

DIE ESVP NACH DEM EU-REFORMVERTRAG: KOHÄRENTER UND EFFIZIENTER?

Der Vertrag von Lissabon hat – sofern er ratifiziert wird – auch Auswirkungen auf die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Er beinhaltet eine Reihe von Neuerungen, welche die Kohärenz und Effizienz der EU als Sicherheitsakteur verbessern sollen. Neben mehreren institutionellen Änderungen finden sich im Vertrag auch neue Konzepte wie die «Ständige Strukturierte Zusammenarbeit». Wesentliche Merkmale der ESVP bleiben unverändert, weshalb die Auswirkungen der Reformen insgesamt eher begrenzt sein dürften.



Informelles Treffen der EU-Verteidigungsminister in Wiesbaden, 1.–2. März 2007 AA / Andrea Bienert

Am 13. Dezember 2007 haben die europäischen Staats- und Regierungschefs den Vertrag von Lissabon unterzeichnet, mit dem die Handlungsfähigkeit und Transparenz der erweiterten EU verbessert werden soll. Der Vertrag enthält weitreichende institutionelle Reformen und Neuerungen, von denen viele auf den nicht ratifizierten Verfassungsvertrag zurückgehen. Sofern er von allen EU-Mitgliedstaaten termingerecht ratifiziert wird, kann der Reformvertrag vor den Europawahlen 2009 in Kraft treten. Zwar fehlen ihm an Staatlichkeit erinnernde Begriffe wie «Verfassung» und «Gesetze» sowie der Verweis auf EU-Symbole wie die europäische Flagge und Hymne, die im Verfassungsvertrag enthalten sind. Dennoch wird er die EU, die seit 1994 von 12 auf 27 Mitglieder angewachsen ist, auf eine solidere Basis stellen und im Prozess der europäischen Integration einen Meilenstein darstellen.

Die ESVP stand nicht im Mittelpunkt der Kontroversen über die Reform der EU, die in den letzten Jahren die Agenda Europas beherrschten. Der Reformvertrag enthält aber eine Reihe von Neuerungen, welche die Gemeinsame Aussen- und Sicherheitspolitik (GASP) und die ESVP betreffen. Im Folgenden sollen die wichtigsten Kontinuitäten und Änderungen des Reformvertrags in Bezug auf die ESVP untersucht werden, um die Bedeutung dieses Vertragswerks für die Sicherheitspolitik der EU bewerten zu können.

Kontinuitäten

Ein zentrales Merkmal der GASP / ESVP, das sich durch den Reformvertrag nicht verändert, ist ihr zwischenstaatlicher Charakter. Das Prinzip der Einstimmigkeit bleibt ein Eckpfeiler der EU-Sicherheitspolitik. Während innerhalb der GASP in einigen seltenen Fällen mit qualifizierter Mehrheit

abgestimmt wird, ist dieser Abstimmungsmodus in der ESVP von vornherein ausgeschlossen. Zudem heisst es im Reformvertrag ausdrücklich, dass die «nationale Sicherheit in der alleinigen Zuständigkeit jedes Mitgliedstaats bleibt».

Die GASP / ESVP wird auch in rechtlicher Hinsicht ein Spezialgebiet bleiben. Obwohl die Europäische Gemeinschaft (EG) und die Drei-Säulen-Struktur abgeschafft werden und die EU Rechtspersönlichkeit erhält, werden besondere Bestimmungen für die GASP / ESVP beibehalten. Die Rolle der Europäischen Kommission und des Europäischen Parlaments wird auf diesem Gebiet weiterhin sehr beschränkt sein. Es lässt sich sogar argumentieren, dass die Rolle der Kommission als kollektives Organ geschmälert wird, da ihr Vorschlagsrecht in der Aussen- und Sicherheitspolitik an den neugeschaffenen Posten des Hohen Vertreters der Union für Aussen- und Sicherheitspolitik übertragen wird.

Institutionelle Neuerungen

Dieser Posten des Hohen Vertreters ist eine der wichtigsten institutionellen Neuerungen des Reformvertrags. Er vereint die vormaligen Positionen und Funktionen des EU-Kommissars für Aussenbeziehungen und des Hohen Vertreters für die Gemeinsame Aussen- und Sicherheitspolitik. Als Vizepräsident der Kommission und Vorsitzender des Rats für Auswärtige Angelegenheiten wird der Hohe Vertreter eine wichtige institutionelle Brückenfunktion zwischen gemeinschaftlichen Elementen der EU-Aussenbeziehungen und der GASP innehaben.

Diese neue Institution besitzt das Potenzial, die Formulierung und Umsetzung der EU-Aussen- und Sicherheitspolitik kohärenter zu gestalten und Europa eine sichtbarere internationale Präsenz zu verleihen. Die Herausforderungen bleiben jedoch gross. Die Harmonisierung der organisationalen Kulturen der Kommission und des Rats auf dem Gebiet der Aussenbeziehungen stellt eine enorme Aufgabe dar. Der Hohe Vertreter wird sich ferner eine starke Position gegenüber der Kommission und dem Rat aufbauen müssen, wenn er vermeiden will, Diener zweier Herren zu sein. Schliesslich ist die Position des Hohen Vertreters gegenüber dem «Präsidenten des Europäischen Rats», einer weiteren neuen Institution des Reformvertrags, weitgehend unklar. Der Präsident hat ebenfalls die Aufgabe, die EU zu repräsentieren. Als Vorsitzender des Rats wird er zudem einen erheblichen Einfluss auf die Agenda des Hohen Vertreters haben.

Eine weitere Neuerung ist der Europäische Auswärtige Dienst (EAD). Der als Unterstützung für den Hohen Vertreter vorgesehene EAD wird aus Beamten der Hauptstädte, des Ratsekretariats und der Kommission rekrutiert. Als neue Einheit mit noch nicht klar umrissenen Aufgaben und Fähigkeiten wird er sich im institutionellen Rahmen der EU und gegenüber den Vertretungen der Mitgliedstaaten seinen Platz erst erkämpfen müssen. Darüber hinaus ist auch die Rolle des Militärs im EAD noch offen. Dessen Fachwissen wird gebraucht werden, wenn der EAD zu gegebener Zeit mit sicherheitspolitischen Fragen beauftragt wird. Trotz der komplexen Fragen, die noch zu klären sind, könnte der EAD einen bedeutenden Beitrag zur Straffung der EU-Aussenpolitik leisten.

ESVP-spezifische Änderungen

Der Reformvertrag bestätigt die Absicht der EU, schrittweise eine gemeinsame Verteidigungspolitik festzulegen. Im Vergleich zum bestehenden EU-Vertrag findet die ESVP im neuen Vertragstext grössere Beachtung. Ihre erklärte Aufgabe ist es, der EU eine auf zivile und militärische Mittel gestützte Operationsfähigkeit zu sichern. Das Aufgabenspektrum wird erstmals vertraglich durch die erweiterte Liste der Petersberger Aufgaben definiert. Neben humanitären und Rettungseinsätzen, Aufgaben der Konfliktverhütung und der Erhaltung des Friedens, Kampfeinsätzen im Rahmen der Krisenbewältigung einschliesslich friedensschaffender Massnahmen sowie Operationen zur Stabilisierung

Der Vertrag von Lissabon: Die wichtigsten Änderungen in Bezug auf die ESVP		
Artikel	Thema	Inhalt
9E, 13A, 14, 19	Hoher Vertreter für Auswärtige Angelegenheiten und Sicherheitspolitik	Neue Bestimmungen
27	Spezifische Bestimmungen für die Umsetzung der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik	Erhebliche Änderungen
188R	Solidaritätsklausel	Neue Bestimmungen
28A 7	Beistandsklausel	Neue Bestimmung
28A-1, 28B	Petersberger Aufgaben	Änderung
28A 5, 28C	Umsetzung einer Aufgabe durch eine Gruppe von Mitgliedstaaten	Neue Bestimmungen
28D	Europäische Verteidigungsagentur (EVA)	Neue Bestimmung
27-6, 31, Protokoll SSZ	Ständige Strukturierte Zusammenarbeit	Neue Bestimmungen

der Lage nach Konflikten werden nun auch gemeinsame Abrüstungsmassnahmen, militärische Beratung sowie Unterstützung von Drittländern in der Bekämpfung des Terrorismus erwähnt.

Der Vertrag bezieht sich auch erstmalig auf die Europäische Verteidigungsagentur (EVA), die von den EU-Mitgliedstaaten 2004 gegründet wurde. Er führt ferner eine Solidaritäts- und eine Beistandsklausel ein. Beide Klauseln gestatten den Einsatz ziviler und militärischer Mittel auf EU-Gebiet nach Anforderung durch einen Mitgliedstaat und mit Zustimmung der EU. Ihre Bedeutung ist vor allem symbolischer Natur. Die Solidaritätsklausel verpflichtet die Mitgliedstaaten zum gegenseitigen Beistand im Fall eines Terrorangriffs oder einer Katastrophe. Es ist aber den einzelnen Staaten überlassen, ihre Unterstützungsmittel zu definieren. Gemäss der Beistandsklausel ist einem Mitgliedstaat, der auf seinem Hoheitsgebiet Opfer eines bewaffneten Angriffs wird, Hilfe und Beistand zu leisten. Jedoch heisst es ausdrücklich, dass der besondere Charakter der nationalen Verteidigungspolitik von Mitgliedstaaten unberührt bleibt, d.h. dass die Beistandspflicht eine eventuelle Bündniszugehörigkeit oder Neutralitätspolitik nicht tangiert. Für die kollektive Verteidigung bleibt die NATO zuständig.

Ständige Strukturierte Zusammenarbeit

Eine der interessantesten ESVP-spezifischen Neuerungen ist das Protokoll über die «Ständige Strukturierte Zusammenarbeit» (SSZ). Dieses Konzept sieht die Möglichkeit einer engeren Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Entwicklung militärischer Fähigkeiten zwischen jenen Mitgliedstaaten vor, die dazu willens und in der Lage sind. Die SSZ hat kontroverse Debat-

ten ausgelöst. Von den einen als potenzielle Doppelspurigkeit zur NATO kritisiert, wird sie von anderen als Durchbruch zu mehr und besseren Fähigkeiten der EU gelobt. Bei genauerer Betrachtung des Protokolls fragt sich jedoch, ob die tatsächliche Relevanz der SSZ bisweilen nicht überschätzt wird.

Viele Bestimmungen zur SSZ sind vage. So herrscht weder über die Voraussetzungen noch die Substanz einer derartigen Zusammenarbeit Klarheit. Bezüglich der Voraussetzungen werden zwei Kriterien angeführt, die für die Beteiligung der Mitgliedstaaten massgeblich sind: erstens ihre Bereitschaft, ihre Verteidigungsfähigkeiten durch Ausbau der nationalen Beiträge und eine Beteiligung an multinationalen Streitkräften, europäischen Ausrüstungsprogrammen und der EDA zu intensivieren; zweitens ihre Fähigkeit, entweder als nationales Kontingent oder als Teil von multinationalen Truppenverbänden bewaffnete Einheiten für die schnelle Krisenreaktion bereitzustellen. Die Schwäche des ersten Kriteriums ist das Fehlen einer Benchmark. Das zweite Kriterium setzt lediglich eine marginale Beteiligung an einer EU-Battlegroup (EU BG) voraus.

Tatsächlich war die SSZ einer der massgeblichen Faktoren für die Beteiligung kleinerer Staaten an den EU BG. Einerseits wollten diese Staaten nicht als Mitglieder zweiter Klasse erscheinen. Andererseits wollten sie auch keine kostspieligen Entwicklungsverpflichtungen für die EU BG eingehen. Indem es ihnen gelang, die EU-BG-Aufnahmekriterien zu verwässern, verwischten sie gleichzeitig die Konturen der ursprünglich als exklusiven Club gedachten SSZ.

Was die Substanz der SSZ anbelangt, so werden in Artikel 2 des Protokolls poten-

zielle Bereiche der Zusammenarbeit umrissen (siehe Kasten). Diese Bestimmungen sind jedoch nicht sehr präzise. In den nationalen Hauptstädten scheint es diesbezüglich wenig konkrete Ideen zu geben. Zwei Optionen sind vorstellbar: eine Integration bestehender multinationaler Ansätze in den SSZ-Rahmen oder die Entwicklung neuer Initiativen. Bezüglich der ersten Option kommt das so genannte *LoI (Letter of Intent)*-Abkommen zwischen den grösseren rüstungsproduzierenden Staaten in Betracht. Denkbar wäre auch eine Integration des *Movement Coordination Centre Europe (MCCE)*, das im Juli 2007 gegründet wurde, um die Verwendung von Luft-, See- und Landtransportmitteln zwischen den teilnehmenden Staaten – von denen jedoch einige nicht EU-Mitglieder sind – zu koordinieren. Allerdings dürften manche Mitgliedstaaten zögern, diese Gefässe in den SSZ-Rahmen zu stellen, da eine Zunahme an Mitgliedern die Zusammenarbeit unter Umständen behindern statt verstärken könnte. Umgekehrt wird es genauso schwierig sein, neue Initiativen für die SSZ zu lancieren, ohne Widerstände einzelner Staaten in der ESVP hervorzurufen.

Ebenfalls erklärungsbedürftig an der SSZ bleibt die Rolle der EVA. Gemäss Reformvertrag besteht ihre Aufgabe in einer Mitwirkung an der regelmässigen «Beurteilung der Beiträge der teilnehmenden Mitgliedstaaten bezüglich Fähigkeiten». Wie das zu geschehen hat, bleibt offen. Da die Mitgliedstaaten dem EVA-Lenkungsausschuss angehören, ist schwer vorstellbar, wie die EVA sie beurteilen könnte. Wer wird die Bewertungskriterien entwickeln? Werden diese aufgelistet und überprüfbar gemacht? Wenn die EVA Empfehlungen abgeben soll, wie kann sie sicherstellen, dass diese von den Mitgliedstaaten tatsächlich befolgt werden? Das Thema erscheint umso komplexer, als die EVA und einige Mitgliedstaaten in ihrer Verteidigungsplanung einen fähigkeitsbasierten Ansatz verfolgen, während andere Mitgliedstaaten nach wie vor von einem bedrohungsorientierten Ansatz ausgehen. Die Bewertungsergebnisse werden so möglicherweise nicht vergleichbar sein.

Bilanz

Die Umbenennung der ESVP in die «Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik» (GSVP) im Reformvertrag deutet auf ein neues Ambitionsniveau der EU auf diesem Gebiet hin. Erst die praktische Erfahrung wird zeigen, inwiefern die oben skizzierten Neuerungen tatsächlich die

Potenzielle Bereiche der Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit		
Artikel	Bereich der Zusammenarbeit	Spezifische Kooperationsoptionen gemäss Protokoll
2A	Sicherstellung des Niveaus der Investitionsausgaben für Verteidigungsgüter	
2B	Synchronisierung nationaler Verteidigungsapparate	<ul style="list-style-type: none"> • Harmonisierung der Bedarfsermittlung • Pooling oder Rollenspezialisierung • Zusammenarbeit bei Ausbildung und Logistik
2C	Verbesserung der Fähigkeit, Truppen abzustellen	<ul style="list-style-type: none"> • Verbesserung der Verfügbarkeit, Interoperabilität, Flexibilität und Dislozierbarkeit • Festlegung gemeinsamer Verpflichtungsziele • Überprüfung der nationalen Entscheidungsverfahren
2D	Bi- und multinationale Zusammenarbeit zur Behebung von Unzulänglichkeiten des «Fähigkeits-Entwicklungsmechanismus»	
2E	Gemeinsame Beschaffungsprogramme im EVA-Rahmen	

Effektivität der EU als Sicherheitsakteur verbessern werden. Klar ist, dass der Reformvertrag die ESVP nicht revolutionieren wird. Insgesamt erscheint das Potenzial der Neuerungen zu beschränkt, um die durch die unverändert einstimmige Beschlussfassung vorgegebenen Grenzen der Handlungsfähigkeit zu überwinden. Zudem zeigt der Reformvertrag nur sehr vage auf, wie aktuelle Herausforderungen der ESVP, wie etwa der chronische Mangel an adäquaten Fähigkeiten, bewältigt werden können.

Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass sich die ESVP in den vergangenen Jahren auch ohne Verfassungs- respektive Reformvertrag bemerkenswert entwickelt hat. Seit dem operativen Beginn der ESVP 2003 hat die EU rund 20 Friedensmissionen auf dem westlichen Balkan, im Südkaukasus, in Afrika, Nahost und Asien durchgeführt. In Brüssel wurden Strukturen wie der EU-Militärausschuss und der EU-Militärstab (inkl. eines Operationszentrums und einer zivil-militärischen Zelle) geschaffen. Die rasche Reaktionsfähigkeit in Krisen wurde mit den EU BG verbessert. Der Erfolg der ESVP wird auch in Zukunft wesentlich vom politischen Willen der Mitgliedstaaten abhängen, für die gemeinsamen sicherheitspolitischen Herausforderungen gemeinsame Lösungsansätze zu entwickeln und die pragmatische Sicherheitskooperation zu intensivieren.

Die ESVP und die Schweiz

Die Schweiz tut gut daran, die Weiterentwicklung der EU-Sicherheitspolitik aufmerksam zu verfolgen. Die NATO-Partnerschaft für den Frieden (Pfp) hat in den letzten Jahren an Bedeutung verloren. Gleichzeitig ist die EU zu einem zentralen Akteur der zivilen und militärischen

Friedensförderung geworden. Für die Stabilisierung der Krisen an den Rändern Europas wird sie zunehmend die Verantwortung übernehmen. Für die Umsetzung der schweizerischen Strategie «Sicherheit durch Kooperation» wird der ESVP-Rahmen deshalb immer wichtiger. Umgekehrt ist damit zu rechnen, dass Anfragen der EU bezüglich einer Teilnahme der Schweiz an EU-Friedensmissionen wie jüngst im Fall der Tschad-Mission zunehmen werden.

Zwei Faktoren lassen die ESVP als geeignete Kooperationsplattform für die Schweizer Sicherheitspolitik erscheinen. Erstens verfolgt die EU einen umfassenden zivil-militärischen Friedensförderungsansatz, der dem schweizerischen Verständnis von Sicherheit entspricht. Zweitens wird die ESVP auch nach dem Reformvertrag von zwischenstaatlicher Kooperation geprägt sein. Ähnlich wie im Fall von Pfp verletzt ein Engagement der Schweiz im Rahmen der ESVP weder ihre Neutralität noch ihre Souveränität. Auch wird damit genauso wenig ein EU-Beitritt präjudiziert wie dies bei der intensiven Polizei- und Justizkooperation der Schweiz mit der EU im Rahmen von Schengen der Fall ist.

Bisher hat sich die Schweiz nur punktuell an ESVP-Friedensoperationen beteiligt. Durch den Abschluss eines Informationsschutzabkommens und eines ESVP-Rahmenabkommens könnte sie die Kooperation mit der EU in der zivilen und militärischen Friedensförderung auf eine solide Grundlage stellen.

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