

Die Zukunft der ESVP nach den gescheiterten Referenden

Ulrich Petersohn / Sibylle Lang

Das Scheitern der Referenden über den Verfassungsvertrag für Europa (VVE) in Frankreich und den Niederlanden hat erkennen lassen, daß der politische Anspruch der europäischen Staats- und Regierungschefs nicht mit dem Willen der Wahlbevölkerung übereinstimmt. Damit wurde eine Integrationskrise offenbar: Eine Fortsetzung der Integration auf dem von den politischen Entscheidungsträgern vorgesehenen Weg erscheint vorerst nicht möglich. Die Ablehnung des VVE könnte auch Auswirkungen auf Politikbereiche haben, deren Integration von den Bürgerinnen und Bürgern befürwortet wird. Dies trifft etwa für die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) zu, die seit ihrer Lancierung Ende der neunziger Jahre in der Bevölkerung eine sehr hohe Zustimmung erfährt. Bedarf es zur Fortentwicklung der ESVP zwingend des Inkrafttretens des VVE? Welche Auswirkungen könnte die Integrationskrise auf die ESVP haben?

Ein Blick in den Vertrag über eine Verfassung für Europa zeigt, daß die ESVP, wie bisher schon, an intergouvernementale Spielregeln gebunden bleibt. Die Einführung der qualifizierten Mehrheit ist nicht vorgesehen, Entscheidungen sollen weiterhin einstimmig gefaßt werden (Art. I-41 [4] VVE).

Neuerungen des Verfassungsvertrags im Bereich der ESVP

Gleichwohl bringt der VVE eine Reihe von Neuerungen:

Erstens schafft er mit der ständigen strukturierten Zusammenarbeit ein Instrument

(Art. I-41 [6] und Art. III-312), das die Zusammenarbeit bei der Entwicklung militärischer Fähigkeiten flexibilisiert. Jenen Mitgliedstaaten, die »anspruchsvollere Kriterien in Bezug auf die militärischen Kriterien erfüllen und [...] im Hinblick auf Missionen mit höchsten Anforderungen untereinander festere Verpflichtungen eingegangen sind«, ist damit die Möglichkeit eröffnet, bei der gegenseitig abgestimmten Fähigkeitenentwicklung schneller voranzuschreiten und ihre Rüstungskooperation zu intensivieren.

In engem Zusammenhang mit der strukturierten Zusammenarbeit ist, *zweitens*, die im VVE in Art. I-41 (3) Abs. 2 und Art. III-311

normierte Einrichtung einer Europäischen Verteidigungsagentur zu sehen. Sie soll zur Bewertung und Ermittlung der militärischen Fähigkeiten der Mitgliedstaaten beitragen, auf die Harmonisierung der militärischen Fähigkeiten hinwirken und gemeinsame Rüstungsanstrengungen unterstützen.

Drittens aktualisiert der VVE die sogenannten Petersberg-Aufgaben und trägt damit den veränderten Herausforderungen der internationalen und europäischen Sicherheit Rechnung. Zum einen werden diese Aufgaben spezifiziert: »gemeinsame Abrüstungsaufgaben«, »Aufgaben der militärischen Beratung und Unterstützung«, »Aufgaben der Konfliktverhütung« und »Operationen zur Stabilisierung der Lage nach Konflikten«; zum anderen wird deutlich gemacht, daß sämtliche Petersberg-Missionen auch zur Bekämpfung des Terrorismus beitragen können (Art. III-309 [1]).

Viertens wird in Art. I-43 und Art. III-329 VVE eine Solidaritätsklausel eingefügt. Danach mobilisiert die Union alle ihr zur Verfügung stehenden Mittel, wenn ein Mitgliedstaat von einem Terroranschlag, einer Naturkatastrophe oder einer vom Menschen verursachten Katastrophe betroffen ist und seine politischen Organe um Hilfe ersuchen. Ausdrücklich eingeschlossen werden dabei auch die militärischen Mittel der beistehenden Mitgliedstaaten.

Fünftens wird im VVE erstmals eine Beistandsklausel formuliert (Art. I-41 [7]). Dieser zufolge verpflichten sich die EU-Staaten, im Falle eines bewaffneten Angriffs auf das Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaates gegebenenfalls auch militärische Unterstützung zu leisten. Deutlicher als bisher ist auch die Rede von der »schrittweise[n] Festlegung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik der Union«, die letztlich »zu einer gemeinsamen Verteidigung [führt], sobald der Europäische Rat dies einstimmig beschlossen hat« (Art. I-41 [2] VVE).

Zudem zielen einige im VVE enthaltene Reformen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik darauf ab, die Kohärenz, Kontinuität, Sichtbarkeit und Wirksamkeit

europäischer Krisenprävention und europäischen Krisenmanagements und damit auch die Handlungsfähigkeit der ESVP zu stärken. Darunter fallen zum Beispiel die Schaffung des Amtes eines Europäischen Außenministers, die Wahl eines Präsidenten des Europäischen Rates mit zwei Jahren Amtszeit und die Einführung einer Teampräsidentschaft im Ministerrat.

Die wichtigsten Neuerungen des VVE mit Bezug auf die ESVP weisen in Richtung einer fortgesetzt intergouvernementalen Verregelung dieses Politikbereichs. Die eingeführten Flexibilisierungsinstrumente betreffen jedenfalls nicht die Entscheidungsfindung, sondern zielen auf die Verbesserung der militärischen Fähigkeiten und die Erhöhung der Effizienz bei ESVP-Einsätzen ab. Diese Instrumente stehen dabei allen Mitgliedstaaten offen, um einer konstanten Kernbildung vorzubeugen. Die Solidaritätsklausel und die Aktualisierung der Petersberg-Aufgaben zeigen, daß sich Europa seiner Verantwortung für die Bewältigung der neuen sicherheitspolitischen Herausforderungen bewußt geworden ist. Art. I-41 (2) und die Einführung der Beistandsklausel bestätigen darüber hinaus, daß am Ziel einer gemeinsamen Verteidigung festgehalten wird. Insgesamt schaffen die Bestimmungen des VVE Grundlagen, die von der EU und ihren Mitgliedstaaten genutzt werden können, um ihre Aufgaben- und Fähigkeitenprofile den aktuellen Sicherheitsherausforderungen anzupassen. Darüber hinaus erleichtern diese Bestimmungen das gemeinsame Handeln im Krisenfall.

ESVP-Fortschritte auch ohne VVE?

Die Neuerungen des VVE sind dabei nicht als notwendige Grundlage für die Fortentwicklung der ESVP anzusehen. Vielmehr sind sie das Produkt eines laufenden Prozesses, der im Konvent lediglich aufgegriffen und explizit gemacht wurde. Auf Grundlage des politischen Willens, den die Staats- und Regierungschefs mit ihrer Einigung auf den entsprechenden Vertragstext

im Juni 2004 bekundet haben, wurde und wird die ESVP weitgehend auch ohne das Inkrafttreten des VVE fortentwickelt. Aufgebaut werden kann dabei auf den schon vor den Referenden etablierten Strukturen zur Frühwarnung, Analyse, Entscheidungsfindung und Planung (Politisches und Sicherheitspolitisches Komitee, Militärausschuß, Militärstab, Komitee für Zivile Aspekte des Krisenmanagements, Gemeinsames Lagezentrum). Die Verteidigungsagentur wurde bereits – auf der Grundlage des Vertrags von Nizza und in Vorwegnahme der Bestimmungen des VVE – eingerichtet und hat ihre Arbeit aufgenommen. Und die im VVE vorgesehene Anpassung militärischer Eingreifkapazitäten und der Fähigkeitenentwicklung wurde im Zuge der Verabschiedung und Teilumsetzung des Headline Goal 2010 und insbesondere mit der Einführung der sogenannten »Battle Groups« aktiv vorangetrieben. Zur Verbesserung der Planungs-, Führungs- und Koordinationsfähigkeit wurden außerdem eine zivil-militärische Zelle und Verbindungselemente zwischen dem Militärstab der EU und SHAPE eingerichtet.

Auch eine dem VVE entsprechende Spezifizierung und Erweiterung des Aufgabenspektrums der ESVP ist inzwischen mit der Europäischen Sicherheitsstrategie (ESS) erfolgt, die von den Staats- und Regierungschefs im Dezember 2003 angenommen wurde.

Darüber hinaus wurde die im VVE vorgesehene Solidaritätsklausel nach dem Terroranschlag von Madrid in der gemeinsamen Erklärung des Europäischen Rates vom 25. März 2004 bereits vorweggenommen. Die Mitglied- und die beitretenden Staaten gingen darin die »politische Verpflichtung im Geiste der Solidaritätsklausel« des damaligen Artikels 42 des VVE-Entwurfs »mit sofortiger Wirkung« ein.

Während die praktische Fortentwicklung der ESVP durch das Scheitern des VVE also kaum behindert wird, stellte die Annahme des VVE insofern einen qualitativen Fortschritt dar, als mit ihm die ESVP verbindlicher kodifiziert würde. Allerdings

bestünde auch die Möglichkeit, den Kernbestand der Verfassungsneuerungen in Gestalt eines Änderungsvertrages zum Vertrag von Nizza oder im Zuge einer »kleinen Vertragsänderung«, die jeder Beitrittsvertrag mit sich bringt, in den vertraglichen Rahmen zu übertragen.

Mögliche Auswirkungen der Integrationskrise auf das ESVP-Projekt

Eine Renationalisierung oder Stagnation im Bereich der Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik erscheint als Folge der aktuellen Integrationskrise der EU unwahrscheinlich. Nach den Erfahrungen auf dem Balkan und den Terroranschlägen von New York, Washington, Madrid und London sind sich auch die Europäer bewußt, daß die (neuen) sicherheitspolitischen Herausforderungen nicht im Alleingang bewältigt werden können. Ein im Rahmen der EU abgestimmtes Vorgehen reduziert Kosten und Risiken, verteilt Lasten und verleiht den Mitgliedstaaten auf der internationalen Bühne größeres Gewicht. Auch wecken längerfristige Aushandlungsprozesse und Kooperationen in der Regel bei den Entscheidungsträgern ein starkes Interesse an gemeinsamen Fortschritten, damit sich die jahrelange Investition finanzieller, personeller und administrativer Ressourcen am Ende auszahlt.

Eine aus der »Schockstarre« heraus einsetzende Dynamisierung der ESVP in Richtung Vollintegration ist ebenso unwahrscheinlich. Trotz der Einigung auf die ESS sind Unstimmigkeiten zwischen den europäischen Hauptstädten hinsichtlich Risikoeinschätzung, sicherheitspolitische Prioritäten und Mittelwahl keineswegs ausgeschlossen. Darüber hinaus bestehen weiterhin innereuropäische Differenzen über den wünschenswerten Grad an Autonomie der ESVP gegenüber NATO und USA sowie über die Frage der Finalität der EU. Umstritten bleibt auch das Projekt einer gemeinsamen Verteidigung im Rahmen der ESVP. Für die neutralen Mitglieder der Union – Finnland, Schweden, Irland (und in

geringerem Maße Österreich) – ist es problematisch. Auch kann ein solches Vorhaben weder mit der Zustimmung des »atlantischen« Lagers in der EU noch mit dem Einverständnis der USA rechnen, die eine Abkoppelung europäischer Sicherheit von den Strukturen der NATO vermeiden wollen. Eine Vergemeinschaftung der ESVP unter Einschluß aller Mitglieder wird es aufgrund nationalstaatlicher Vorbehalte gegenüber einer vollständigen Souveränitätsabgabe in diesem Bereich auf absehbare Zeit nicht geben.

Die somit zwangsläufig nach wie vor intergouvernementale Konstruktion der ESVP erfordert aber angesichts der inner-europäischen Divergenzen und Kooperationschwierigkeiten Formen der Flexibilisierung. Sie sind notwendig, um die Handlungsfähigkeit der ESVP zu sichern und zu steigern und die Dynamik des ESVP-Entwicklungsprozesses zu verstärken. In diesem Kontext dürfte die Bildung eines weitgehend geschlossenen sicherheits- und verteidigungspolitischen Kerns innerhalb der EU als Flexibilisierungsinstrument mittelfristig nicht durchsetzbar sein. Während der Diskussionen im Europäischen Konvent machten sich starke Exklusionsbefürchtungen vor allem der kleinen und neutralen Mitglieder und damaligen Beitrittskandidaten bemerkbar. Die Einführung von Bestimmungen, die eine Kernbildung begünstigt hätten (z.B. eine engere Zusammenarbeit in der Verteidigung), konnten sich infolgedessen im Konvent und auf der Regierungskonferenz nicht durchsetzen.

Der Trend weist vielmehr in Richtung eines offenen Gravitationsraums. Für dessen Entwicklung konnten – wenn auch in begrenztem Maße – im VVE gemeinsame Grundlagen gefunden werden (z.B. ständige strukturierte Zusammenarbeit). Die ESVP wird in diesem Rahmen mittelfristig nur ein bestimmtes Aufgabenprofil (die Petersberg-Aufgaben und die militärischen Aspekte der internationalen Terrorismusbekämpfung) abdecken, nicht aber eine kollektive Verteidigung im Sinne von

NATO-Artikel 5 gewährleisten. In den genannten Feldern wird die ESVP als offener Gravitationsraum den Mitgliedstaaten flexible »Opt in«- und »Opt out«-Optionen bieten. Einzelne Staaten werden so die Möglichkeit haben, sich zu variierenden Gruppen zusammenzuschließen, beispielsweise um bestimmte Fähigkeiten zu entwickeln oder eine Mission durchzuführen. Jedes Mitglied kann von Fall zu Fall erneut entscheiden, ob und inwieweit es sich beteiligen will. Ein »Opt-out« eines Mitglieds macht dabei nicht die gesamte Union handlungsunfähig, sondern erhöht vielmehr die Wahrscheinlichkeit und die Effizienz von ESVP-Aktivitäten. Diese Wahloptionen werden mittelfristig jedoch auf die Bereiche der Fähigkeitenentwicklung und Durchführung von Missionen begrenzt bleiben (hier aber eventuell ausgebaut werden). Die Einführung von Flexibilisierungsoptionen in den Prozeß der Entscheidungsfindung bleibt hingegen, aufgrund der Exklusionsbefürchtungen, sehr unwahrscheinlich.

Schlußfolgerungen

Das Scheitern des VVE hat keine direkten Auswirkungen auf die Fortentwicklung der spezifischen Institutionen und Fähigkeiten der ESVP und ihr Handlungspotential. Auch die derzeitige Integrationskrise der EU scheint sich auf die ESVP nicht gravierend auszuwirken, weder positiv im Sinne der Katalyse einer verstärkten Integrationsdynamik, noch negativ im Sinne der Auslösung von Renationalisierungstendenzen oder der Verursachung von Stagnation. Ob die Ausgestaltung und Implementierung der ESVP Fortschritte machen wird, hängt vor allem von folgenden Faktoren ab: das Auftreten internationaler Krisen bzw. akuter Bedrohungen, die weitere Entwicklung amerikanischer Sicherheitspolitik und der Rolle der NATO, die Interessen der mächtigsten Mitgliedstaaten und der politische Wille der Regierungen der EU-Mitglieder, die europäische Handlungsfähigkeit im Krisenmanagement auszubauen.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2005
Alle Rechte vorbehalten

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364