die vergemeinschafteten Aufgaben der EU wahrnehme<sup>17</sup> und dem Rat, der die gouvernementalen Einflüsse der EU kanalisiert, sowie der hinderlichen Einflussnahme von Mitgliedstaaten – auch Deutschlands (Liebl 2011: 9). Vor der Veröffentlichung der Globalen Strategie forderte EPLO in einem Brief vom 31.5.2016 an Federica Mogherini noch einmal detailliert, die EU solle die Konfliktprävention zum hauptsächlichen Antrieb ihres Handelns machen (EPLO 2016). Die EU muss nach Meinung des EKD-Büros in Brüssel auch ohne ein Übergewicht der militärischen Fähigkeiten in der Lage sein, ihre Sicherheit zu organisieren und autonom zu handeln. Deshalb sollte das „Zivile“ „das Proprium der europäischen Friedens- und Sicherheitspolitik ausmachen“ (Hatzinger/Schnabel 2009: 3). Anzuwenden sind dazu nicht-militärische Strategien der Prävention und der Intervention sowie Deeskalationsmechanismen.<sup>18</sup>

Dem entgegen fordert die neue Globale Strategie ausdrücklich, die Zusammenarbeit in Fragen der Verteidigungspolitik müsse zur „Norm“ werden und dürfe keine „Ausnahme“ bleiben. Annegret Bendiek (SWP) interpretiert die Globale Strategie dahingehend, dass die durchgängige, aber nicht substantiierte Betonung der „Resilienz“ (siehe oben Nr. 2.2) im Gegensatz zur Forderung nach einer klaren Anbindung an die NATO auf eine neue Arbeitsteilung zwischen der NATO und der GASP hinauslaufe: Zuständigkeit der zivilen Resilienz für die EU, Zuständigkeit der NATO für die militärische Resilienz (Bendiek 2016: 4). Außerhalb der EU ist im Mai 2014 das European Institute of Peace (EIP) nach vierjähriger Vorbereitung ins Leben gerufen worden.<sup>19</sup>

- Kritisch zu bewerten ist die Unklarheit über das Verständnis von Sicherheit: Für die zivilen Missionen gilt das Konzept der menschlichen Sicherheit. Das kann aber nach der Natur der Sache nicht für die militärischen Missionen gelten. Nicht die „Bedrohung“ von Staaten und

der EZ sollten Maßstab für das Verständnis von Sicherheit der EU sein, sondern der Schutz der ihr anvertrauten Menschen. Das bedeutet u.a., den Schwerpunkt auf den Schutz der Menschenrechte, der sozialen Gerechtigkeit, die gerechte Verteilung der Ressourcen, fairen Handel, den Umweltschutz und die Bekämpfung von Fluchtursachen zu legen.

- Kritisch zu bewerten ist der Vorschlag der EU-Kommission vom 5.7.2016, die Verordnung 230/2014 des Instruments für Stabilität und Frieden (IfS, IcSP) zu ändern, um daraus Maßnahmen der militärischen Ertüchtigung in Drittstaaten zu finanzieren. Bisher wurden militärische GSVP-Missionen aus Mitteln der nationalen Wehretats finanziert, die zivilen wie die des IcSP, auch zur Entwicklungspolitik, aus EU-Mitteln. Das wäre ein entwicklungspolitischer Tabubruch hin zur Militarisierung von Entwicklungspolitik und ein Schritt in Richtung eines EU-Verteidigungshaushaltes durch die Hintertür. Zu folgen ist Martina Fischer (Brot für die Welt): „Als Begründung für die Erweiterung des IcSP verweist die Kommission auf die Notwendigkeit eines ‚umfassenden‘ Ansatzes bei der Bewältigung von Krisen und Konflikten. Aber ein schlüssiger Politikansatz ergibt sich nicht dadurch, dass man Haushaltstöpfe vermischt. Gefordert sind stattdessen ressortübergreifende Konzepte und abgestimmtes Handeln, das sich an der Vorbeugung von Gewalteskalation und der Beseitigung von Konfliktursachen orientiert und ziviler Konfliktbearbeitung Vorrang vor dem Ausbau militärischer Kapazitäten einräumt. Indem ein Ressort dem anderen finanziell das Wasser abgräbt, erreicht man erfahrungsgemäß das Gegenteil: weniger Bereitschaft zur Kooperation, die so dringend erforderlich wäre im Umgang mit Krisenregionen.“ (Fischer 2016) <sup>21</sup>

#### 4 Fazit

Wie aus den obigen Kritikpunkten hervorgeht, sind in der Summe sehr kritische Anfragen an die Globale Strategie der EU zur richten. Deren Zielperspektiven sind nicht mit denjenigen des Leitbildes vom gerechten Frieden kompatibel. Die Differenz wird markiert durch die Position der EU des *comprehensive approach* (der vernetzten Sicherheit) und der daraus resultierenden zivil-militärischen Zusammenarbeit und der nicht anerkannte und nicht respektierte „Vorrang für zivil“.

*Ulrich Frey* war 1972 – 2000 Geschäftsführer der Aktionsgemeinschaft Dienst für den Frieden (AGDF) und langjährig im SprecherInnenkreis der Plattform Zivile Konfliktbearbeitung. Er ist u.a. ehrenamtlich tätig zu Friedensfragen in der Evangelischen Kirche im Rheinland und publiziert zu Friedensethik und Friedenspolitik. Kontakt: [ulrich.frey@web.de](mailto:ulrich.frey@web.de)

## Anmerkungen

<sup>1</sup> Der Europäische Rat der Staats- und Regierungschefs 2013 forderte die Hohe Vertreterin der EU auf, einen Bericht über die Herausforderungen und Chancen der EU zu schreiben, der die Veränderungen seit der Europäischen Sicherheitsstrategie /ESS) aus dem Jahre 2003 reflektieren sollte. Aus den nachfolgenden Diskussionen entstand die „Global Strategy“. Die ESS war noch als Reaktion auf den Irak-Krieg 2003 verfasst worden. <https://europa.eu/globalstrategy/en/global-strategy-foreign-and-security-policy-european-union> [25.7.2016]

<sup>2</sup> Die „Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik“ (GSVP) ist nach Art. 42 Abs. 1 des Vertrages über die Europäische Union (EUV) ein „integraler Bestandteil der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik. Sie 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.“ Nach Art. 42 Abs. 2 EUV umfasst die GSVP „die schrittweise Festlegung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik der Union. Diese führt zu einer gemeinsamen Verteidigung, sobald der Europäische Rat dies einstimmig beschlossen hat.“

<sup>3</sup> Nicht behandelt wird in der Globalen Strategie das von der Kommission der EU verantwortete und 2014 beschlossene „Instrument für Stabilität und Frieden“ (IfS, IcSP). Es fördert Partnerländer der EU und u.a. NRO zur Stabilisierung gegen Notfälle, Krisen und Bedrohungen. Teil der Förderung des IfS ist die Peace Building Partnership (Gruppe Friedensentwicklung/ FriEnt: 2007).

<sup>4</sup> Michael Hanisch (BAKS) kritisiert die Unschärfe des Begriffes „Resilienz“, die zu politischen Problemen führen könnte (Hanisch 2016).

<sup>5</sup> Die Welt, 27.6.2016, [www.welt.de/156523123](http://www.welt.de/156523123)

<sup>6</sup> Frankfurter Allgemeine Zeitung, 13.9.2016, S. 4

<sup>7</sup> Bastian Richter (Richter 2009: 33, 41 f) stellt fest, dass die bis 2009 durchgeführten 16 zivilen Missionen von insgesamt 23 in kurzer Zeit zu einer „begehrten Dienstleistung“ der EU geworden sind, insbesondere zum capacity-building in den Bereichen Polizei, Rechtsstaats- und Sicherheitssektorreform gegen das Scheitern von Staaten und regionale Konflikte.

<sup>8</sup> <http://www.eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/> [27.7.2016]

<sup>9</sup> CSS Analysen zur Sicherheitspolitik, ETH Zürich, Ziviles Krisenmanagement der EU: Eine Zwischenbilanz, 2011, [www.css.ethz.ch/publications/pdfs/CSS-Analysen-87-DE.pdf](http://www.css.ethz.ch/publications/pdfs/CSS-Analysen-87-DE.pdf) [27.7.2016]; siehe auch: EU-Missionen agieren auf drei Kontinenten, <http://diepresse.com/home/politik/eu/4769550/EUMissionen-agieren-auf-drei-Kontinenten> [27.7.2016].

<sup>10</sup> Der Ausschuss für die zivilen Aspekte der Krisenbewältigung (Committee for Civilian Aspects of Crisis Management CIVCOM), bestehend aus Vertretern der Mitgliedstaaten, berät das Politische und

Sicherheitspolitische Komitee (PSK) in Bezug auf die zivilen Aspekte der Krisenbewältigung. Er bereitet die Planungsdokumente für neue Missionen vor, spricht Empfehlungen für das PSK aus und befasst sich mit der Entwicklung von Strategien für zivile Krisenbewältigung und zivile Fähigkeiten. Für die militärischen Aufgaben ist parallel der EU-Militärausschuss (EUMC) zuständig, der – besetzt von den Verteidigungsministerien der Mitgliedstaaten der EU – als das höchste militärische Gremium des Rates die militärischen Empfehlungen der EU formuliert, Weisungen vom PSK erhält und wie das CIVCOM dem PSK Bericht erstattet. Unter Aufsicht des Rates gewährleistet das PSK die politische Kontrolle und strategische Leitung von Aktionen des Krisenmanagements im zivilen und militärischen Bereich. Sowohl CIVCOM als auch EUMC sind als Teile der GSVP wichtige Einrichtungen im Europäischen Auswärtigen Dienst (EAD) und damit auch in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) der EU.

<sup>11</sup> CSS Analysen zur Sicherheitspolitik, ETH Zürich, Ziviles Krisenmanagement der EU: Eine Zwischenbilanz, 2011, [www.css.ethz.ch/publications/pdfs/CSS-Analysen-87-DE.pdf](http://www.css.ethz.ch/publications/pdfs/CSS-Analysen-87-DE.pdf), S. 3 [27.7.2016].

<sup>12</sup> Siehe Wortlaut des Art. 42 Abs. 1 EUV in Anmerkung 2.

<sup>13</sup> Europäische Union, Headline Goal 2010, gebilligt vom General Affairs and External Relations Council am 17. Mai 2004 und bestätigt vom Europäischen Rat am 17. und 18. Juni 2004, Nr. 9, [www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/2010%20Headline%20Goal.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/2010%20Headline%20Goal.pdf) [8.8.2016].

<sup>14</sup> Die folgenden Bemerkungen beziehen sich nur auf die GSVP, die dem gouvernementalen Handeln der Regierungen der Mitgliedstaaten im Rat unterliegt. Die Kommission und das Europäische Parlament sind der Zivilgesellschaft gegenüber wesentlich aufgeschlossener als der Rat. Durch Kooperationen mit zivilgesellschaftlichen Organisationen „relativiert sich die Hoheitsgewalt“ der EU-Staaten (Mayer 2009: 109).

<sup>15</sup> [www.imi-online.de/2010/04/14/eupolizeieinsaetze/](http://www.imi-online.de/2010/04/14/eupolizeieinsaetze/) [29.7.2016].

<sup>16</sup> So z.B. der Präses der Evangelischen Kirche im Rheinland, Nikolaus Schneider, der bei einem ökumenischen Jahresempfang deutscher Kirchen 2006 in Brüssel die Gründung eines europäischen Instituts zur Friedens- und Konfliktforschung forderte, [www.ekd.de/aktuell\\_presse/news\\_2006\\_10\\_17\\_1\\_friedensagentur.html](http://www.ekd.de/aktuell_presse/news_2006_10_17_1_friedensagentur.html) [8.8.2016]; die „Erklärung junger Delegierter“ bei der 3. Europäischen Ökumenischen Versammlung in Sibiu, Rumänien vom 4.-9.9.2007, epd-Dokumentation Nr. 41-42 vom 2.10.2007 „Das Licht Christi scheint auf alle. Hoffnung für Erneuerung und Einheit in Europa“, S. 14; Ullrich Hahn, Vortrag bei der deutsch-französischen Tagung des Versöhnungsbundes in Straßburg vom 3.-5.10.2008, „Die Vision Europa weiterdenken“ Nr. II.2, <https://www.versoehnungsbund.de/2008-uh-europa> [8.8.2016]; Church and Peace fordert aktuell zu Recht: „...ein starkes Europa – für uns bedeutet das: Sicherheit in Bezug auf soziale Gerechtigkeit, Einhaltung der Menschenrechte, nachhaltige Entwicklung, Willkommen und Schutz für bedrohte Menschen, faire Beziehungen zu den Regionen weltweit – und eine umfassende und konsequente Stärkung der Zivilen Konfliktbearbeitung“ (Pressemeldung vom 1.7.2016); die Charta Oecumenica (2001) der Konferenz Europäischer Kirchen und des Rates der Europäischen Bischofskonferenzen sagt in Punkt 7 „Europa

mitgestalten“: „Wir sind überzeugt, dass das spirituelle Erbe des Christentums eine inspirierende Kraft zur Bereicherung Europas darstellt. Aufgrund unseres christlichen Glaubens setzen wir uns für ein humanes und soziales Europa ein, in dem die Menschenrechte und Grundwerte des Friedens, der Gerechtigkeit, der Freiheit, der Toleranz, der Partizipation und der Solidarität zur Geltung kommen.“ (<http://www.oekumene-ack.de/themen/charta-oecumenica/> [8.8.2016])

<sup>17</sup> Die Kommission und der Europäische Auswärtige Dienst (EAD) konkurrierten um Zuständigkeiten. So liegen jetzt friedensrelevante Aufgaben wie die Ausgestaltung des Klimawandels, die weltweite Rohstoff- und Energiepolitik, die europäische Nachbarschaftspolitik, die Erweiterungspolitik, die Handelspolitik und die Entwicklungspolitik bei der Kommission.

<sup>18</sup> Church and Peace, Pressemeldung vom 1.7.2016.

<sup>19</sup> Das EIP (<http://eip.org>) unterstützt und ergänzt als unabhängige Organisation die globale Friedensagenda der EU, im Wesentlichen durch Mediation und informelle Dialoge. Es kooperiert mit der EU, den VN, anderen internationalen Organisationen, NGOs, Konfliktparteien und Individuen. Neun europäische Länder (Belgien, Finnland, Ungarn, Italien, Luxemburg, Polen, Spanien, Schweden und die Schweiz, nicht aber Deutschland), private und öffentliche Sponsoren finanzieren das EIP als gemeinnützige Stiftung nach belgischem Recht.

<sup>20</sup> Vgl. Grüne/EFA (im Europäischen Parlament), „Eine grüne Sicherheitsstrategie für Europa“, 15.1.2008; siehe auch: EPLO 2013, Punkt 2.1, S. 3.

<sup>21</sup> Süddeutsche Zeitung, 6.7.2016 „Bewaffnet zum Frieden“; IMI-Analyse 2010/2015 – in: AUSDRUCK (April 2010) [www.imi-online.de/2010/04/14/eupolizeieinsatz/](http://www.imi-online.de/2010/04/14/eupolizeieinsatz/) [29.7.2016].

## Literatur

*Bendieg, Annegret* 2016: Die Globale Strategie für die Außen- und Sicherheitspolitik der EU. In: SWP-Aktuell 44. Juli 2016, 1-4.

*Bundesregierung* 2016. Weißbuch zur Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr. Berlin: Bundesministerium der Verteidigung, 1-142.

*EKD (Rat der Evangelischen Kirche in Deutschland)* 2007: Aus Gottes Frieden leben – für gerechten Frieden sorgen. Gütersloh: Gütersloher Verlagsanstalt.

*EPLO* 2013: Policy Paper on Civilian CSDP, [www.eplo.org/assets/files/2.%20Activities/.../EEAS/EPLO\\_Statement\\_CivCSDP.pdf](http://www.eplo.org/assets/files/2.%20Activities/.../EEAS/EPLO_Statement_CivCSDP.pdf) [29.7.2016].

*EPLO* 2016: EPLO\_Letter\_to\_HRVP\_Mogherini\_on\_the\_EU\_Global\_Strategy [17.9.2016].

*Europäische Union* 2016: Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy. Brüssel, 1-54.

*Fischer, Martina* 2016: Entwicklungsgeld fürs Militär? Kontra: Friedenspolitisch das falsche Signal.

<http://www.welt-sichten.org/artikel/32481/entwicklungshilfe-fuer-militaereinaetze-debatte> [17.9.2016];

- <http://info.brot-fuer-die-welt.de/blog/keine-militaerfinanzierung-aus-entwicklungsgeldern> [18.9.2016]
- Gruppe Friedensentwicklung/ FriEnt* 2007: Das EU-Stabilitätsinstrument und die Peacebuilding Partnership. Briefing Nr.7 12/2007. d-nb.info/1031982116/34 [30.8.2016].
- Hanisch, Michael* 2016: Arbeitspapier Sicherheitspolitik. Bundesakademie für Sicherheitspolitik. Nr. 19/2016. [https://www.baks.bund.de/sites/baks010/.../arbeitspapier\\_sicherheitspolitik\\_2016\\_19.p](https://www.baks.bund.de/sites/baks010/.../arbeitspapier_sicherheitspolitik_2016_19.p) [8.9.2016]
- Hatzinger, Katrin/Schnabel, Patrick R.* 2009: Nach dem NATO-Gipfel: Perspektiven einer gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik: In: EKD-Büro Brüssel, Europa-Informationen, April 2009, Nr. 128.
- Heinrich-Böll-Stiftung* 2016: <https://www.boell.de/de/2016/05/30/zwischen-rechtsgemeinschaft-und-geopolitik-europaeische-sicherheitsordnung-am-scheideweg> [26.7.2016].
- Liebl, Josephine* 2011: unveröffentlichtes Manuskript vom 14.3.2011 zum Fragenkatalog für die Anhörung des Unterausschusses „Zivile Krisenprävention und vernetzte Sicherheit“ des Deutschen Bundestages.
- Mayer, Sebastian* 2009: Erodieren das Gewaltmonopol? Zum Wandel äußerer Staatssouveränität im Lichte der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP), in: Die Friedenswarte, Band 84, Heft 4, 95 – 112.
- Prinz, Janosch/Schetter, Conrad* 2014: Das Ende der Souveränität? In: Die Friedenswarte, Band 89, 2014, Heft 3 – 4, 91 – 110.
- Quaker Council for European Affairs* 2015: QCEA Hintergrundpapier „Militarismus in der europäischen Union. Stand der Dinge vor dem Treffen des Europäischen Rates 25.-26. Juni 2015“, [www.qcea.org/wp.../Europaeischer-Rat-June-2015-German-web.pdf](http://www.qcea.org/wp.../Europaeischer-Rat-June-2015-German-web.pdf) [29.7.2016].
- Raiser, Konrad/ Schmitthenner Ulrich* 2013: Gerechter Friede. Ein ökumenischer Aufruf zum Gerechten Frieden. Begleitdokument des Ökumenischen Rates der Kirchen. 2. Auflage. Münster: LIT-Verlag.
- Richter, Bastian* 2009. Die strategischen Ziele und politischen Motive von ESVP-Operationen. Eine Bestandsaufnahme, in: Die Friedenswarte, Band 84, Heft 4, 29 – 55.
- Sekretariat der Deutschen Bischofskonferenz* 2000: Wort der deutschen Bischöfe „Gerechter Friede“, Bonn: Sekretariat der Deutschen Bischofskonferenz.

