

Bundesrat im Sicherheitspolitischen Bericht 2000 angestrebte Strategie einer umfassenden Kooperation längerfristig im institutionellen Rahmen der EU besser und effektiver umsetzen lassen wird. Im zweiten Artikel werden die Rückwirkungen der europäischen Zusammenarbeit im Bereich der inneren Sicherheit und der Migrationspolitik auf die Schweiz untersucht. Hier gilt es insbesondere, die Nachteile der Nichtmitgliedschaft in den Abkommen von Schengen und Dublin deutlich zu machen und darzulegen, warum in diesem Politikbereich ein neuer Bilateralismus keine vielversprechende Alternative zu einem EU-Beitritt sein kann.

Den beiden Artikeln liegen die Erkenntnisse zugrunde, dass der sicherheitspolitische Aspekt der EU-Beitrittsfrage heute zu wenig Beachtung findet, die EU-Sicherheitspolitik in ihrer Bedeutung für die Schweiz künftig noch zunehmen wird und eine EU-Mitgliedschaft aus sicherheitspolitischer Sicht eher früher als später anzustreben ist. Dass trotz dieser Parallelen zwei verschiedene Studien vorgelegt werden, ist in den institutionellen Begebenheiten der EU und der Schweiz begründet. Obwohl sich innere und äussere Sicherheit heute analytisch kaum mehr unterscheiden lassen, sind sie sowohl im Drei-Säulen-System der EU als auch in der departementalen Regierungsstruktur der Schweiz verschiedenen Stellen zugeordnet. In diesem Sinne werden sie in Brüssel wie in Bern nach wie vor als separate Politikbereiche betrachtet und von unterschiedlichen Akteuren geführt. In bezug auf die sicherheitspolitische Ausgestaltung der EU ist sodann feststellbar, dass sich die beiden Bereiche der GASP und der inneren Sicherheit seit 1993 unterschiedlich schnell entwickelt haben und heute entsprechend unterschiedlich geartete Herausforderungen für die Schweiz darstellen. Der Übersicht und Einfachheit halber wollen wir deshalb die beiden sicherheitspolitischen Teilbereiche getrennt verfolgen, im Wissen darum, dass es sich hierbei um zwei Seiten derselben Medaille handelt.

Andreas Wenger und Daniel Möckli

Von Köln bis Nizza: Die Bedeutung der Gemeinsamen Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik für die Schweiz

von Andreas Wenger

Noch vor weniger als zwei Jahren verfügten die EU-Mitgliedstaaten über keinen Konsens, ob und wie sich die Europäische Union in Verteidigungsfragen engagieren solle. Das Projekt der Gemeinsamen Aussen- und Sicherheitspolitik lief zu diesem Zeitpunkt wie seit Maastricht unter dem Kürzel der GASP. Nach einer Serie von EU-Gipfeltreffen hat sich in der Zwischenzeit der Schwerpunkt von der GASP zur GESVP, zur Gemeinsamen Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik, verschoben. Dabei signalisiert das neue Element der Verteidigung im Kürzel, dass sich die EU zum Aufbau unabhängiger operativer Kapazitäten im Bereich der militärischen Krisenbewältigung entschlossen hat.¹

Die Fortschritte der EU im sicherheitspolitischen Bereich müssen als erstaunlich bezeichnet werden. Es überrascht nicht nur das Tempo der Entwicklungen. Das Ausmass des EU-internen Konsenses in Fragen der Sicherheits- und Verteidigungspolitik steht mittlerweile keineswegs mehr hinter der Unterstützung des Euros oder des Schengener Prozesses zurück. Dieser rasche Wandel der europäischen Aussen- und Sicherheitspolitik betrifft auch die Schweiz, die sich der neuen verteidigungspolitischen Dynamik Europas nicht entziehen kann. Die Europafrage entwickelt sich zunehmend auch zu einer sicherheitspolitischen Herausforderung der Schweiz.²

Im folgenden wird in einem ersten Schritt die Etablierung und Konkretisierung der GASP als integraler Pfeiler der Europäischen Union im Rahmen der

* Der Autor dankt Isabelle Wigert und Jan-Philippe Kessler für die Zusammenstellung des Materials und Daniel Möckli, Christian Nünlist und Silvan Frik für die Durchsicht des Manuskripts.

¹ Als Einstieg in die Thematik geeignet ist: Thränert, Oliver. *Europa als Militärmacht? Perspektiven der Gemeinsamen Aussen- und Sicherheitspolitik der EU*. Analyseinheit Internationale Politik. Bonn 2000; Schwarz, Klaus-Dieter. *Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik: Auf dem Weg zur Realisierung?* Stiftung Wissenschaft und Politik, SWP AP 3127. Ebenhausen 2000.

² Offizielle Verlautbarungen oder wissenschaftliche Studien zur Frage, inwieweit der EU-Beitritt auch eine verteidigungspolitische Herausforderung für die Schweiz darstellt, liegen bis anhin keine vor. Zur Vereinbarkeit von Neutralität und GASP siehe mehrere Aufsätze in: Goetschel, Laurent (Hrsg.). *Small States Inside and Outside the European Union: Interests and Policies*. Boston et al. 1998. Siehe auch: Goetschel, Laurent. Die Zukunft der Neutralität im Rahmen der GASP: Widerspruch, Gleichgültigkeit oder Ergänzung? In: Cottier, Thomas/Koppe, Alwin R. (Hrsg.). *Der Beitritt der Schweiz zur Europäischen Union: Brennpunkte und Auswirkungen*. Zürich 1998: S. 637-661; Frik, Silvan. *Neutralität in der GASP: Sicherheitspolitische Neudefinition in den EU-Staaten*. Liz. Zürich 2000 (mimeo).

Vertragswerke von Maastricht und Amsterdam rekapituliert. Darauf aufbauend wird zweitens die rasante Beschleunigung der sicherheits- und verteidigungspolitischen EU-Diskussionen in den vergangenen zwei Jahren entlang der Ergebnisse und Beschlüsse der EU-Gipfeltreffen von Köln, Helsinki, Feira und Nizza skizziert. Dabei stellt sich einerseits die Frage nach den Antriebskräften hinter diesem erstaunlichen Entwicklungsschub. Andererseits geht es darum, das grundsätzliche Potential der EU im Bereich der Krisenbewältigung aufzuzeigen.

Im dritten und längsten Teil wird der Entwicklungsstand der GESVP nach dem Gipfeltreffen von Nizza im Dezember 2000 in seinen einzelnen Elementen diskutiert. Dabei wird Erreichtes gewürdigt und auf weiterhin offene Fragen hingewiesen. Die Analyse mündet in eine Zwischenbilanz des Projektes GESVP. In einem vierten und abschliessenden Teil werden die Herausforderungen diskutiert, denen sich die Schweizerische Sicherheits- und Verteidigungspolitik angesichts der raschen Entwicklung der GESVP in den vergangenen zwei Jahren früher oder später stellen muss.

1 GASP: von Maastricht nach Amsterdam

Der europäische Integrationsprozess verfügte von Anfang an über eine aussen- und sicherheitspolitische Dimension. Konkretisiert wurde der Wille zur gemeinsamen Gestaltung der Aussenpolitik allerdings erst vor dem Hintergrund der anbrechenden Epoche der Entspannung in den 70er Jahren. Der sogenannte *Davignon-Bericht* aus dem Jahre 1969 postulierte den Aufbau der Europäischen Politischen Zusammenarbeit (EPZ), der Vorläuferin der Gemeinsamen Aussen- und Sicherheitspolitik.

Die Europäische Politische Zusammenarbeit

Vertraglich festgeschrieben wurde die EPZ erstmals in der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA) im Jahre 1986. Die Regierungen verpflichteten sich auf die Ausarbeitung und Verwirklichung einer europäischen Aussenpolitik sowie auf die Vermeidung von Massnahmen oder Stellungnahmen, die der „Wirksamkeit [der Gemeinschaft] als kohärente Kraft in den internationalen Beziehungen oder in den internationalen Organisationen schaden würden.“³ Allgemein verblieb der Vertragstext der EEA noch recht unverbindlich. Trotzdem wirkten sich die Konsultationsmechanismen insgesamt positiv auf die internationale Wahrnehmung

³ Europäische Union. Einheitliche Europäische Akte, unterzeichnet am 28. Februar 1986; in Kraft getreten am 1. Juli 1987. In: *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften* 30, L 169 (1987): Titel III: Vertragsbestimmungen über die europäische Zusammenarbeit in der Aussenpolitik, Art. 30.2.d.

der Gemeinschaft als aussenpolitische Kraft und einheitlicher diplomatischer Akteur aus.⁴

Maastricht: Die GASP als integraler Pfeiler der Europäischen Union

Der Unionsvertrag von Maastricht vom 7. Februar 1992 schuf unter dem gemeinsamen institutionellen Dach des Europäischen Rates die 3-Säulen-Struktur der Europäischen Union.⁵ Ist die „klassische“ Säule der Europäischen Gemeinschaften supranational organisiert, so handelt es sich bei der Säule der Gemeinsamen Aussen- und Sicherheitspolitik weiterhin um einen zwischenstaatlich geprägten Politikbereich. Im Gegensatz zur EPZ ist die GASP aber eine Aufgabe der Union und ihrer Mitgliedstaaten, die sich im Sinne der im Unionsvertrag festgelegten Ziele und zur Wahrung gemeinsamer Interessen zur Angleichung ihrer nationalen Politiken verpflichten.⁶ Der Vertrag enthält damit ein politisches Solidaritätsgebot.

Der Schritt von der EPZ zur GASP ist nicht nur als innerer Entwicklungsschub der Europäischen Gemeinschaften, sondern auch als Reaktion auf die zunehmende Bedeutung globaler Wirtschaftsprozesse zu verstehen. Die Schaffung des weltweit grössten Handelsblockes durch den Schritt zur Wirtschafts- und Währungsunion sollte durch die Einführung der GASP ergänzt werden. Der Integrationsprozess musste langfristig auf das Ziel der politischen Union ausgerichtet werden, sollte eine aussenpolitisch handlungsfähige Wirtschaftsmacht entstehen. Entsprechend umfassend definiert der Unionsvertrag die GASP. Auf längere Sicht gehört dazu auch die Festlegung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik, die zu einer gemeinsamen Verteidigung führen könnte.⁷

Amsterdam: Konkretisierung von Instrumenten, Institutionen und Entscheidungsmechanismen

Hatte der Vertrag von Maastricht die einzelnen Teile des europäischen Integrationsprozesses in eine gemeinsame Struktur mit dem Ziel der Politischen Union zusammengeführt, so konzentrierten sich die Diskussionen im Vorfeld des Vertrags von Amsterdam im Bereich der GASP auf institutionelle Fragen. Das am 1. Mai 1999 in Kraft gesetzte Vertragswerk schuf eine klare Auswahl von Instrumenten (Gemeinsame Strategien, Aktionen und Standpunkte), die der GASP zur

⁴ Zu den Anfängen der europäischen Aussen- und Sicherheitspolitik vgl.: Soetendorp, Ben. *Foreign Policy in the European Union: Theory, History and Practice*. London and New York 1999.

⁵ Europäische Union. Vertrag über die Europäische Union, unterzeichnet zu Maastricht am 7. Februar 1992. In: *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften* 35, C 191 (1992), nachfolgend zitiert als EU-V.

⁶ Ziele gemäss Art. 11, EU-V.

⁷ Art. 14, EU-V.

Verfügung stehen.⁸ Die Systematisierung des operativen Instrumentariums wurde im institutionellen Bereich ergänzt durch die Schaffung eines „Hohen Vertreters für die GASP“. Die konzeptionelle Ausgestaltung der GASP wurde durch eine Strategieplanungs- und Frühwarninheit gestärkt, die dem „Hohen Vertreter für die GASP“ unterstellt ist.⁹

Als Generalsekretär des Rates soll „Mr. GASP“ den Rat bei der Formulierung, Vorbereitung und Umsetzung von Beschlüssen unterstützen. Er kann auch Aufgaben im Dialog mit Drittstaaten übernehmen, womit die langjährigen Bemühungen um eine einheitliche europäische Stimme einen gewichtigen Fortschritt zu verzeichnen hatten. Zusammen mit dem Vorsitz und dem Vertreter der Kommission bildet der Generalsekretär die neue Troika der EU. Am 18. Oktober 1999 nahm Javier Solana die Arbeit als erster „Mr. GASP“ für die kommenden fünf Jahre auf. Mit der Wahl dieses politischen Schwergewichts setzte die EU ein Zeichen, dass es ihr dieses Mal ernst war mit der Stärkung der GASP. Die neue Funktion Solanas bei der EU kann allerdings nicht mit seiner früheren Position als Nato-Generalsekretär oder derjenigen des Uno-Generalsekretärs verglichen werden. Frankreich setzte sich mit seinen Vorstellungen weitreichender Kompetenzen eines Hohen Repräsentanten nicht durch. Der „Mr. GASP“ ist in erster Linie Zuarbeiter für die Präsidentschaft und den Rat. Seine Bedeutung wird einerseits davon abhängen, wie weit ihn die Mitgliedstaaten gewähren lassen. Andererseits muss sich zeigen, wie ernst er vom Rest der Welt genommen wird.

Mit dem Vertrag von Amsterdam vollzog die EU des weiteren eine Reform des Entscheidungsmechanismus. Die Bemühungen zielten auf eine Stärkung des ausserpolitischen Profils der Union auf der Basis einer freiwilligen und flexiblen Beteiligung der Mitglieder an gemeinsamen Aktionen und Standpunkten ab. Beschlüsse zur GASP werden vom Rat grundsätzlich einstimmig gefasst. Das Einstimmigkeitsprinzip wird allerdings durch das Verfahren der konstruktiven

⁸ Vertrag von Amsterdam zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union, der Verträge zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften sowie einiger damit zusammenhängender Rechtsakte, unterzeichnet in Amsterdam am 2. Oktober 1997. In: *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften* 40, C 340 (1997), nachfolgend zitiert als Vertrag von Amsterdam.

⁹ Zhuang, Yixing. EU auf dem Weg zur Sicherheitsgemeinschaft – Fortschritte, Schwierigkeiten, und Perspektiven der Gemeinsamen Aussen- und Sicherheitspolitik (GASP) der Europäischen Union. In: Reiter, Erich (Hrsg.). *GASP: Die Entwicklung der Gemeinsamen Aussen- und Sicherheitspolitik aus aussereuropäischer Sicht. Studien und Berichte zur Sicherheitspolitik* (Schriftenreihe der Landesverteidigungsakademie). Wien 2000: S. 59-76; Europäische Kommission (Hrsg.). *Der Vertrag von Amsterdam: Was sich in Europa geändert hat*. Luxemburg 1999; Gil-Robles, José María. *Der Vertrag von Amsterdam: Herausforderung für die Europäische Union*. Bonn 1999; Hummer, Waldemar (Hrsg.). *Die Europäische Union nach dem Vertrag von Amsterdam*. Wien 1998; Integrationsbüro EDA/EVD. *Der Vertrag von Amsterdam: Analyse der wichtigsten Neuerungen und mögliche Auswirkungen auf die Schweiz*. Bern 1997.

Stimmhaltung flexibilisiert, das es Staaten ermöglicht, an Beschlüssen nicht teilzunehmen, deren Durchführung jedoch nicht zu behindern. Bei Beschlüssen, die auf einer gemeinsamen Strategie basieren, beschliesst der Rat mit qualifizierter Mehrheit. Für Beschlüsse mit militärischen oder verteidigungspolitischen Bezügen ist Einstimmigkeit gefordert.¹⁰

Die Debatte um die Entscheidungsmechanismen der Union zeigte einmal mehr, wie sehr Staaten wie beispielsweise Grossbritannien aus Gründen der nationalen Politik eine grundsätzliche Vetomöglichkeit betonen. Gegen seinen ausdrücklichen Willen kann kein Mitgliedstaat zu einer gemeinsamen Aktion verpflichtet werden. Die GASP blieb auch nach Amsterdam ein zwischenstaatlicher Politikbereich der EU und ist nicht Ersatz für die nationalen Aussenpolitiken. Dies wird vollends deutlich, wenn der Blick auf die Neuerungen im Bereich der Sicherheits- und Verteidigungspolitik gerichtet wird. Grundsätzlich weitet der Vertrag von Amsterdam die Kompetenzen des Rates in der Verteidigungspolitik gegenüber Maastricht gleichwohl weiter aus.

Gemäss Amsterdamer Vertrag gehört zur GASP auch die schrittweise Festlegung einer Gemeinsamen Verteidigungspolitik. Die Bildung einer gemeinsamen Verteidigung setzt jedoch einen einstimmigen Beschluss des Europäischen Rates voraus und muss von allen Mitgliedstaaten gemäss ihren verfassungsmässigen Regelungen angenommen werden.¹¹ Sind damit die Hürden mit Blick auf die Ausgestaltung einer gemeinsamen Verteidigung als hoch einzuschätzen, machte die Verankerung der Petersberg-Aufgaben militärische Stabilisierungsbeiträge zum Kern der europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik.

Die Übernahme der 1992 vom WEU-Ministerrat beschlossenen Petersberg-Missionen in den EU-Vertrag sollte die Möglichkeiten der EU im Bereich des Krisenmanagements verbessern. Die Petersberg-Aufgaben umfassen humanitäre Aufgaben und Rettungseinsätze, friedenserhaltende Aufgaben sowie Kampfeinsätze bei der Krisenbewältigung, einschliesslich friedensschaffender Massnahmen, die mit oder ohne Uno- oder OSZE-Mandat durchgeführt werden können.¹² Die Möglichkeit der konstruktiven Enthaltung erlaubt es Mitgliedstaaten, von der Teilnahme an spezifischen Einsätzen im Einzelfall abzusehen, wenn sie die Verbindlichkeit des Beschlusses akzeptieren und dessen Umsetzung nicht behindern.

¹⁰ Art. 23, Vertrag von Amsterdam.

¹¹ Art. 17, Vertrag von Amsterdam.

¹² Erklärung der Regierungskonferenz im Vertrag von Amsterdam 1997, Nr. 3: Erklärung zur Westeuropäischen Union, abgedruckt in: Läufer, Thomas (Hrsg.). *Vertrag von Amsterdam: Texte des EU-Vertrages und des EG-Vertrages mit den deutschen Begleitgesetzen*. Bonn 1999: S. 309-318.

Vor diesem Hintergrund sieht der Vertrag von Amsterdam auch eine verstärkte Zusammenarbeit der EU mit der WEU vor. Eine weitergehende Verschmelzung mit der WEU oder gar die Übernahme des WEU-Beistandsartikels scheiterten dagegen am Widerstand Grossbritanniens und der Neutralen.¹³ Schliesslich wird auch die rüstungspolitische Zusammenarbeit in den Vertrag miteinbezogen und als erstrebenswerten Schritt in Richtung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik bezeichnet.

2 Von der GASP zur GESVP: Schwerpunktverlagerung von den institutionellen Fragen zu den militärischen Kapazitäten

Die EU-Gipfel vom 3./4. Juni 1999 in Köln und vom 10./11. Dezember 1999 in Helsinki markierten einen entscheidenden Wendepunkt in der Entwicklung der GASP, die sich in den Jahren zuvor schwergewichtig auf institutionelle Fragen konzentriert hatte. Im Vorfeld des Kölner Treffens verlagerte sich der Schwerpunkt der Diskussionen in den Bereich der Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Der erklärte Wille der versammelten Staats- und Regierungschefs, autonome militärische Fähigkeiten zur Krisenbewältigung zu schaffen, verlieh der in institutionellen Details verhafteten GASP-Reformdebatte erstmals konkrete politische Substanz. Mittlerweile haben die Tagungen des Europäischen Rates in Feira vom 19./20. Juni 2000 und in Nizza vom 7./10. Dezember 2000 in Erinnerung gerufen, dass das nichtmilitärische Krisenmanagement ebenfalls der Stärkung bedarf und die institutionellen Mechanismen laufend den neuen Gegebenheiten angepasst werden müssen.

Beschleunigung der sicherheits- und verteidigungspolitischen Integration: Köln, Helsinki, Feira, Nizza

Mit der Erklärung des Europäischen Rates von Köln zur Stärkung der gemeinsamen Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik entwickelte sich die GESVP zu einem zentralen Bestandteil des europäischen Integrationsprozesses. Die Petersberg-Aufgaben sollen umgesetzt werden, und die EU soll mit dem dazu notwendigen Instrumentarium ausgestattet werden. Die Union strebt autonome Handlungsfähigkeit an: „The Union must have the capacity for autonomous action, backed up by credible military forces, the means to decide to use them, and a readiness to do so, in order to respond to international crises without prejudice

¹³ Primosch, Edmund G. Die gemeinsame europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik in der Perspektive des Europäischen Rates von Köln. In: *Österreichische Militärische Zeitschrift* 5 (1999): S. 627-633, hier S. 629; Vorschlag Frankreichs, Deutschlands, Italiens, Spaniens, Belgiens und Luxemburgs zur schrittweisen Integration der WEU in die Europäische Union. In: *Agence Europe*, 24./25. März 1997: S. 4f.

to actions by Nato.“¹⁴ Glaubwürdige militärische Fähigkeiten und geeignete Beschlussfassungsmechanismen sind entscheidende Voraussetzungen, damit die EU international wirkungsvoll als sicherheitspolitischer Akteur auftreten kann. Die unmittelbare Verfügbarkeit einer eigenen operativen Kapazität setzt die Integration der zur Durchführung der Petersberg-Aufgaben notwendigen Funktionen der WEU in die EU voraus. Hingegen bleibt die Nato das Fundament der kollektiven Verteidigung ihrer Mitglieder.¹⁵

Ausdrücklich bekräftigt und weitergeführt wurden die Entscheidungen des Kölner Gipfels durch die Beschlüsse des Europäischen Rates von Helsinki im Dezember 1999. Die Staats- und Regierungschefs beschlossen die Einrichtung eines ständigen politischen und sicherheitspolitischen Komitees mit Sitz in Brüssel. Es soll sich mit allen Fragen der europäischen Aussen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik befassen und nach Vorgabe des Rates die politische Kontrolle und strategische Führung von Krisenmanagement-Operationen übernehmen. Ausserdem wurde ein Militärausschuss mit zugeordnetem Militärstab geschaffen. Da unklar war, ob diese Beschlüsse eine Änderung des EU-Vertrags bedingen, wurden diese Gremien vorerst als Interimsgruppen eingesetzt.

Mit dem Ziel autonomer militärischer Kapazitäten für die Krisenbewältigung in Fällen, in denen die Nato nicht engagiert ist, vor Augen, einigten sich die EU-Staaten darauf, bis zum Jahr 2003 eine 60 000 Mann starke Krisenreaktionstruppe aufzustellen, die in 60 Tagen einsatzbereit ist und für ein Jahr lang im Einsatz bleiben kann. Der mit diesem Beschluss deutlich zum Ausdruck gebrachte Wille, eigene militärische Krisenreaktionsfähigkeiten aufzubauen, wurde politisch mit zwei weiteren Beschlüssen bekräftigt. Einerseits wurde in Aussicht genommen, Regelungen für eine umfassende Konsultation und Zusammenarbeit zwischen der EU und der Nato auszuarbeiten. Andererseits sollten Vorkehrungen getroffen werden, die es der EU nicht angehörenden europäischen Nato-Mitgliedern und anderen interessierten Ländern unter Wahrung der Beschlussfassungsautonomie der EU erlauben sollen, bei der Umsetzung der Petersberg-Aufgaben mitzuwirken.¹⁶

Am EU-Gipfel in Feira stand vor dem Hintergrund einer Analyse der Kosovo-Erfahrungen das nichtmilitärische Krisenmanagement im Zentrum der Diskussionen. Analog zum militärischen Bereich wurde festgehalten, dass die EU bis 2003 in der Lage sein soll, 5 000 Polizisten für eine internationale Mission

¹⁴ Siehe: Primosch, Die gemeinsame europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik, S. 627.

¹⁵ Hummer, Waldemar. Solidarität versus Neutralität: Das immerwährend neutrale Österreich in der GASP vor und nach Nizza. In: *Österreichische Militärische Zeitschrift* 2 (2001): S. 147-166, hier S. 155.

¹⁶ Ebd., S. 154f.

bereitzustellen. Mit den politischen Beschlüssen des Europäischen Rats von Nizza wurden die Bemühungen von Köln, Helsinki und Feira zur Ausbildung und Stärkung einer GESVP schliesslich erneut bestätigt. Allerdings rückten nun erneut institutionelle Fragen ins Zentrum der Debatten, die einmal mehr den zwischenstaatlichen Charakter dieses Politikbereichs in Erinnerung riefen und die enge Verzahnung zwischen EU, WEU und Nato zum Thema hatten.

Motive: neue Risiken, französisch-britische Annäherung, Krieg im Kosovo

Wie ist dieser erstaunliche Entwicklungsschub der europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik in den vergangenen zwei Jahre zu erklären? In der Vergangenheit fuhren Initiativen zur Stärkung der GASP jeweils rasch im institutionellen Sumpf fest. Wieso gelang es den Unionsmitgliedern dieses Mal, ihre Anstrengungen auf den Aufbau konkreter operativer Fähigkeiten zu konzentrieren? Der Entwicklungsschub der GESVP erstaunt um so mehr, als es sich dabei um einen Prozess handelt, der weiterhin intergouvernemental angelegt ist. Inwieweit setzten die Entwicklungen der vergangenen Jahre daher eine Annäherung der nationalen Interessen und Politiken der wichtigsten EU-Mitglieder voraus?

Die Bemühungen um eine Stärkung der GASP begannen mit der Einsicht, dass eine globale Wirtschaftsmacht, die für zwei Drittel der weltweiten humanitären Hilfe aufkommt, zunehmend auch aussenpolitisch handlungsfähig sein müsse.¹⁷ Für Staaten wie Frankreich bot sich zudem eine Konzentration auf die GESVP als nächster logischer Schritt des Integrationsprozesses an, nachdem das Ziel der Währungs- und Wirtschaftsunion nach langjährigen Bemühungen erreicht werden konnte. Die Rückkehr von Krieg nach Europa im Zuge der Balkankrisen überzeugte dann auch andere Länder wie Deutschland, dass eine Stärkung der EU auf dem Gebiet der Sicherheits- und Verteidigungspolitik dringend notwendig war. Gerade die EU als wichtigster Geldgeber in den Bereichen der Prävention und des Wiederaufbaus musste ein Interesse daran haben, über nichtmilitärische wie militärische Instrumente der Krisenbewältigung zu verfügen. Vor dem Hintergrund des Erweiterungsprozesses konnte es aus Sicht der EU-Mitgliedstaaten zudem nicht nur darum gehen, mögliche negative Rückwirkungen solcher Krisen auf den europäischen Binnenraum einzudämmen. Ebenso wichtig erschien zunehmend, stabilisierend über die Grenzen des europäischen Raumes hinaus zu wirken. Funktional sind die Petersberg-Aufgaben in diesem Zusammenhang denn auch als Teil eines regionalen Sicherheitssystems zu sehen.¹⁸

¹⁷ Chevallard, Giancarlo. The European Security and Defence Policy. In: *Info Sicherheitspolitik* 29 (2000): S. 3-4, hier S. 4.

¹⁸ Thränert, *Europa als Militärmacht*, S. 6f.; Schwarz, *Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik*, S. 5.

Entscheidend für die Stärkung der GESVP war neben diesen grundsätzlichen Veränderungen im aussen- und sicherheitspolitischen Umfeld der Union die französisch-britische Annäherung im Verteidigungsbereich, die anlässlich des bilateralen Gipfeltreffens in Saint-Malo vom 4. Dezember 1998 einen entscheidenden Durchbruch erzielte. Voraussetzung auf französischer Seite war dabei die Annäherung Frankreichs an das transatlantische Bündnis. Nachdem das Projekt einer von der Nato unabhängigen europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik unter Mitterand gescheitert war, schwenkte der neue Präsident Chirac auf eine Politik der Balance zwischen EU und Nato um. Noch viel erstaunlicher war dann allerdings, dass sich Grossbritannien unter der Führung von Tony Blair für eine glaubwürdige europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik einzusetzen begann.

Die Uneinigkeit Frankreichs und Grossbritanniens in diesen Fragen war bis anhin einer der Hauptgründe gewesen, wieso diverse Initiativen zur Stärkung der GASP gescheitert waren. Der britische Schritt ist im Zusammenhang mit dem Fernbleiben Grossbritanniens von der Währungsunion zu sehen. Damit verblieb für Grossbritannien das Feld der Sicherheitspolitik – angesichts des nuklearen Status und der Vertretung im Sicherheitsrat traditionell eine der Stärken britischer Aussenpolitik –, um sein Gewicht in Europa zu erhöhen und gleichzeitig seinen Einfluss in Washington nicht zu verlieren. Tony Blair betonte denn auch den „Bottom-up Approach“ der britischen Regierung in diesen Fragen: „European defence is not about new institutional fixes. It is about new capabilities, both military and diplomatic.“¹⁹

Die britisch-französische Annäherung ist letztlich aber auch vor dem Hintergrund steigender Bedenken in London wie Paris zu sehen, dass der Führungswille und die Verpflichtung der USA für die europäische Sicherheit nicht mehr im selben Ausmass vorausgesetzt werden könne wie noch im Kalten Krieg.²⁰ Der Dialog zwischen Amerikanern und Europäern hat sich in den letzten Jahren in vielen sicherheitspolitischen Fragen schwieriger gestaltet als zuvor. Vor diesem Hintergrund verdichtete sich in Grossbritannien und Frankreich in den vergangenen Jahren die Überzeugung, dass es eine neue Balance zwischen europäischen Initiativen und transatlantischer Kooperation braucht. Allerdings sieht Frankreich die GESVP in erster Linie als europäisches Projekt, dessen globale Ausstrahlungskraft unter Rückgriff auf die operationellen Fähigkeiten der Nato bei Bedarf erhöht werden könne. Grossbritannien dagegen hält eine Stärkung der GESVP für eine zentrale Voraussetzung, damit die Nato auch in Zukunft zusammengehalten werden

¹⁹ Andréani, Gilles. Why Institutions Matter. In: *Survival* 42, 2 (2000): S. 81-95, hier S. 81.

²⁰ Schwarz, *Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik*, S. 5.

kann.²¹ Dies macht deutlich, dass es sich bei der GESVP noch auf Jahre hinaus um ein limitiertes Projekt handeln wird.

Wie wenig Sinn es auf lange Sicht macht, sich auf institutionelle Frage zu konzentrieren, wenn die materiellen Voraussetzungen für eine Stärkung der GESVP fehlen, legte schliesslich das Versagen der europäischen Streitkräfte im Kosovo-Krieg offen. Der Ausspruch des damaligen britischen Verteidigungsministers George Robertson – „You cannot send an institutional wiring diagram to a crisis“²² – weist darauf hin, wie stark das Gefühl der beinahe vollständigen Abhängigkeit Europas von den USA bei der militärischen Krisenbewältigung zum Motor hinter den Bemühungen um eine Stärkung der GESVP wurde. Die amerikanische Luftwaffe flog 90% der Einsätze, da die europäischen Staaten nur begrenzt über *Cruise Missiles* und geeignete Flugzeuge verfügen. Ebenso deutlich wurden die Defizite bei den strategischen Aufklärungs-, Kommunikations- und Führungsmitteln.²³ Die technologische Lücke wurde in der Praxis demonstriert und bestärkte den Willen der europäischen Staaten, ihre militärischen Fähigkeiten und die Befähigung zur gemeinsamen Beschlussfassung zu stärken. Das Gefühl der Ohnmacht als treibende Kraft hinter der GESVP wird mit der Zeit jedoch verblassen. Um so wichtiger ist es, dass sich die Union auf ihre nicht zu unterschätzenden Potentiale besinnt.

Politische, militärische und zivile Krisenmanagement-Potentiale der EU

Vergleicht man die ca. 45 000 im Kosovo stationierten KFOR-Soldaten aus 28 Ländern mit dem in Helsinki formulierten *European Headline Goal* einer Krisenreaktionstruppe von 60 000 Soldaten, dann wird deutlich, dass es sich dabei um ein ambitioniertes Projekt handelt. Grundsätzlich müssten die EU-Staaten angesichts ihrer Aufwendungen im militärischen Bereich über das Potential verfügen, eine Operation dieser Grössenordnung selbständig durchzuführen. Zwar umfassen die Militärausgaben der EU-Staaten in der Tat nur etwa 60% derjenigen der USA. Nun ist aber auch der geographische Raum, der aus europäischer Sicht mit Blick auf militärische Einsätze zur Diskussion steht, sehr viel begrenzter als im Fall der global engagierten USA. Das Problem ist nicht primär, dass die Europäer zuwenig

²¹ Howorth, Jolyon. Britain, France and the European Defence Initiative. In: *Survival* 42, 2 (2000): S. 33-55, hier S. 33.

²² Andréani, Why Institutions Matter, S. 81.

²³ Naumann, Klaus. Der nächste Konflikt wird kommen: Erfahrungen aus dem Kosovo-Einsatz. In: *Europäische Sicherheit* 11 (1999): S. 8-22; Rühle, Hans. Kosovo und Europas Verteidigungssillusionen: Wachsende Kluft zwischen Rhetorik und Praxis. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 2. August 1999; Thränert, *Europa als Militärmacht*, S. 6.

Geld für ihre militärische Sicherheit ausgeben, sondern vielmehr, dass sie dafür nicht 60% der amerikanischen militärischen Leistungsfähigkeit erhalten.²⁴

Während die USA in moderne Militärtechnologie investieren, bezahlt der europäische Steuerzahler für eine Leistung, für die immer weniger Bedarf besteht: die Landesverteidigung. Nur gerade 2-3% der europäischen Soldaten waren für einen Einsatz wie im Kosovo bereit.²⁵ Die Europäer verfügen nur über einen Bruchteil der verlegbaren amerikanischen Kapazität für militärische Aufgaben ausserhalb des Bündnisraumes. Es braucht insbesondere einen Ausbau der Kapazitäten in den Bereichen Aufklärung, Transport und Kommunikation, die in vielen europäischen Verteidigungshaushalten aufgrund von Budgetkürzungen veraltet sind. Eine Erhöhung der Verteidigungsbudgets scheint innenpolitisch zur Zeit kaum legitimierbar. Erfolgversprechender ist daher ein Abbau der vielen nationalen Doppelspurigkeiten bei Ausrüstungen und Investitionen. Dies ist die Logik hinter den Bemühungen um eine verbesserte Koordination der europäischen Rüstungsindustrien.²⁶

Im Vergleich mit anderen Institutionen verfügt die EU bei der Krisenbewältigung über ein weiteres grundsätzliches Potential: sie kann die Instrumente der militärischen Krisenbewältigung mit denjenigen der nichtmilitärischen Krisenbewältigung kombinieren, wie Javier Solana Ende 2000 in einer Rede betonte: „The unique feature of the European Union is that it can bring together the full spectrum of instruments – political, economic as well as military – in responding to a crisis.“²⁷ Aufgrund ihrer institutionellen Erfahrungen verfügt die EU über wichtige zivile Kapazitäten und – ungleich der OSZE – über die notwendigen finanziellen Mittel, um diese erfolgversprechend einzusetzen. Inwieweit es der Union gelingen wird, dieses Potential in konkreten Fällen zu nutzen, hängt nicht zuletzt davon ab, wie gut der interne Dialog und die Beschlussfassungsmechanismen in der Praxis funktionieren. Während Frankreich und Grossbritannien den militärischen Mitteln grosse Bedeutung zumessen und notfalls auch gewillt sind, ohne Uno-Mandat zu handeln, neigen insbesondere die kleineren Staaten dazu, die Möglichkeiten der nichtmilitärischen Krisenbewältigung voll auszuschöpfen.²⁸

²⁴ Heisbourg, François. Europe's Strategic Ambitions: The Limits of Ambiguity. In: *Survival* 42, 2 (2000): S. 5-15, hier S. 13.

²⁵ Lessons From Kosovo: Military Operational Capabilities. In: The International Institute for Strategic Studies. *The Military Balance 1999/2000*. London 1999: S. 288-290.

²⁶ Schwarz, *Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik*, S. 40-47; Thränert, *Europa als Militärmacht*, S. 7-9.

²⁷ Address by Dr. Javier Solana, Secretary-General of WEU, to the Second Part of the 46th Session of the WEU Assembly, Paris, 5 December 2000. Siehe: <http://www.weu.int/eng.speeches/s001205a.htm>.

²⁸ Chevillard, *European Security and Defence*, S. 3; Schwarz, *Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik*, S. 5ff.

3 Stand der GESVP nach dem EU-Gipfel von Nizza

Wo steht die GESVP nach der längsten Regierungskonferenz, die es je gab? In der Berichterstattung aus Nizza schienen die sicherheitspolitischen Entscheidungen hinter den Diskussionen um Fragen der Erweiterung oder etwa der Stimmgewichtung der einzelnen Mitgliedstaaten zurückzustehen. Die Entscheidungen im Bereich der GESVP sind aber von grosser Tragweite: Die EU will bereits im Jahr 2001 erste operative Fähigkeiten zur Durchführung von Petersberg-Aufgaben erreichen für Fälle, in denen die Nato als Ganzes nicht beteiligt ist. Mit den Beschlüssen von Nizza führt sie die GESVP in permanente Strukturen über, die eine eigenständige Beschlussfassung ermöglichen sollen.

Nur wenige Tage vor dem Treffen in Nizza hatte der „Mr. GASP“ und gleichzeitige WEU-Generalsekretär Javier Solana in einer Rede vor der WEU-Versammlung auf die Grenzen der GESVP aufmerksam gemacht: „Let us be clear. The European Union is not creating a European army; it is not forcing countries to deploy their armed forces against their will; and it is not undermining the Atlantic Alliance. We are creating a pool of military resources ready and able to undertake EU-led crisis management operations; we are setting up effective decision-making structures to provide the political control and strategic direction of such operations; and we are working in full transparency and cooperation with NATO. Our American allies have moreover clearly recognised that enhancing European military capabilities will also have the effect of strengthening the Atlantic Alliance as a whole.“²⁹ Im einzelnen präsentiert sich der momentane Stand des insgesamt überraschend dynamischen Entwicklungsprozesses der vergangenen zwei Jahre wie folgt.

Militärische Fähigkeiten

Zur Diskussion steht in diesem Bereich nicht die Schaffung einer europäischen Armee. Es geht um den Aufbau militärischer Fähigkeiten, welche die EU in die Lage versetzen sollen, das ganze Spektrum der Petersberg-Aufgaben zu bewältigen. Die Mitgliedstaaten der Union erhöhen ihre existierenden Truppenbestände nicht. Sie stellen Einheiten, die zu Uno-Blauhelmeinsätzen oder Nato-Interventionen beitragen können, neu auch der EU-Eingreiftruppe zur Verfügung.³⁰

Auf der Beitragskonferenz in Brüssel vom 20. November 2000 konnte das in Helsinki festgelegte Planziel einer Streitkraft in Korpsstärke in quantitativer Hin-

²⁹ Address by Dr. Javier Solana, Secretary-General of WEU, to the Second Part of the 46th Session of the WEU Assembly, Paris, 5 December 2000. Siehe: <http://www.weu.int/eng/speeches/s001205a.htm>.

³⁰ Nationale Puzzesteine der EU-Eingreiftruppe: Zusagen der Mitglieder für einen Pool von 100 000 Mann. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 21. November 2000.

sicht erfüllt werden. Aus den freiwilligen Beiträgen der Mitgliedstaaten ergibt sich ein Pool von mehr als 100 000 Heeresangehörigen sowie von ungefähr 400 Kampfflugzeugen und 100 Schiffen.³¹ Ein Grossteil der Mittel wurde durch Grossbritannien, Frankreich und Deutschland gestellt. Aber auch kleinere Staaten wie Belgien, Schweden, Finnland und Portugal stellten zwischen 1 000 und 4 000 Mann sowie eine Anzahl Schiffe und Flugzeuge zur Verfügung.³² Der deutsche Beitrag wird allerdings aufgrund eines zu knappen Verteidigungshaushalts vorerst nicht die angezeigten militärischen Kapazitäten erbringen können. Dies wird sich wohl erst nach der Verwirklichung der Bundeswehrreform zum positiveren wenden.³³

Die Umstrukturierung der europäischen Rüstungsindustrien ist in diesem Zusammenhang von grosser Bedeutung. Sie begünstigt auf lange Sicht die Entwicklung der militärischen Fähigkeiten Europas. Mit Blick auf die logistischen Probleme der europäischen Einsatzbereitschaft war dabei der Entscheid Deutschlands vom Juni 2000 positiv zu bewerten, wie Grossbritannien und Frankreich den Airbus A 400 M als neues militärisches Transportflugzeug anzuschaffen.³⁴

In Nizza wurden erste Grundsätze zu den Streitkräfteplanungs- und -überprüfungsverfahren festgelegt, mit denen die quantitative und vor allem auch die qualitative Realisierung der in Helsinki fest gelegten Planungsziele gefördert und überprüft werden sollen. Um Duplikationen zu vermeiden, werden die Verfahren in enger Konsultation und unter Rückgriff auf die Daten des Nato-Verteidigungsplanungsprozesses und des Planungs- und Überprüfungsverfahrens der Partnerschaft für den Frieden durchgeführt.³⁵

In diesem Zusammenhang wurde von britischer Seite das Augenmerk auch auf die Festlegung sogenannter Konvergenzkriterien gelegt, wie sie hinsichtlich der Etablierung der Wirtschafts- und Währungsunion zur Anwendung kamen. Damit befindet sich die Union in einem Dialog über die angemessene Grösse von Streitkräften im Verhältnis zur Bevölkerungszahl, über die Grösse der nationalen Verteidigungsbudgets und den Anteil von Beschaffung, Forschung und Entwicklung oder etwa über Festlegung nationaler Kontingente für „out-of-area“-Einsätze. Als weitere Idee haben die Briten die Möglichkeit einer Spezialisierung einzelner Nationen im Bereich bestimmter Teilstreitkräfte oder Waffengattungen vorgeschlagen, um

³¹ Erklärung des Allgemeinen Rates der Europäischen Union über die Bereitstellung militärischer Fähigkeiten vom 22. November 2000. In: *Internationale Politik* 1 (2001): S. 108-113.

³² Hummer, Solidarität versus Neutralität, S. 155.

³³ EU-Eingreiftruppe – ein Papiertiger? In: *IAP-Dienst Sicherheitspolitik* 1 (2001): S. 1-2.

³⁴ Thränert, *Europa als Militärmacht*, S. 8.

³⁵ Hummer, Solidarität versus Neutralität, S. 154ff.

weitere Spareffekte zu erzielen. Inwieweit solche Ideen realisiert werden können, muss die Zukunft zeigen.³⁶

Zivile Fähigkeiten

Im Bereich des nichtmilitärischen Krisenmanagements wurde in Nizza die Schaffung eines „Ausschusses für Zivile Aspekte des Krisenmanagements“ beschlossen. Analog zum militärischen Bereich sind die Mitgliedstaaten und die Kommission dazu aufgerufen, der EU zivile Einsatzkräfte zur Verfügung zu stellen. Die Arbeiten konzentrieren sich dabei auf die vier Bereiche Polizei, Stärkung des Rechtsstaats, Stärkung der Zivilverwaltung und Zivilschutz. Im Jahr 2001 soll eine Beitragstellerkonferenz zur Erfüllung der in Feira formulierten Zielsetzung eines EU-Polizeikontingents von 5 000 stattfinden.³⁷ Es wird sich zeigen müssen, inwieweit es den Mitgliedstaaten im konkreten Bedarfsfall gelingen wird, die erforderlichen Polizeikapazitäten freizustellen.

Es ist eine weitere Zielsetzung der EU in diesem Bereich, die Zusammenarbeit mit der Uno, der OSZE und dem Europarat zu verstärken. Ebenfalls wird angestrebt, dass sich Drittstaaten auch in diesem Bereich an EU-Operationen beteiligen können. Wichtig mit Blick auf eine rasche Finanzierung konkreter Aktivitäten sind schliesslich die Bemühungen um den Aufbau eines Schnelleingriffsfonds als Teil einer „Rapid Reaction Facility“.³⁸

Ständige politische und militärische Strukturen

Der Europäische Rat von Nizza schuf permanente Strukturen für die Durchführung des EU-Krisenmanagements. Er beschloss eine Änderung des EU-Vertrags und fügte neu eine Passage ein, gemäss welcher der Rat dem Politischen und Sicherheitspolitischen Komitee im Rahmen eines Beschlusses über die Durchführung einer Krisenmanagement-Operation eine beschränkte Entscheidungsbefugnis übertragen kann.³⁹ Damit ist sichergestellt, dass die EU die für die Durchführung einer Krisenmanagement-Operation notwendigen Entscheidungen treffen kann, wenn die Nato nicht handeln kann oder will.

Das Politische und Sicherheitspolitische Komitee (PSK) beschäftigt sich auf Botschaferebene mit allen Aspekten der GASP, einschliesslich der GESVP. Im

³⁶ Gustenau, Gustav E. Die Gemeinsame Aussen- und Sicherheitspolitik – eine Herausforderung für die „Post-Neutralen“: Eine Einschätzung aus österreichischer Sicht. In: *Österreichische Militärische Zeitschrift* 1 (2000): S. 25-38, hier S. 32; Heisbourgh, Europe's Strategic Ambitions, S. 5ff.

³⁷ Hummer, Solidarität versus Neutralität, S. 155.

³⁸ Frieztzsche, Helmut/Parchmann, Dirk. Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik: Der Erfolg von Nizza?! In: *Europäische Sicherheit* 2 (2001): S. 10-12, hier S. 10.

³⁹ Hummer, Solidarität versus Neutralität, S. 156f.

Rahmen des Krisenmanagements übernimmt es die zentrale Rolle: es ist verantwortlich für die politische Kontrolle und die strategische Führung von Krisenmanagement-Operationen. Der Vorsitz kann in Abstimmung mit der Präsidentschaft dem „Mr. GASP“ übertragen werden.⁴⁰

Der Militärausschuss der Europäischen Union (EUMC) nimmt die militärische Beratung des PKS wahr und gibt diesem gegenüber Empfehlungen ab. Gleichzeitig legt er die Leitlinien für die Arbeiten des EU-Militärstabs fest. Der EUMC setzt sich aus den Generalstabschefs zusammen, die durch ihre militärischen Delegierten vertreten werden. Der EUMC hat einen ständigen Vorsitzenden im Range eines Vier-Sterne-Generals/Admirals, der auf drei Jahre gewählt wird und an den Tagungen des Rates teilnimmt, wenn verteidigungspolitische Beschlüsse zu fassen sind.⁴¹

Der Militärstab der EU (EUMS) ist unmittelbar dem „Mr. GASP“ unterstellt und wird auf Weisung des EUMC tätig. Er wird von einem Generaldirektor geleitet im Range eines 3-Sterne-Generals/Admirals. Der Militärstab beschäftigt sich mit der Frühwarnung, Lagebeurteilung und der strategischen Planung im Hinblick auf das gesamte Spektrum der Petersberg-Aufgaben, ungeachtet dessen, ob die EU auf Mittel und Fähigkeiten der Nato zurückgreift oder nicht. Operative Planungen führt er nicht durch. Er stellt ständige Beziehungen zur Nato her. Geplant sind rund 150 Dienstposten, die bereits im Frühjahr 2001 arbeitsfähig sein sollen. Per 1. März trat mit Generalleutnant Rainer Schuwirth der erste Vorsitzende sein Amt an.⁴²

Zusammenarbeit mit der Nato

Die Frage der Zusammenarbeit zwischen EU und NATO im Bereich der Sicherheits- und Verteidigungspolitik wurde bereits anlässlich der Nato-Gipfel in Brüssel 1994 und in Berlin 1996 diskutiert. Damals anerkannten die Europäer die Nato als zentrales Sicherheitsforum und stimmten der Stärkung des europäischen Pfeilers der Nato durch die Entwicklung der WEU zu. Die Amerikaner wiederum sprachen sich für eine Stärkung der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungsidentität aus, was durch das Konzept der „Combined Joint Task Force“ (CJTF) und die Abstützung auf Nato-Ressourcen bei WEU-Operationen ermöglicht werden sollte. Dabei hätten die USA jedoch bei jedem möglichen Einsatz ein Veto-Recht gehabt.⁴³

⁴⁰ Ebd.

⁴¹ European Union. The European Union Military Structures. Siehe: <http://ue.eu.int/pesc/military/en/homeen.htm>.

⁴² Ebd. Siehe auch: Frieztzsche/Parchmann, Der Erfolg von Nizza, S.11; Hummer, Solidarität versus Neutralität, S. 156f.

⁴³ Thränert, *Europa als Militärmacht*, S. 11.

Mit den Beschlüssen von Köln und Helsinki ging die EU dann allerdings deutlich über dieses Konzept hinaus. Die Union strebte im eigenen Rahmen einen Entscheidungsmechanismus und die notwendigen militärischen Mittel an, um Krisenmanagement-Operationen auch autonom durchzuführen. Damit entwickelte sich die Frage der Zusammenarbeit zwischen EU und Nato zum politisch brisantesten Streitpunkt der GESVP. Während sich die Europäer nicht mehr mit der Rolle eines Subkontraktors der Nato begnügen wollten, befürchteten die Amerikaner eine Duplizierung von Nato-Strukturen, eine Abkoppelung der EU von den USA und eine Diskriminierung von Nato-Staaten, die nicht der EU angehören.⁴⁴ Angesichts der Tatsache, dass die EU in den meisten Fällen dann doch auf amerikanische Kapazitäten zurückgreifen müsste, forderten die USA ein „right of first refusal“, wie dies Verteidigungsminister Cohen am 1. Dezember 1999 vor deutschen Militärs betonte: „I prefer to say that Nato should have what I call a first option on any action that would be taken in the way of a military operation.“⁴⁵

Während die meisten Europäer ein amerikanisches Veto über die Entscheidungskompetenz der EU für inakzeptabel hielten, waren sie sich gleichwohl nicht einig darüber, wie weit die Unabhängigkeit von der Nato und den USA gehen sollte. Frankreich verlangte, dass sich die EU zuerst zu einer internen Position hinsichtlich der Konsultationsfrage zwischen EU und Nato durchringen solle, bevor in Verhandlungen mit der Nato eingetreten werde. Grossbritannien dagegen sprach sich für einen sofortigen Verhandlungsbeginn aus. Bei näherer Betrachtung entpuppte sich die Debatte um das „right of first refusal“ allerdings als reichlich künstlich, war doch klar, dass im konkreten Krisenfall Konsultationen auf jeden Fall gleichzeitig in informellen und formellen, bilateralen und multilateralen Foren stattfinden würden.⁴⁶ Zunehmend isoliert in diesen Fragen, stimmte Frankreich am EU-Gipfel in Feira der Einsetzung von Ad-hoc Arbeitsgruppen zwischen EU und Nato zur Ausarbeitung von Dauervereinbarungen für Konsultation und Zusammenarbeit zu.

In Nizza präsentierte sich der Stand der Arbeiten an diesen Dokumenten in einem fortgeschrittenen Stadium. Es wird in diesem Jahr darum gehen, die Verhandlungen mit der Nato zu einem möglichst baldigen Abschluss zu bringen. Die Dauervereinbarungen sehen vor, dass EU und Nato Fragen der Sicherheit, der Verteidigung und der Krisenbewältigung in gemeinsamen Sitzungen auf politischer

⁴⁴ Howorth, Britain, France and the European Defence, S. 45.

⁴⁵ Ebd., S. 47.

⁴⁶ Gyarmati, Istran. European Security and Defense Cooperation at the Beginning of the 21st Century. In: *Info Sicherheitspolitik* 29 (2000): S. 9-11.

und militärischer Ebene regelmässig beraten. Ausserhalb von Krisensituationen soll mindestens einmal pro Vorsitzperiode eine gemeinsame Tagung von PSK und Nordatlantikat stattfinden. Auf Antrag einer der beiden Organisationen können auch gemeinsame Sitzungen der Militärausschüsse von EU und Nato einberufen werden. Mit Blick auf die Durchführung von Krisenmanagement-Operationen misst die EU dem gesicherten Rückgriff auf die Planungskapazitäten und auf die Mittel und Fähigkeiten der Nato grosse Bedeutung zu. Sie wird bei der operativen Planung für militärische Einsätze – bei der die strategischen Planungsvorgaben in die erforderlichen operativen Planungsdokumente (CONOPS, OPLAN) umgesetzt werden – vor allem auf die Mittel der Nato zurückgreifen.⁴⁷ Das Ziel ist eine wirksame Zusammenarbeit bei der Krisenbewältigung unter voller Wahrung der Beschlussfassungs-Autonomie der EU und der Nato.

Beteiligung von Drittstaaten

In Nizza wurden Regelungen zur Konsultation und Beteiligung an EU-Krisenmanagement-Operationen für die sechs europäischen Nicht-EU Nato-Staaten, für die EU-Beitrittskandidaten, für Russland, die Ukraine und andere europäische Staaten, die mit der EU einen politischen Dialog unterhalten, sowie für andere interessierte Staaten wie beispielsweise Kanada festgelegt. Dabei muss der Grundsatz der Beschlussfassungs-Autonomie der EU respektiert werden. Es sind regelmässige Treffen zwischen dem PSK und Vertretern der entsprechenden Staatengruppen vorgesehen.⁴⁸

Wichtig ist in diesem Zusammenhang das Recht der sechs europäischen Nicht-EU Nato-Staaten (Island, Norwegen, Türkei, Polen, Tschechische Republik und Ungarn), sich bei Rückgriff der EU auf Mittel und Kapazitäten der Nato an EU-geführten Einsätzen beteiligen zu können. Insbesondere die Türkei, die der EU höchstens zu einem sehr fernen Zeitpunkt angehören wird, droht jede Unterstützung der Nato für die EU mit einem Veto zu verweigern, um ihre Mitgliedschaft in der EU zu erzwingen.⁴⁹ Nehmen Drittstaaten an EU-Operationen teil, können sie Verbindungsoffiziere in die Planungsstäbe entsenden und zusammen mit den EU-Staaten an den Sitzungen des Ausschusses der beitragenden Länder teilnehmen. In Bezug auf die laufende Operation verfügen sie über die gleichen Rechte und Pflichten wie EU-Mitglieder.

⁴⁷ Hummer, Solidarität versus Neutralität, S. 160ff.; Frietzsche/Parchmann, Der Erfolg von Nizza, S. 11.

⁴⁸ Hummer, Solidarität versus Neutralität, S. 159ff.; Frietzsche/Parchmann, Der Erfolg von Nizza, S. 12.

⁴⁹ Sicherheitspolitik der EU im Visier Ankaras. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 15. Februar 2001.

Die Rolle der WEU

Bereits am Kölner Gipfel war klar geworden, dass es zu keiner Verschmelzung der WEU mit der EU kommen würde. Die EU sollte aber bis ins Jahr 2000 die für die Durchführung der Petersberg-Aufgaben notwendigen Funktionen übernehmen. Der Ministerrat der WEU beschloss am 13. November 2000 in Marseille, die erst im vergangenen Jahrzehnt entwickelten operativen Kapazitäten aus der WEU auszugliedern und in die EU einzugliedern. Bis zum 1. Juli 2001 sollen das Satellitenzentrum in Spanien und das Institut für Sicherheitsstudien in Paris in die EU überführt werden. Aufgrund seiner engen Verknüpfung mit der Nato verhinderte Frankreich eine Integration des WEU-Militärstabs, der aufgelöst wird.⁵⁰

Damit wird die WEU wieder in ihren alten ruhenden Status zurückversetzt. Sie wird nur noch in einigen wenigen institutionellen Restfunktionen bestehen bleiben. Im Kern geht es um die Klärung der Frage, was aus der in Artikel V des WEU-Vertrags enthaltenen Beistandspflichtung werden soll. Artikel V betrifft die zehn Vollmitglieder der WEU Belgien, Deutschland, Frankreich, Griechenland, Grossbritannien, Niederlande, Italien, Luxemburg, Portugal und Spanien. Eine Übernahme ist zum momentanen Zeitpunkt nicht konsensfähig. Befürchten Grossbritannien und andere atlantisch orientierte Mitgliedstaaten eine Konkurrenz der Nato im Bereich der kollektiven Verteidigung, lehnen die meisten allianzfreien Staaten die Entwicklung der EU in Richtung Militärbündnis klar ab. Solange sich die Union aber die Option der gemeinsamen Verteidigung für die Zukunft offen halten will, macht es Sinn, den Artikel 5 des WEU-Vertrags als Nukleus einer potentiellen Beistandspflichtung für die EU-Mitgliedstaaten beizubehalten.⁵¹

Zwischenbilanz

Die Fortschritte der EU im Bereich der GESVP in den vergangenen zwei Jahren sind beeindruckend. Insgesamt ist damit das Gewicht der Union als sicherheitspolitischer Akteur im europäischen Raum deutlich gestiegen. Mit der Umsetzung der Beschlüsse von Nizza wird die EU spätestens im Jahre 2003 Handlungsfähigkeit im Krisenmanagement erlangen. Als positiv im Vergleich zu früheren Versuchen zur Stärkung der GASP ist insbesondere die Konzentration auf operationelle Fähigkeiten hervorzuheben. Dabei hat sich gezeigt, dass funktionierende Mechanismen für eine effektive Beschlussfassung schneller und einfacher zu schaffen sind, als die materiellen Voraussetzungen zur Stärkung der GESVP.

⁵⁰ Hummer, Solidarität versus Neutralität, S. 161.

⁵¹ Andréani, Why Institutions Matter, S. 86-88.

Der entscheidende Test im Rahmen der weiteren Entwicklung der GESVP wird denn auch sein, ob die EU-Krisenreaktionskräfte quantitativ und vor allem qualitativ den Anforderungen moderner *Peace Support Operations* genügen können. Jenseits der grossen Medienspektakel anlässlich der EU-Gipfeltreffen geht es dabei in erster Linie um eine erfolgreiche Umstrukturierung der europäischen Streitkräfte und der europäischen Rüstungsindustrien. Damit verbunden ist die politische Frage, ob der europäische Steuerzahler bereit ist, die Kosten für eine grössere militärische Handlungsfähigkeit Europas zu tragen. Die Konzentration auf den „bottom-up approach“ der Streitkräfteplanung hat zudem deutlich gemacht, dass die EU bei der Durchführung der meisten Petersberg-Aufgaben auf die operativen Planungskapazitäten und auf die Mitteln und Fähigkeiten der Nato zurückgreifen wird. Unter Wahrung der wechselseitigen Beschlussfassungs-Autonomie sind EU und Nato denn auch auf eine enge permanente Zusammenarbeit angewiesen.

Inwieweit die GESVP in der Praxis funktioniert, wird erst die Zukunft zeigen. Sicher ist, dass es sich dabei noch auf lange Jahre hinaus um ein begrenztes Projekt handeln wird. Der Verhandlungsprozess innerhalb der EU enthält weiterhin bewusst Elemente der konstruktiven Mehrdeutigkeit. Inwieweit verfügen die Mitgliedstaaten über eine gemeinsame Vision, was Ziel, Grösse und geographische Reichweite einer europäischen Streitkraft anbelangt? Einige EU-Staaten verfügen über Allianzverpflichtungen als Nato-Mitglieder, andere nicht. Der geographische Horizont Frankreichs und Grossbritanniens ist wesentlich weiter gefasst als derjenige der allianzfreien Staaten. Im Verhältnis mit den USA wiederum stellt sich die Frage, ob Washington akzeptiert, dass die Kehrseite eines grösseren europäischen Beitrags zur gemeinsamen Sicherheit eine gewisse Balance in der Entscheidungs- und Kommandoautonomie voraussetzt. Solange beide Seiten überzeugt sind, dass es eine Neugewichtung der Verantwortlichkeiten braucht, stehen die Chancen gut, dass der eingeschlagene Weg weiterführt.⁵²

Die grossen Fortschritte der GESVP sind wohl nicht zuletzt dadurch zu erklären, dass es sich dabei weiterhin um einen zwischenstaatlichen Politikbereich handelt. Die Souveränität der Staaten wird dabei nicht frontal, sondern nur auf lange Sicht tangiert. Zudem bleibt die kollektive Verteidigung vorerst Sache der Nato. Angesichts des Erweiterungsprozesses der EU sind diesbezüglich wohl auch keine raschen Veränderungen zu erwarten. Allerdings stellen sich mit Blick auf die aktuelle Risikolage die grössten Herausforderungen in absehbarer Zeit auch nicht im Bereich der gemeinsamen Verteidigung. Der sehr viel wahrscheinlichere Test

⁵² Heisbourg, Europe's Strategic Ambitions, S. 5; Howorth, Britain, France and the European Defence, S. 50f.

der EU als sicherheitspolitischer Akteur wird sein, ob und inwieweit sie angemessen auf Krisen an der europäischen Peripherie reagieren kann. Entscheidend für den Erfolg der EU wird dabei das erfolgreiche Zusammenspiel zwischen militärischen und nichtmilitärischen Massnahmen der Krisenbewältigung sein.

4 GESVP: Chancen und Herausforderungen für die Schweizer Sicherheitspolitik

Ohne Zweifel stellt die neue verteidigungspolitische Dynamik Europas mit Blick in die Zukunft eine der zentralen Herausforderungen der schweizerischen Sicherheitspolitik dar. Sie bildet den internationalen Rahmen für die von der Schweiz eingeleitete Kurskorrektur von einer Strategie der Autonomie zu einer Strategie der Kooperation. Um so problematischer erscheint in diesem Zusammenhang, dass weder der Bericht 2000 zur schweizerischen Sicherheitspolitik noch der Entwurf des Armeeleitbildes die jüngsten Entwicklungen im Bereich der GESVP angemessen rezipieren.

Zwar weist der Bericht 2000 auf die neue Bedeutung der für Europa relevanten Sicherheitsinstitutionen und die damit verbundenen institutionellen Defizite der Schweiz hin. Gleichwohl sucht der Leser vergeblich nach einer klaren Antwort auf die zentrale Frage, wieviel Kooperation ohne Integration überhaupt möglich ist.⁵³ Der Entwurf des Armeeleitbildes wiederum anerkennt zwar realistischerweise die zunehmende Bedeutung der internationalen Kooperation auch für die Verteidigung. Unklar bleibt aber, ob Verteidigungsoperationen ohne institutionelle Einbindung bereits in Friedenszeiten wirklich im Rahmen einer Kooperation geführt werden könnten.⁵⁴

Erklärt sich diese Zurückhaltung mit Blick auf das innenpolitisch Durchsetzbare, wird damit gleichzeitig eine unvoreingenommene Darstellung der Chancen verunmöglicht, die ein EU-Beitritt aus sicherheitspolitischer Perspektive mit sich bringen würde. Die Bewältigung zunehmend grenzüberschreitender Risiken setzt nicht nur das erfolgreiche Zusammenwirken ziviler und militärischer Massnahmen, sondern im Sinne einer optimalen Handlungsfähigkeit auch eine gewisse Balance zwischen Eigeninteresse und Solidarität voraus. Nun geht es diesbezüglich im institutionellen Rahmen der GESVP ja gerade darum, einen für alle Mit-

⁵³ Wenger, Andreas/Fanzun, Jon A. Schweizer Sicherheitspolitik 2000: Umbruch oder Aufbruch? In: *Österreichische Militärische Zeitschrift* 6 (2000): S. 733-742.

⁵⁴ Armeeleitbild XXI: Konzeption der Schweizerischen Armee zu Beginn des 21. Jahrhunderts. Entwurf vom 21. Februar 2001. <http://www.vbs.admin.ch/internet/d/armee/Pub/alb/Index.htm>, nachfolgend zitiert als Vorentwurf ALB XXI.

gliedstaaten akzeptablen Ausgleich zu finden. Nichtmitgliedstaaten – dies haben die Erfahrungen der Schweiz in den vergangenen Jahren deutlich gemacht – werden zumindest einen sehr viel höheren Aufwand haben, eine für sie akzeptable Balance zwischen Eigenleistung und Fremdleistung herbeizuführen.

Dies ist nicht nur so mit Blick auf die gemeinsame Bewältigung von Krisenmanagement-Operationen. Dieselbe Logik treibt auch die Umstrukturierungsprozesse der europäischen Streitkräfte und Rüstungsindustrie voran. Wie im Bereich der Wirtschaft erfordert die wachsende Bedeutung von Information und Kommunikation auch im Bereich der Streitkräfte vertiefte Zusammenarbeit, vermehrte Arbeitsteilung und konvergierende Streitkräfte- und Rüstungsplanungen. Eine klare Ausrichtung der Armeepolitik auf die EU würde eine Verbesserung von Aufwand und Ertrag im verteidigungspolitischen Bereich mit sich bringen. Es braucht erhebliche politische Anstrengungen, damit diese verteidigungspolitischen Chancen eines EU-Beitritts in einer breiteren Öffentlichkeit thematisiert werden. Ansonsten drohen die sicherheitspolitischen Aspekte der EU-Frage – soviel hat die Debatte um das Militärgesetz bereits deutlich werden lassen – auf eine emotionale Diskussion der Neutralität reduziert zu werden.

EU-Mitgliedschaft und Neutralitätsrecht

Grundsätzlich ist aus Schweizer Perspektive die Frage sicher legitim und wichtig, ob und inwieweit Übereinstimmung besteht zwischen einer Mitgliedschaft in der EU und der Neutralität. Rein rechtlich gesehen stellt der EU-Vertrag auch nach den Beschlüssen von Nizza kein Problem für den neutralen Staat dar. Das internationale Neutralitätsrecht verpflichtet den neutralen Staat dazu, nicht aktiv an einem zwischenstaatlichen bewaffneten Konflikt teilzunehmen und keine Kriegspartei zu unterstützen.⁵⁵

Die EU ist keine Militärallianz. Der Unionsvertrag enthält keine Beistandsklausel und die Bildung einer gemeinsamen Verteidigung setzt einen einstimmigen Beschluss des Europäischen Rates voraus. Damit verfügt jeder Mitgliedstaat de facto über ein Veto hinsichtlich der Frage der kollektiven Verteidigung und kann gemäss seinen verfassungsmässigen Regeln selbst entscheiden, ob er davon Gebrauch machen will oder nicht. Vorerst ist die Frage der gemeinsamen Verteidigung zudem nicht sehr aktuell und in absehbarer Zeit kaum konsensfähig.

Im Rahmen der GASP kann kein Staat gegen seinen ausdrücklichen Willen zu gemeinsamen Aktionen oder Standpunkten gezwungen werden. Gerade militärische Mittel werden ausschliesslich freiwillig eingesetzt. Entscheidungen mit

⁵⁵ Goetschel, Zukunft der Neutralität, S. 641-644.

militärischem und verteidigungspolitischem Charakter setzen Einstimmigkeit voraus. Damit kann jeder Staat grundsätzlich Entscheide in diesem Bereich blockieren. Oder er kann sich konstruktiv enthalten und muss damit Beschlüsse nicht einmal finanziell mittragen.

Aus einer rein neutralitätsrechtlichen Perspektive ist damit der Feststellung des Bundesrates im Integrationsbericht 1999 zuzustimmen, dass der Neutralitätsstatus kein Hindernis für einen Beitritt darstelle, soweit der Kandidat bereit sei, alle Ziele der EU zu akzeptieren.⁵⁶ Inwieweit die mit dem Bericht zur Neutralität aus dem Jahre 1993 eingeleitete Reduktion der schweizerischen Neutralitätskonzeption auf ihren militärischen Kern innenpolitisch konsensfähig ist, ist eine andere Frage.⁵⁷

An einen wie auch immer gearteten Neutralitätsvorbehalt – auch das muss klar betont werden – ist im Rahmen von Beitrittsverhandlungen nicht zu denken. Dies hat das Beispiel Österreichs deutlich gezeigt. Vielmehr wird es darum gehen, auch im Bereich der GASP Solidarität zu signalisieren. Die EU verlangt von Kandidaten, dass sie die gesamte GASP vorbehaltlos und vollständig unterstützen und ab dem Beitrittszeitpunkt in der Lage sind, aktiv an der GASP mitzuwirken.⁵⁸ Es ist kaum zu erwarten, dass der Schweiz eine „bessere“ Lösung angeboten würde. Der Spielraum wird sich in Zukunft wohl eher verkleinern.⁵⁹ Je besser die sicherheitspolitische Solidarität unter den EU-Mitgliedstaaten funktioniert, um so kleiner wird die Akzeptanz der Neutralität.

Die Petersberg-Aufgaben und das Konzept der Allianzfreiheit

Zwar kann kein Staat zur Teilnahme an Petersberg-Aufgaben gezwungen werden. Es waren aber gerade die neutralen Staaten Schweden und Finnland, welche die Aufnahme der Petersberg-Aufgaben in den Amsterdam-Vertrag mit einer gemeinsamen Initiative an der intergouvernementalen Konferenz 1996/97 entscheidend gefördert hatten.⁶⁰ Mit ihrer Initiative signalisierten die beiden Staaten eine grundsätzliche Bereitschaft, das gesamte Spektrum der Petersberg-Aufgaben zu unterstützen, von den humanitären Aufgaben über Rettungseinsätze, friedenserhaltende

⁵⁶ Schweiz – Europäische Union, Integrationsbericht vom 3. April 1999 (Sonderdruck), nachfolgend zitiert als Integrationsbericht, S. 206.

⁵⁷ Bericht über die Aussenpolitik der Schweiz in den 90er Jahren vom 29. November 1993 (Sonderdruck); Haltiner, Karl W./Wenger, Andreas/Bennett, Jonathan/Szircsev, Tibor. *Sicherheit 2000: Aussen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitische Meinungsbildung im Trend*. Zürich 2000.

⁵⁸ Vgl. für das Beispiel Österreich: Hummer, Solidarität versus Neutralität, S. 149f.

⁵⁹ Frik, *Neutralität in der GASP*, S. 38-40 und 118ff.

⁶⁰ Andréani, Why Institutions Matter, S. 82; Die WEU als Friedensinstrument der EU? Ein schwedisch-finnischer Vorstoss. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 3. Mai 1996.

Operationen bis hin zu Kampfeinsätzen bei der Krisenbewältigung einschliesslich friedensschaffender Massnahmen. Ferner akzeptierten sie, dass solche Operationen auch ohne Uno- oder OSZE-Mandat durchgeführt werden können. Diese Schritte gingen mit einer Neudefinition der Neutralitätspolitik der beiden Länder einher, die neu als Nichtbindung zu militärischen Bündnissen definiert wurde. Schweden und Finnland bezeichnen sich heute als allianzfreie Staaten.⁶¹

Tatsächlich hat sich mit den Beschlüssen von Nizza der Druck auf die Neutralen verstärkt, eine transparente Klärung des Neutralitätsstatus nach innen wie aussen herbeizuführen. Mit der Eingliederung der operativen Kapazitäten der WEU in die EU und der Schaffung permanenter Strukturen für eine autonome Beschlussfassung verfügt die EU über eigene operative Mittel, auch rein politische Krisenmanagement-Operationen durchzuführen. Hat sich ein Staat zur Übernahme der gesamten GASP-Bestimmungen verpflichtet, so erscheint die Verhinderung einer nicht durch Uno oder OSZE mandatierten Operation aus Neutralitätsgründen politisch schwerlich legitimierbar. Rein rechtlich bliebe der Handlungsspielraum der Neutralen grundsätzlich bestehen, da eine allfällige Blockade von Beschlüssen nicht eingeklagt werden kann. Auch eine konstruktive Stimmenthaltung aus neutralitätspolitischen Überlegungen ist auf lange Sicht problematisch, da eine dauernde Enthaltung im Entscheidungsprozess nicht vorgesehen ist.

Die Solidaritätspflicht besagt, dass die Durchführung von Beschlüssen, an denen ein Land nicht teilnimmt, nicht behindert wird. Eine nicht durch die Uno oder OSZE mandatierte Mission könnte die Schweiz nun aber in der Tat vor komplizierte neutralitätsrechtliche Fragen stellen, beispielsweise mit Blick auf Überflug- und Transitrechte für an der Operation beteiligte EU-Staaten.⁶² An der Tatsache, dass die Schweiz weiterhin autonom gegen die Interessen ihrer EU-Partner entscheiden könnte, würde sich auch in diesem sehr unwahrscheinlichen Fall nichts ändern, da die Schweiz rechtlich nicht zur Gewährung von Überflug- und Transitrechte gezwungen werden könnte.

Allerdings dürften sich mit der Zeit politische Akzeptanzprobleme ergeben, wenn ein Staat für sich das volle Recht auf politische Mitbestimmung in Anspruch nimmt, ohne diesen Anspruch durch eine aktive und solidarische Mitwirkung zu untermauern. Versuche, die Neutralität mit neuem Inhalt zu versehen, dürften vor

⁶¹ Schröter, Patrick. *Neutralität und GASP: Erste Erfahrungen Finnlands, Österreichs und Schwedens*. Bern 1997; Frik, *Neutralität in der GASP*, S. 119.

⁶² Hummer, Solidarität versus Neutralität, S. 162f.; Gustenau, Gemeinsame Aussen- und Sicherheitspolitik, S. 34.

diesem Hintergrund zunehmend der Quadratur des Kreises gleichkommen.⁶³ Dass mittlerweile auch Österreich in Richtung Allianzfreiheit tendiert, wird an anderer Stelle im Detail dargestellt.⁶⁴

Operative Kapazitäten: Militärische Fähigkeiten und permanente Entscheidungsstrukturen

Die Tatsache, dass die EU aufgrund der Beschlüsse von Nizza bereits in diesem Jahr erste operative Fähigkeiten für die Durchführung von Petersberg-Aufgaben erreichen will, stellt jedes neue Mitglied vor die Frage, in welcher Form es zur Stärkung der operativen Fähigkeiten der EU im Bereich der GESVP beitragen will. Auch die Schweiz müsste sich mit Blick auf einen allfälligen EU-Beitritt fragen, inwieweit sie an den ständigen politischen und militärischen Strukturen (PSK, EUMC, EUMS) und allenfalls auch am Satellitenzentrum in Spanien und dem Institut für Sicherheitsstudien in Paris mitwirken könnte. Gerade die Teilnahme an einem europäischen Dialog im Bereich Frühwarnung, Lagebeurteilung und strategische Planung würde wichtige Lücken im sicherheitspolitischen Dispositiv der Schweiz schliessen.

Dann wäre auch zu entscheiden, welche Beiträge die Schweiz zu den in Entstehung begriffenen Pools an zivilen und militärischen Einsatzkräften leisten könnte. Mit dieser Herausforderung verknüpft wäre wiederum die Frage, inwieweit die schweizerischen Strukturen im Bereich der inneren und äusseren Sicherheit überhaupt mit den europäischen in Übereinstimmung zu bringen sind. Die Bereitstellung konkreter Beiträge für das Polizeikontingent setzt schweizerischerseits eine Zentralisierung und einen Ausbau der nationalen Kapazitäten voraus.⁶⁵ Der Beitrag der Armee zu den europäischen Krisenreaktionskräften würde – so wie er im Entwurf zum ALB XXI skizziert ist – einerseits in quantitativer Hinsicht hinter den Beiträgen zurückbleiben, zu denen sich vergleichbare europäische Staaten bereits verpflichtet haben. Andererseits würde das Land auch nach einer allfälligen Annahme der vorgeschlagenen Teilrevision des Militärgesetzes über einen engeren gesetzlichen Handlungsspielraum verfügen, als dies im Rahmen der Petersberg-Aufgaben vorgesehen ist.

⁶³ Die Ausführungen des Integrationsberichts vermögen im Zusammenhang mit den Petersberg-Aufgaben nicht zu genügen. Vgl.: Integrationsbericht, S. 382f. Für Versuche der Neudefinition siehe Goetschel, Zukunft der Neutralität, S. 652-661. Zur österreichischen Diskussion siehe Hummer, Solidarität versus Neutralität, S. 162-165.

⁶⁴ Siehe den Artikel von Judith Niederberger in diesem Bulletin.

⁶⁵ Siehe den Artikel von Daniel Möckli in diesem Bulletin.

Mit Blick auf die Armee würde ein allfälliger EU-Beitritt dem eingeschlagenen Reformprozess einen klaren europäischen Orientierungspunkt geben. Dies würde erlauben, den Modernisierungsprozess der Armee konsequent in eine bedrohungsgerechte Richtung zu steuern. Die volle Teilnahme am Streitkräfteplanungs- und Überprüfungsverfahren der EU, das eng an den Nato-Verteidigungsplanungsprozess und das Planungs- und Überprüfungsverfahren der Pfp angelehnt ist, würde eine Beschleunigung des Strukturwandels der Schweizer Armee erlauben. Die Diskussionen um militärische Konvergenzkriterien und um Spezialisierung einzelner Länder in bestimmten militärischen Bereichen weisen darauf hin, dass das Ausschöpfen von Effizienzgewinnen unter der Bedingung schrumpfender nationaler Verteidigungsbudgets eine der wesentlichen Antriebskräfte hinter den Fortschritten der GESVP darstellt. Dies zeigt sich besonders deutlich im Rahmen der verstärkten Rüstungskooperation.

Kollektive Verteidigung

Als Mitglied der EU könnte sich die Schweiz voll und ganz als gleichberechtigter Partner an zivilen und militärischen Krisenoperationen im europäischen Umfeld beteiligen, ohne ihre nationale Entscheidungskompetenz zu verlieren. Dies würde sich insofern positiv auf die Sicherheit der Schweiz auswirken, als sie ihren Beitrag zur zivilen und militärischen Stabilisierung des europäischen Raumes optimal mit demjenigen ihrer europäischen Nachbarstaaten abstimmen könnte. Eine aktive Mitwirkung an der GESVP erweitert nicht nur den Raum zur Mitgestaltung europäischer Sicherheitspolitik, gleichzeitig stellt sie einen solidarischen Beitrag aller Mitgliedstaaten im Sinne einer ausgeglicheneren Lastenteilung sicher.

Sicherheitsgarantien könnte die Schweiz beim momentanen Entwicklungsstand der GESVP weiterhin keine in Anspruch nehmen. Die kollektive Verteidigung bleibt auch nach Nizza Sache der Nato. Hingegen könnte sie im Rahmen des Restrukturierungsprozesses der Armee von den Synergie- und Effizienzgewinnen profitieren, die im europäischen Rahmen angestrebt werden. Und schliesslich würde sie sicherstellen, dass sie mit Blick auf die weitere Entwicklung der GESVP in Richtung einer gemeinsamen Verteidigung mitentscheiden kann. Damit würde der Schweiz – wie im Bericht 2000 und im Vorentwurf zum ALB XXI vorgesehen – eine Kooperationsoption zur Verfügung stehen, sollte sich der momentan kaum absehbare Verteidigungsfall in Zukunft konkretisieren. Dass sie in einer solchen Situation auch als Nichtmitglied der EU von den Entscheidungen betroffen würde, die im Rahmen der GESVP gefällt würden, bedarf keiner weiteren Erläuterungen.

Eines ist sicher: weder die Debatte um die Aufnahme eines Beistandsartikels in den EU-Vertrag noch die Debatte um die Neutralität in der EU ist abgeschlossen.

Ebenso sicher ist, dass es sich bei der Weiterentwicklung der GESVP um einen langsamen Prozess handeln wird. Dabei weist die Dynamik der EU-internen Diskussionen einen klaren Trend hin zu einer Angleichung der Positionen der grossen und kleinen Staaten und zu einer allgemein steigenden Akzeptanz militärischer Instrumente auf.⁶⁶ Auf lange Sicht kann dies auch bedeuten, dass Konzepte wie Neutralität und Allianzfreiheit in der EU zunehmend an Bedeutung verlieren.⁶⁷ Angesichts der Fortschritte der EU als aussen- und sicherheitspolitischer Akteur erscheint eine abwartende Haltung der Schweiz in der EU-Frage aus einer sicherheitspolitischen Perspektive nicht als die erfolgversprechendste.⁶⁸ Kurzfristig wird die sicherheitspolitische Strategie durch Kooperation ohne Integration in die EU gerade mit Blick auf den Reformprozess der Armee relativ bald an ihre Grenzen stossen. Mittel- und langfristig fällt ins Gewicht, dass die Schweiz den weiteren Entwicklungsprozess der GESVP nicht zusammen mit den anderen neutralen und allianzfreien Staaten mitgestalten kann.

Die EU hat nach der Realisierung der Wirtschafts- und Währungsunion den Weg in Richtung Sicherheitsunion eingeschlagen. Sie ist zum verteidigungspolitischen Akteur geworden und verfügt heute über die Fähigkeit zur eigenständigen Krisenbewältigung. Zusammen mit der Nato wird sie die zukünftige sicherheitspolitische Ordnung des europäischen Raumes massgeblich bestimmen. Aus sicherheitspolitischen Überlegungen drängt sich vor diesem Hintergrund ein baldiger EU-Beitritt der Schweiz auf. Je länger die sicherheits- und verteidigungspolitische Dynamik Europas nur von ausserhalb der EU mitverfolgt wird, desto grösser droht die Lücke zwischen dem sicherheitspolitischen Selbstverständnis der Schweiz und demjenigen der „neutralen“ Staaten der EU zu werden. Parallel dazu wird der innenpolitische Erklärungsbedarf ansteigen, inwieweit ein EU-Beitritt langfristig mit dem Status der Neutralität in Übereinstimmung zu bringen ist. Sinnvoller schiene es, die Zukunft der GESVP von innen mitzugestalten, und die notwendigen Anpassungen der schweizerischen Sicherheitspolitik schrittweise vorzunehmen. Die Entwicklungen der GESVP in den vergangenen zwei Jahren legen nahe, die Diskussion des EU-Beitritts auf die sicherheitspolitischen Aspekte auszuweiten.

⁶⁶ Heisbourg, Europe's Strategic Ambitions, S. 5.

⁶⁷ Bildt, Carl. ESDI: A Swedish Point of View, and impact on the Balkans. In: *Info Sicherheitspolitik* 29 (2000): S. 25f.

⁶⁸ Frik, *Neutralität in der GASP*, S. 38-40.

Schengen und Dublin: Die Bedeutung der europäischen Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres für die Schweiz

von Daniel Möckli

Wird an dieser Stelle die europäische Zusammenarbeit im Bereich der *inneren* Sicherheit thematisiert und auf ihre Bedeutung für die Schweiz hin analysiert, so verlagert sich der Untersuchungsgegenstand auf der Ebene der Europäischen Union von der Gemeinsamen Aussen- und Sicherheitspolitik zu einem anderen umfassenden Integrationsvorhaben, dem „Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ (RFSR). Der Entscheid zur Schaffung dieses Raumes geht auf den Amsterdamer Revisionsvertrag von 1997 zurück. Er basierte auf der Erkenntnis, dass der Abbau der Binnengrenzen zur Verwirklichung der vollen Personenfreizügigkeit in der EU auch eine Schwächung der nationalstaatlichen Kontrollvorkehrungen zur Gewährung der inneren Sicherheit zur Folge haben würde. Die Einführung eines „Raumes der Freiheit“ galt es demnach durch eine verstärkte Kooperation in den Bereichen Justiz und Inneres im Sinne eines „Raumes der Sicherheit und des Rechts“ zu ergänzen. Eine „Europäisierung der inneren Sicherheit“¹ drängte sich aber gleichzeitig auch deshalb auf, weil die Bedrohungen der Funktionsfähigkeit der Gesellschaft und des Staates ohnehin grenzüberschreitend geworden sind. Akteure der organisierten Kriminalität etwa sind heute über globalisierte Kommunikations- und Finanznetze international verbunden und weltweit handlungsfähig, weshalb sie im Alleingang nicht mehr effizient zu bekämpfen sind.

Auch wenn der RFSR erst im Entstehen begriffen ist, vermittelt die ihm zugrunde liegende europäische Sicherheitszusammenarbeit bereits heute ein facettenreiches Bild. Während in einigen Bereichen wie der angestrebten Kooperation in der Strafverfolgung die Arbeiten noch in den Anfängen stecken, sind andere Elemente bereits operationell. Zu erwähnen ist in diesem Zusammenhang in erster Linie die polizeiliche Zusammenarbeit im Rahmen des Schengener Abkommens.

* Der Autor dankt Andreas Wenger, Katharine Weder, Christiane Callsen und Thomas Fischer für die Durchsicht des Manuskripts.

¹ Bigo, Didier. Der Kampf um das Definitionsmonopol – Zur Verwischung der Grenzen zwischen innerer und äusserer Sicherheit. In: Graf, Wilfried/Unterseher, Lutz (Hrsg.). *Europäische Friedensordnung: Konturen einer Sicherheitsarchitektur*. Münster 1998: S. 177-196, hier S. 23.