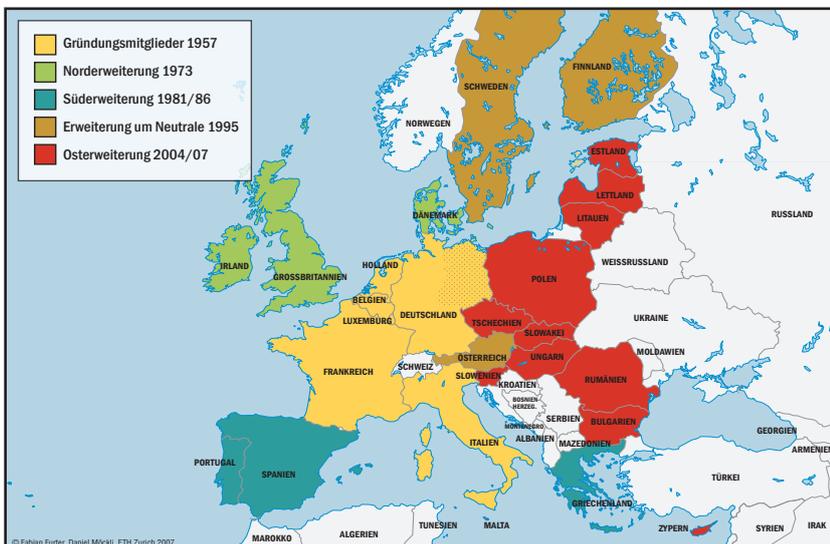


DIE EU UND DIE TRANSFORMATION EUROPÄISCHER SICHERHEIT

Der europäische Einigungsprozess hat das Sicherheitssystem in Europa grundlegend verändert. Neben der Befriedung des Kontinents hat die EU in jüngerer Zeit auch im Bereich der inneren Sicherheit ihre Zusammenarbeit intensiviert. Zudem hat die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik bemerkenswerte Fortschritte gemacht. Diese Entwicklungen reichen auch der Schweiz zum Nutzen. Gleichzeitig stellen sie das traditionelle schweizerische Rollenverständnis in Frage und konfrontieren die Schweizer Aussen- und Sicherheitspolitik mit grundsätzlichen Herausforderungen.



Sicherheit durch Integration und Erweiterung: Der europäische Einigungsprozess, 1957–2007

Wenn die EU am 25. März 2007 den 50. Jahrestag der Unterzeichnung der Römischen Verträge begeht, kann sie auf eine erfolgreiche Entwicklung zurückblicken. Heute zählt sie 27 Mitgliedstaaten mit insgesamt beinahe einer halben Milliarde Einwohner. Sie ist der weltweit grösste Binnenmarkt und eine globale Handelsmacht. Sie hat Europa Wohlstand und Frieden gebracht und übt eine unvermindert grosse Anziehungskraft auf ihre Nachbarstaaten aus. Zudem beansprucht sie weltpolitische Mitverantwortung und ist mit ihrem umfassenden Ansatz der Friedensförderung zu einem wichtigen Akteur des internationalen Krisenmanagements geworden.

Zwar steckt die EU ob des blockierten Verfassungsvertrags in einer Krise. Dennoch lässt sich feststellen, dass die europäische Einigung auf einem soliden Fundament steht und bisher Erreichtes nicht in Frage

gestellt wird. Zudem ist bemerkenswert, wie sich die EU trotz grundsätzlicher Differenzen bezüglich ihrer künftigen Rolle und Struktur pragmatisch weiterentwickelt. Dies gilt gerade für die europäische Sicherheitspolitik, die in den letzten Jahren zu einem der dynamischsten Politikbereiche der EU geworden ist. Sicherheit in Europa hat sich im Zuge des europäischen Einigungsprozesses markant gewandelt. Damit verbunden war und ist ein deutlicher Sicherheitsgewinn für die europäischen Staaten. Dieser ist um so wichtiger, als die erweiterte EU heute an instabile Regionen grenzt und die wahrscheinlichsten Bedrohungen transnationaler Natur sind.

Sicherheit durch Integration

Der bedeutsamste Wandel europäischer Sicherheit betrifft die Überwindung des Krieges als Mittel innereuropäischer Konfliktaustragung. Die Einigung Europas nach

1945 war auch eine Reaktion auf das Versagen des traditionellen Sicherheitssystems des europäischen Mächtegleichgewichts. Durch eine Verflechtung der Volkswirtschaften und den Transfer staatlicher Souveränität auf eine supranationale Ebene wurde die gegenseitige Abhängigkeit der Europäer markant erhöht, um so das traditionelle Sicherheitsdilemma zwischen den europäischen Nationalstaaten zu entschärfen und dem Einsatz von Gewalt zur Regelung von Konflikten entgegenzuwirken.

Die unter dem militärischen Schutzschirm der Nato ermöglichte wirtschaftliche Integration der EU ist zu einem zentralen sicherheitspolitischen Paradigma Europas geworden. Auf der Basis der deutsch-französischen Aussöhnung ist eine europäische Friedens- und Sicherheitsgemeinschaft entstanden. Deren Kernelemente sind der durch die vier Freiheiten für Waren, Dienstleistungen, Personen und Kapital sowie eine gemeinschaftliche Jurisdiktion gekennzeichnete Binnenmarkt, der Euro als gemeinsame Währung, ein umfassendes Institutionengefüge mit supranationalen und zwischenstaatlichen Komponenten sowie die Prinzipien der Demokratie und Rechtsstaatlichkeit.

Entscheidend für den Erfolg der Strategie «Sicherheit durch Integration» war die fortlaufende Ausweitung des Integrationsprozesses auf weitere europäische Staaten (siehe Karte). Von den bisherigen Erweiterungen waren die beiden letzten in den Jahren 2004 und 2007 die bedeutsamsten, nahm die EU doch zehn vormals kommunistische Staaten Osteuropas (sowie Malta und Zypern) auf. Die für die Beitrittsfähigkeit erforderliche Transformation dieser Staaten

in liberale Demokratien und funktionierende Marktwirtschaften hat die Stabilität in Europa wesentlich erhöht. Die EU hat damit die sich nach dem Fall der Berliner Mauer eröffnende strategische Chance einer Projektion ihres Sicherheitsmodells auf Gesamteuropa konsequent genutzt.

Bis heute unbeantwortet geblieben ist die Frage, wo Europas Grenzen liegen sollen. Innerhalb der EU ist eine Erweiterungsmüdigkeit unverkennbar. Dennoch stehen die Türkei und Kroatien in Beitrittsverhandlungen. Zumindest die Möglichkeit eines Beitritts wurde Mazedonien, Albanien, Bosnien, Serbien/Kosovo und Montenegro in Aussicht gestellt. Weitere Staaten wie die Ukraine und Moldawien haben Interesse an einer Mitgliedschaft signalisiert. Ohne eine europäische Perspektive dürfte vor allem der Westbalkan eine Zone der Instabilität bleiben.

Europäisierung der inneren Sicherheit

Ein zweiter Wandel europäischer Sicherheit betrifft die innere Sicherheit, die zunehmend auf EU-Ebene verhandelt wird. Die Aufhebung der Binnengrenzen in Europa und die Verlagerung der Kontrollen an die Aussengrenzen schaffen nicht nur einen Raum der Freiheit in Europa, sondern erfordern auch eine Europäisierung der inneren Sicherheit und der Migrations- und Asylpolitik.

Seit die Themen Justiz und Inneres mit dem Vertrag von Maastricht 1993 zu einem EU-Kooperationsbereich wurden, hat sich die Zusammenarbeit in der inneren Sicherheit dynamisch entwickelt. So wurden mehrere Informationssysteme zum raschen Datenaustausch konzipiert. Mit dem Schengen Informationssystem (SIS) besitzt die EU eine elektronische Fahndungsdatei, die sich vor allem im Kampf gegen grenzüberschreitende Verbrechen bewährt hat. Daneben existieren europaweit ein Fingerabdruckidentifizierungssystem (Eurodac), ein Visumsinformationssystem (VIS) und ein Zollinformationssystem (ZIS). Hinzuweisen ist auch auf die 2005 eingesetzte Europäische Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Aussengrenzen (Frontex) mit Sitz in Warschau, die in Zukunft u.a. ein Küstenpatrouillennetz für das Mittelmeer koordinieren soll. Zudem wurden eine europäische Polizeibehörde (Europol) und eine analoge Justizbehörde (Eurojust) eingerichtet, um die Strafverfolgung in Bereichen wie Drogenhandel, Geldwäscherei, Schleuserkriminalität und Terrorismus zu koordinieren. Europol hat sich bisher auf die Sammlung

und Verarbeitung von Daten konzentriert, soll aber bald Befugnisse für operative Tätigkeiten bekommen und z.B. in gemeinsamen Ermittlungsgruppen mitwirken können. Polizeiliche Zusammenarbeit in Europa manifestiert sich ferner in der Task Force der europäischen Polizeichefs sowie in der Europäischen Polizeiakademie (Cepol).

Da die innere Sicherheit einen Kernaspekt staatlicher Souveränität betrifft, ist die europäische Zusammenarbeit in diesem Bereich mehrheitlich zwischenstaatlich organisiert, was die Entscheidungsfindung bisweilen langwierig macht. Auch zögern viele EU-Mitglieder noch, Europol-Beamte auf ihrem Staatsgebiet tätig werden zu

Eine engere nachrichtendienstliche Kooperation findet zudem zwischen den sechs grössten EU-Staaten statt, d.h. zwischen England, Frankreich, Deutschland, Spanien, Italien und Polen.

Eine europäische Aussensicherheitspolitik

Auch die Aussensicherheitspolitik der EU-Mitgliedstaaten wird immer stärker in einen europäischen Rahmen eingebettet. Die hohe wirtschaftliche Integrationsdichte und der überwiegend transnationale Charakter sicherheitspolitischer Risiken erfordern gemeinsames europäisches Handeln zur Verteidigung gemeinsamer Interessen und Werte. Die Einschränkung westlicher



© ETH Zurich, Fabian Furter, Daniel Möckli 2007
Der Schengen-Raum: Stand der Umsetzung

lassen, weil wesentliche Fragen etwa in Zusammenhang mit dem Grundrechtsschutz ungeklärt sind. Die nachrichtendienstliche Zusammenarbeit bezüglich Terrorismusabwehr gestaltet sich ebenfalls nicht reibungslos, wird der Austausch sensibler Daten doch bevorzugt auf bilateraler Ebene vorgenommen.

Trotzdem: Innere Sicherheit ist ein zunehmend wichtiger Pfeiler der europäischen Einigung. Dessen Erfolg beruht nicht zuletzt auf dem Prinzip der variablen Geometrie, wonach nicht alle EU-Mitglieder in allen Bereichen gleich eng zusammenarbeiten müssen. So verzichteten die Inselstaaten Grossbritannien und Irland bisher auf einen Abbau ihrer Grenzkontrollen. Andererseits haben sieben EU-Staaten (Belgien, Deutschland, Frankreich, Luxemburg, Niederlande, Österreich, Spanien) im Vertrag von Prüm im Mai 2005 eine Vertiefung der Zusammenarbeit in der Bekämpfung des Terrorismus, der organisieren Kriminalität und der illegalen Migration beschlossen.

Ordnungsmacht durch den Aufstieg ausereuropäischer Mächte wie Indien und China ist ein weiterer Grund, warum die Europäer bemüht sind, in der Weltpolitik mit einer Stimme zu sprechen.

Der diesbezügliche Wandel europäischer Sicherheit hat sich stark beschleunigt, seit 1998/99 die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) im Rahmen der Gemeinsamen Aussen- und Sicherheitspolitik (GASP) initiiert wurde. War die EU in den Kriegen im ehemaligen Jugoslawien in den 1990er Jahren noch weitgehend handlungsunfähig, hat sie sich seither «mit Lichtgeschwindigkeit» (Javier Solana) zu einem wichtigen aussensicherheitspolitischen Akteur weiterentwickelt. Davon zeugen neben der im Dezember 2003 verabschiedeten europäischen Sicherheitsstrategie auch die neu geschaffenen sicherheitspolitischen Institutionen in der EU (u.a. Politisches und Sicherheitspolitisches Komitee, Militärstab, Militärausschuss, zivil-militärische Planungszelle, Europäische Verteidigungs-

agentur). Mit dem Aufbau einer breiten Palette ziviler und militärischer Kriseninterventions- und Stabilisierungsinstrumente (u.a. EU *Battle Groups*, Gendarmerie-Truppen, ziviler Expertenpool) verfolgt die EU heute einen umfassenden Sicherheitsansatz, der neben der Prävention und Nachhaltigkeit zunehmend die rasche Reaktionsfähigkeit betont. Mit dem seit Januar 2007 operativen Konzept mobiler Kampftruppen ist die EU militärisch fähig, auch «robuste» Operationen durchzuführen.

Der Erfolg der ESVP widerspiegelt sich in den bereits 16 zivilen und militärischen EU-Friedenseinsätzen seit ihrem operativen Beginn 2003, wobei die Nachfrage weiter stark zunimmt. Geographisch lag der Schwerpunkt dieser Missionen bisher in der erweiterten Nachbarschaft Europas (Balkan, Südkaukasus, Naher Osten), doch haben die Europäer durch ihre Einsätze in Aceh/Indonesien und Afrika ihre Bereitschaft unterstrichen, global Verantwortung zu übernehmen. Mit den zwei geplanten zivilen ESVP-Operationen in Kosovo und Afghanistan werden sie zeigen können, dass sie in der Lage sind, die Nato an strategischen Brennpunkten zu entlasten.

Eine funktionierende Zusammenarbeit mit der Nato ist um so wichtiger, als auch die EU-Aussensicherheitspolitik heute noch zahlreiche Defizite aufweist. Den Erfolgen im pragmatischen Krisenmanagement stehen grosse Probleme in der Formulierung und Implementierung effektiver Strategien im Umgang mit Grossmächten wie den USA und Russland oder Krisenregionen wie dem Nahen Osten gegenüber. Auch bleibt die militärische Handlungsfähigkeit insbesondere auf globaler Ebene vorerst beschränkt. Zudem behindert die schwierige Koordination zwischen der intergouvernemental organisierten GASP/ESVP und den vergemeinschafteten «Aussenbeziehungen» der EU bisweilen kohärentes Handeln. Dennoch ist der politische Wille der Europäer manifest, die Aussensicherheitspolitik weiter zu europäisieren. So deutet einiges darauf hin, dass der Posten eines europäischen Aussenministers auch im Falle eines Scheiterns des Verfassungsvertrags geschaffen werden wird.

Eine zentrale Herausforderung für die Schweiz

Die Schweiz als europäisches Binnenland profitiert zwar von der Sicherheitsgemeinschaft in Europa, tut sich jedoch nach wie vor schwer mit der Frage, inwieweit sie am europäischen Einigungsprozess partizipie-

Beiträge der Schweiz an ESVP-Friedensoperationen	
Operation	Schweizer Beitrag
Militäroperation Bosnien (Eufor-Althea, laufend)	25 Soldaten, 2 Super-Puma
Polizeimission Bosnien (EUPM, laufend)	3 Experten
Militäroperation Kongo (Eufor RD Congo, beendet)	2 Militärärzte
Beobachtermission Aceh (AMM, beendet)	3 Experten
Polizeimission Mazedonien (Proxima, beendet)	3 Experten

ren soll. Neben strukturellen Eigenheiten wie der direkten Demokratie und dem ausgeprägten Föderalismus stehen einer EU-Mitgliedschaft auch Befürchtungen bezüglich einer Schwächung des Wirtschafts- und Finanzstandorts im Wege. Dazu kommt das historisch geprägte europapolitische Rollenverständnis der Schweiz als abseits stehender Sonderfall. Von ihrer traditionellen, durch die Erfahrung einer konfliktreichen Nachbarschaft bestimmten Strategie «Sicherheit durch Neutralität und autonome Landesverteidigung» hat sich die Schweiz mental erst begrenzt verabschiedet, obwohl deren Logik durch den im Kern irreversiblen europäischen Integrationsprozess und das sich seit 1989 stark veränderte Bedrohungsbild unterminiert worden ist.

Die durch die Nichtmitgliedschaft in der EU bedingten wirtschaftlichen und sicherheitspolitischen Defizite versucht die Schweiz mit einer Politik der bilateralen Kooperation und des autonomen Nachvollzugs zu kompensieren – mit unterschiedlicher Intensität und unterschiedlichem Erfolg. Auf der wirtschaftlichen Ebene hat ihr die EU einen privilegierten Zugang zum Binnenmarkt zugestanden, ohne dass sie sich an der Zollunion und vergemeinschafteten Politiken in Bereichen wie Handel oder Landwirtschaft beteiligen muss. Die grosse Zahl an bilateralen Abkommen ist Ausdruck eines engen Beziehungsgeflechts. Allerdings führt der derzeitige Steuerstreit vor Augen, wie krisenanfällig dieser technische Bilateralismus ohne politischen Rahmen ist. Während Brüssel im Gegenzug für die selektive schweizerische Partizipation am Einigungsprozess eine Respektierung europäischer Regelungen auch in nicht durch die bilateralen Verträge abgedeckten Gebieten erwartet, beharrt Bern auf einer strikt rechtlichen Interpretation des Sachverhalts. Die Frage der langfristigen Tragfähigkeit des bilateralen Wegs bleibt offen.

Im Bereich der inneren Sicherheit kooperiert die Schweiz unter Federführung des EJPD bemerkenswert intensiv mit der EU. Sobald alle operativen Vorarbeiten abgeschlossen sind, wird sie mit Schengen, dem europä-

ischen Informationsverbund sowie Frontex vollständig assoziiert sein. Mit Europol und Cepol hat sie Kooperationsabkommen abgeschlossen, Verhandlungen mit Eurojust sind geplant. Ebenfalls beteiligt ist sie an der Task Force der europäischen Polizeichefs. Zwar sind die Nachteile einer Nichtmitgliedschaft in der EU auch hier offensichtlich. So hat die Schweiz bezüglich des sich dynamisch entwickelnden Schengenrechts kein Stimmrecht. Auch wird ihr ein direkter Zugriff auf die Europol-Datenbanken verweigert. Dank einer pragmatischen Kooperationspolitik hat sie solche Defizite aber weitestmöglich reduziert.

Eine ähnlich pragmatische Annäherung der Schweiz an die EU-Aussensicherheitspolitik ist bisher ausgeblieben, trotz der im sicherheitspolitischen Bericht 2000 formulierten Strategie «Sicherheit durch Kooperation». Eine Zusammenarbeit mit der ESVP findet nur punktuell und in Form von Ad-hoc-Beteiligungen statt. Die vom Bundesrat ursprünglich begrüsstete Idee eines administrativen ESVP-Rahmenabkommens mit der EU ist bisher nicht umgesetzt worden. Anders als die neutralen EU-Staaten Österreich, Schweden, Finnland und Irland hat die Schweiz auch davon abgesehen, ihre militärische Einsatz- und Fähigkeitsplanung vermehrt auf die ESVP und das Konzept der *Battle Groups* auszurichten. Ihre restriktive Haltung unterscheidet sich von anderen EU-Nichtmitgliedern wie Norwegen, das sich an der nordischen *Battle Group* und der EU-Streitkräfteplanung beteiligt. Militärisches Krisenmanagement wird in absehbarer Zeit der zentrale Auftrag der Streitkräfte in Europa bleiben. Will die Schweiz ihren sicherheitspolitischen Handlungsspielraum und die Glaubwürdigkeit ihrer Armee auf lange Sicht bewahren, muss sich der Transformationsprozess ihrer Armee im Rahmen einer bedrohungsgerechten Aussensicherheitspolitik verstärkt am veränderten europäischen Sicherheitsumfeld orientieren.

- Verantwortlicher Editor: Daniel Möckli
analysen@sipo.gess.ethz.ch
- Bezug und Mailingliste:
www.ssn.ethz.ch