

Sibylle Lang, Ulrich Petersohn

## Die Zukunft der ESVP nach den gescheiterten Referenden

Nach den gescheiterten Verfassungsreferenden in Frankreich und den Niederlanden wird Europa von einigen schon als Auslaufmodell gehandelt, der Tagesspiegel titelte beispielsweise „Junkerland ist abgebrannt“. Dieser Krisenstimmung wird von den politischen Akteuren bislang wenig Konstruktives entgegen gebracht. Man ist sich lediglich einig, dass der Kurs der EU neu zu überdenken sei, und man hat die Hoffnung, den Verfassungsprozess revitalisieren und den Vorschlag weiter verhandeln zu können, zum Ausdruck gebracht. Ansonsten herrscht allerdings ratloses Schweigen.

Es entbehrt dabei nicht einer gewissen Ironie, dass der Bereich der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP), in dem Anspruch und reale Möglichkeiten wohl am weitesten auseinander fallen, sich bei der zur Abstimmung gerufenen Bevölkerung großer Zustimmung erfreut. Haben sich die europäischen Wähler in Bezug auf dieses Projekt einen Bären dienst erwiesen? Wird im Zuge der Ablehnung der Verfassung und der derzeitigen Krise der europäischen Integration das Projekt einer Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik scheitern?

Im Folgenden wird zunächst den Fragen nachgegangen, welche Fortschritte der Verfassungsvertrag in Bezug auf die ESVP gebracht hätte und in welche Richtung diese weisen? Können entsprechende Fortschritte auch ohne Inkrafttreten des Verfassungsvertrags zustande gebracht werden? Weiterführend werden mögliche Auswirkungen der Integrationskrise der EU auf das Projekt der ESVP betrachtet.

### Die Bestimmungen des Verfassungsvertrags im Bereich der ESVP

Ein Blick in den Vertrag über eine Verfassung für Europa (VVE) zeigt, dass die ESVP wie auch bisher in

intergouvernementalen Spielregeln verhaftet geblieben wäre. Die Einführung der qualifizierten Mehrheit war nicht vorgesehen, Entscheidungen sollten für den Bereich der ESVP weiterhin einstimmig gefasst werden (Art. I-41 (4) VVE). Nichtsdestotrotz hätte der VVE eine Reihe von Neuerungen für die ESVP gebracht.

Erstens enthielt die Verfassung mit der ständigen strukturierten Zusammenarbeit, die von „Mitgliedsstaaten, die anspruchsvollere Kriterien in Bezug auf die militärischen Fähigkeiten erfüllen und die im Hinblick auf Missionen mit höchsten Anforderungen untereinander festere Verpflichtungen eingegangen sind“, begründet werden kann (Art. I-41 (6) und Art. III-312 VVE), ein Instrument zur Flexibilisierung der Zusammenarbeit im Bereich der Fähigkeitenentwicklung.

In engem Zusammenhang mit der strukturierten Zusammenarbeit ist die in der Verfassung festgehaltene Einrichtung einer Europäischen Verteidigungsagentur zu sehen, die zur Bewertung und Ermittlung der militärischen Fähigkeiten der Mitgliedsstaaten beitragen, auf die Harmonisierung der militärischen Fähigkeiten hinwirken und gemeinsame Rüstungsanstrengungen unterstützen soll (Art. I-41 (3) Abs. 2 und Art. III-311 VVE).

Zweitens enthielt der VVE eine Aktualisierung der Petersberg-Aufgaben, die den veränderten Herausforderungen der internationalen und europäischen Sicherheit Rechnung tragen sollte: Zum einen wurde der bisherige Petersberg-Katalog durch „gemeinsame Abrüstungsaufgaben“, „Aufgaben der militärischen Beratung und Unterstützung“, „Aufgaben der Konfliktverhütung“ und „Operationen zur Stabilisierung der Lage nach Konflikten“ spezifiziert. Zum anderen wurde deutlich gemacht, dass mit allen Petersberg-Missionen auch zur Bekämpfung des Terrorismus beigetragen werden könne (Art. III-309 (1) VVE).

Drittens wurde eine Solidaritätsklausel eingeführt. Nach dieser mobilisiert die Union, falls ein Mitgliedsstaat von einem Terroranschlag, einer Naturkatastrophe oder einer vom Menschen verursachten Katastrophe betroffen ist, alle ihr zur Verfügung stehenden Mittel – einschließlich der ihr von den Mitgliedsstaaten bereitgestellten militärischen Mittel – zur Hilfe für den Betroffenen auf Anforderung dessen

politischer Organe (Art. I-43 und Art. III-329 VVE).

Viertens wurde erstmals eine Beistandsklausel formuliert (Art. I-41 (7) VVE). Dieser zufolge sollten sich die EU-Länder im Falle eines bewaffneten Angriffs auf das Hoheitsgebiet eines Mitgliedsstaates verpflichten, eventuell auch militärische Unterstützung zu leisten. Deutlicher als bisher formuliert wurde auch die „schrittweise 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).

Fünftens hätten einige im VVE enthaltene Reformen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) die Kohärenz, Kontinuität, Sichtbarkeit und Wirksamkeit europäischer Krisenprävention und europäischen Krisenmanagements im Allgemeinen und damit auch die Handlungsfähigkeit der ESVP stärken können – so zum Beispiel die Schaffung des Amtes eines Europäischen Außenministers, die Einführung eines für zwei Jahre gewählten Präsidenten des Europäischen Rates, oder die Einführung einer Teampräsidentschaft im Ministerrat.

Die wichtigsten Neuerungen des VVE in Bezug auf die ESVP weisen damit in Richtung einer fortgesetzt intergouvernementalen Regelung dieses Politikbereiches bei gleichzeitiger Einführung von Flexibilisierungsinstrumenten, die sich jedoch nicht auf die Entscheidungsfindung, sondern auf die Herstellung günstiger Rahmenbedingungen für die Optimierung der militärischen Fähigkeiten und für die Effizienz von ESVP-Einsätzen beziehen. Diese Flexibilisierungsinstrumente sind dabei der Offenheit gegenüber allen Mitgliedsstaaten verpflichtet, um einer konstanten Kernbildung vorzubeugen. Die Solidaritätsklausel wie auch die Aktualisierung der Petersberg-Aufgaben bringen eine zunehmende Anpassung europäischen Verantwortungsbewusstseins im Hinblick auf neue sicherheitspolitische Herausforderungen zum Ausdruck, während die Beistandsklausel und Art. I-41 (2) die fortgesetzte Verfolgung des Ziels einer gemeinsamen Verteidigung bestätigen.

### **Können entsprechende Fortschritte auch ohne Inkrafttreten des VVE zustande gebracht werden?**

Auch ohne das Inkrafttreten des VVE wären einige zentrale Bedingungen zur Fortentwicklung der ESVP in die oben beschriebene Richtung gegeben.<sup>1</sup> Zum einen kann der im Rahmen der intergouvernementalen Kooperation notwendige Wille der Staats- und Regierungschefs mit der politischen Einigung auf den entsprechenden Verfassungstext im Juni 2004 als vorhanden gelten.

Zum anderen wurde die institutionelle Ausgestaltung der ESVP schon vor den Referenden weitgehend abgeschlossen. Die zentralen Strukturen zur Frühwarnung, Analyse, Entscheidungsfindung und Planung (Politisches und Sicherheitspolitisches Komitee, Militärausschuss, Militärstab, Komitee für Zivile Aspekte des Krisenmanagements, Gemeinsames Lagezentrum) sind schon seit längerem voll funktionsfähig, die Europäische Verteidigungsagentur ebenso wie eine zivilmilitärische Zelle und gegenseitige Verbindungselemente zwischen dem Militärstab EUMS und dem NATO-Hauptquartier SHAPE sind in ihrer Einrichtung begriffen.

Ebenso wurde die Anwendung der im VVE vorgesehenen Solidaritätsklausel nach dem Terroranschlag von Madrid in der gemeinsamen Erklärung des Europäischen Rates vom 25. März 2004 vorweg genommen. Die Mitgliedsstaaten und beitretenden Staaten gingen hierbei die politische Verpflichtung im Geiste der Solidaritätsklausel nach dem damaligen Artikel 42 des Entwurfs einer Verfassung für Europa, gemeinsam gegen Terrorakte vorzugehen, „mit sofortiger Wirkung“ ein.

Darüber hinaus wurde eine dem VVE entsprechende Erweiterung des Aufgabenspektrums der ESVP schon mit der Europäischen Sicherheitsstrategie, die die Staats- und Regierungschefs im Dezember 2003 angenommen haben, vorgenommen. Zwar ist das Dokument nicht rechtlich verpflichtend, es hat

aber als Ausdruck einer erstmaligen Einigung der 25 europäischen Staats- und Regierungschefs auf eine gemeinsame Bedrohungsanalyse, sicherheitspolitische Prioritäten und entsprechenden Handlungsbedarf mehr als nur symbolische Bedeutung.

Auch die im VVE vorgesehene Anpassung militärischer Eingreifkapazitäten und der Fähigkeitenentwicklung wurde mit der Verabschiedung und teilweisen Umsetzung des Headline Goal 2010 und insbesondere mit der Einführung der so genannten „Battle Groups“ schon aktiv vorangetrieben.

Die Annahme des VVE hätte vor allem einen deutlichen und wünschenswerten qualitativen Fortschritt in Bezug auf die Kodifizierung der ESVP mit sich gebracht. Allerdings kann auch dieser Unterschied relativiert werden, da die Möglichkeit besteht, den Kernbestand der Verfassungsneuerungen in Gestalt eines Änderungsvertrages zum Vertrag von Nizza in den gemeinsamen vertraglichen Rahmen zu übertragen.<sup>2</sup>

### Mögliche Auswirkungen der Integrationskrise der EU auf das Projekt der ESVP<sup>3</sup>

Während eventuelle Fortschritte der ESVP somit weniger am Nicht-Inkrafttreten des VVE scheitern werden, kann ihre Weiterentwicklung und Handlungsfähigkeit aufgrund der Abhängigkeit von verschiedenen Faktoren trotzdem nicht als gesichert gelten. Welche Auswirkungen hat etwa die sich im Zusammenhang mit

dem Scheitern der Referenden breit machende Malaise des europäischen Integrationsprozesses auf die ESVP?

Folgende fünf Szenarien können in Anlehnung an eine Analyse des Centrums für Angewandte Politikforschung (CAP) aus dem Jahr 2003 aufgegriffen und speziell mit Blick auf die Zukunft der ESVP weitergedacht werden.<sup>4</sup>

1. *Titanic*: Durch die gescheiterten Referenden werden die Europaskeptiker auf den nationalen politischen Führungsebenen gestärkt. Die Staaten nutzen die Gremien und Instrumente gemeinsamer Entscheidungsfindung und gemeinsamen Handelns im Bereich der Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik immer weniger. Letztlich wird die Idee einer GASP im Rahmen der EU ganz aufgegeben, damit scheitert auch das Projekt einer ESVP als Teil der GASP. Es setzt eine Renationalisierung der Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik ein und die europäischen Staaten fallen entweder in bi- und multilaterale Bündnispolitik beziehungsweise wieder auf die NATO, in der aufgrund der Gespaltenheit der Europäer die USA ihre dominante Stellung unangefochten einnehmen können, zurück.
2. *Geschlossenes Kerneuropa*: Im Zuge vielfältiger Interessensgegensätze in verschiedenen Bereichen der EU erweist sich auch die Integration aller in eine gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik inklusive einer gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik aufgrund der Heterogenität der Zielvorstellungen, Prioritäten und Leistungsfähigkeit unter den Mitgliedern endgültig als zu ambitioniert. Allerdings wollen einige europäische Staaten das Projekt nicht fallen lassen und schließen sich daher zu einer Kerngruppe zusammen, die die Integration im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik vertieft und mittelfristig auch eine Verteidigungsunion bildet.

<sup>1</sup> Franco Algieri: Von der Macht der Zeitumstände und der Fortführung eines integrationspolitischen Projektes. Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik im Verfassungsvertrag. In: Werner Weidenfeld (Hg.): Die Europäische Verfassung in der Analyse. Gütersloh 2005, S. 205–227, hier S. 225.

<sup>2</sup> Bertelsmann Forschungsgruppe Politik: Ein Vertrag zur Reform des Vertrags von Nizza. Juni 2005. Online: <<http://www.cap-lmu.de/publikationen/2005/vertrag.php>>, Zugriff am 27.06.2005, S. 2.

<sup>3</sup> Hierbei muss beachtet werden: Die ESVP ist integraler Bestandteil der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der EU. Dennoch legen die Erfahrungen während der Irak-Krise – während die GASP in der Irak-Krise versagt hat, wurde zeitgleich zur den innereuropäischen und transatlantischen Auseinandersetzungen die ESVP weiterentwickelt (z.B. Abschluss des Berlin-plus-Pakets) und angewandt (Mazedonien, DRK) – und die Tatsache, dass der Verfassungskonvent sich in zwei getrennten Arbeitsgruppen mit der Gesamtpolitik der GASP einerseits und der darin enthaltenen Teilpolitik der ESVP andererseits auseinandergesetzt hat, die Notwendigkeit einer Unterscheidung zwischen Weiterentwicklung der GASP auf der einen und der ESVP auf der anderen Seite nahe.

<sup>4</sup> Vgl. Franco Algieri, Janis E. Emmanouilidis, Roman Maruhn: Europas Zukunft. 5 EU-Szenarien. CAP, München 2003. Vgl. auch dies.: Europa differenziert denken. Fünf Szenarien zur Zukunft der Europäischen Union. In: Erich Reiter (Hg.): Jahrbuch für internationale Sicherheitspolitik 2003. Hamburg, Berlin, Bonn 2003, S. 197–212.

3. *Methode Monnet*: Die nach den gescheiterten Referenden wiederum vorgelegten Reformansätze im Bereich der GASP/ ESVP gehen in der anhaltenden europaskeptischen Stimmung unter. Im Zuge eines negativen „Spill-over“ der Stagnation in anderen Integrationsbereichen der EU auf die ESVP wird diese nur geringfügig weiterentwickelt und bleibt letztlich auf einem unzureichenden Niveau.
4. *Offener Gravitationsraum*: Aufgrund der erkannten Schwierigkeiten einer „in einem vertretbaren Zeitraum“ erzielbaren gemeinsamen Politik werden die Ansätze des VVE – vor allem im Hinblick auf eine Flexibilisierung – etwa in Form von Ergänzungen beziehungsweise Änderungen des Vertrags von Nizza weiterverfolgt und zunehmend auch für die Phase der Entscheidungsfindung ausgebaut. Ziel ist eine überstaatlich organisierte politische Union, zu deren Zwecke die ESVP als ein grundsätzlich für alle Mitgliedsstaaten offenes Integrationsprojekt, das zunächst aber nur von den Willigen und Fähigen verstärkt weiterverfolgt werden kann, angelegt wird.
5. *Supermacht Europa*: Die Referenden führen als „Schockerlebnis“ zur kollektiven Besinnung auf die Gefahren der Stagnation der europäischen Integration beziehungsweise des Auseinanderbrechens der EU und zu verstärkten Anstrengungen der Regierungen, der Bevölkerung die Vorteile des Integrationsprojekts zu vermitteln und Europa zu einem handlungsfähigen Akteur auszubauen. Der forcierte Integrationsprozess dehnt sich auch auf die ESVP aus und mündet in der Souveränitätsabgabe der Mitgliedsstaaten an Brüssel auch in diesem Bereich.

### Wahrscheinlichkeit der Szenarien

Die völlige Renationalisierung oder relative Stagnation im Bereich der Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik erscheint nicht denkbar. Nach den Erfahrungen auf dem Balkan, nach den Anschlägen von New York, Madrid und London sind sich alle Beteiligten bewusst, dass die (neuen) sicherheitspolitischen Herausforderungen nicht alleine bewältigt werden können und ein im Rahmen der EU abgestimmtes Vorgehen Kosten reduziert, Risiken verteilt („burden

sharing“) und den Mitgliedsstaaten auf der internationalen Bühne größeres Gewicht verleiht. Auch hat durch die institutionalisierten Kooperationsverfahren der ESVP (und GASP) und gemeinsame Operationen eine Sozialisation hin zu Europa eingesetzt – selbst wenn dieser gegenseitige Lern- und Sozialisierungsprozess noch längst nicht abgeschlossen ist. Darüber hinaus rufen längerfristige multilaterale Aushandlungsprozesse und Kooperation per se bei den nationalen Entscheidungsträgern ein starkes Interesse am Zustandekommen gemeinsamer Fortschritte hervor, da die getätigten „Investitionen“ sonst verloren gehen würden.<sup>5</sup> Hinzu kommt ein anhaltender innenpolitischer Druck auf die politischen Eliten in Europa, ihre sicherheitspolitische Handlungsfähigkeit durch eine gemeinsame ESVP zu verbessern. Zum einen genießt die ESVP bei der Bevölkerung seit Anfang der neunziger Jahre in der Regel eine sehr hohe Zustimmung (gemäß Eurobarometer-Umfragen in der Regel über 70%). Zum anderen können Forderungen aus der Bevölkerung, bei humanitären Katastrophen – eventuell auch militärisch – schnell zu handeln, besser gemeinsam erfüllt werden.

Aus den gleichen Gründen ist das Szenario eines sicherheits- und verteidigungspolitischen Kerneuropas (alle Beteiligten sind sich so z.B. der Gefahr einer dauerhaften Spaltung der EU und dem damit einhergehenden Verlust an internationalem Gewicht bewusst) unwahrscheinlich, es würde zudem an Widerständen der ausgeschlossenen Mitgliedsstaaten und der USA scheitern.

Eine europäische Supermacht ist ebenso unwahrscheinlich. Zwar wurde mit der Europäischen Sicherheitsstrategie eine gemeinsame Bedrohungsliste erstellt, und es wurden strategische Ziele und Ansätze definiert. Allerdings werden dadurch Unstimmigkeiten zwischen den europäischen Hauptstädten etwa bezüglich angemessener Reaktionen im konkreten Krisenfall oder auch im Hinblick auf die weitere institutionelle Ausgestaltung und Fähigkeitenentwicklung der ESVP nicht zwingend ausgeschlossen, da Risikoeinschätzung, sicherheitspolitische Prioritäten und bevorzugte Mittelwahl der Mit-

---

<sup>5</sup> Peter B. Evans: Building an Integrative Approach to International and Domestic Politics. Reflections and Projections. In: Peter B. Evans, Harold K. Jacobson, Robert D. Putnam (Hg.): Double-edged diplomacy. Berkeley 1993, S. 397–428, hier S. 404f.

gliedsstaaten durchaus weiterhin auseinander fallen können. Entsprechende innereuropäische Divergenzen werden aufgrund unterschiedlicher strategischer Kulturen,<sup>6</sup> aufgrund verschiedener Vorstellungen über den wünschenswerten Grad der Autonomie der ESVP von der NATO und den USA und aufgrund differierender Ziele in Bezug auf die Finalität der EU und deren Ausgestaltung in absehbarer Zukunft unter den Mitgliedsstaaten nicht völlig anzugleichen sein. Betroffen von diesen Divergenzen ist auch die Perspektive einer gemeinsamen Verteidigung im Rahmen der ESVP. Für die vier Neutralen in der Union – Österreich, Finnland, Schweden und Irland – ist ein solches Vorhaben nicht akzeptabel, und es kann genauso wenig mit der Zustimmung des „atlantischen“ Lagers in der EU oder mit der der USA rechnen, die eine Abkoppelung europäischer Sicherheit von den Strukturen der NATO vermeiden wollen.<sup>7</sup> Eine Vergemeinschaftung der ESVP unter Einschluss aller Mitglieder wird es zudem aufgrund nationalstaatlicher Vorbehalte gegenüber einer vollständigen Souveränitätsabgabe in diesem Bereich auf absehbare Zeit nicht geben. Die somit zwangsläufig intergouvernementale Konstruktion der ESVP erfordert aber angesichts der eben beschriebenen Kooperationschwierigkeiten Formen der Flexibilisierung, um die Handlungsfähigkeit der ESVP zu sichern und zu steigern sowie die Dynamik des ESVP-Entwicklungsprozesses zu verstärken. Damit wird sich auch ein Verharren auf dem derzeitigen Status quo nicht als Option durchsetzen können.

Der Trend kann somit nur in Richtung eines offenen Gravitationsraums weisen, das heißt, die EU wird sich zu einem Forum entwickeln, in dem europäische und internationale Sicherheit angeboten werden, wobei zum einen nur bestimmte Bereiche (Petersberg-Aufgaben und Terrorismusbekämpfung, nicht aber eine kollektive Verteidigung im Sinne des NATO-

Artikels 5) abgedeckt sein werden und zum anderen flexible „Opt in“- und „Opt out“-Optionen für die Mitgliedsstaaten sowohl im Bereich der Fähigkeitsentwicklung und Durchführung von Missionen als auch im Bereich der Entscheidungsstrukturen bestehen werden.

## Fazit

Der Entwicklungsprozess der europäischen Integration bildet sowohl den Einfluss interner Trieb- und Hemmkräfte als auch die Wirkung externer Faktoren ab. Diesen Kräften wird etwa im Zuge von Vertragsänderungen Rechnung getragen, wobei auch der Verfassungsvertrag in der Tradition einer in Etappen erfolgenden Fortschreibung und Ausdifferenzierung der vertraglichen Grundlagen europäischer Handlungsmöglichkeiten steht.<sup>8</sup> Das Scheitern der Verfassung per se hat aber keine direkten Auswirkungen auf die Fortentwicklung der spezifischen Institutionen und Fähigkeiten der ESVP und ihre Handlungspotenz. Ausschlaggebender sind das Auftreten internationaler Krisen beziehungsweise akuter Bedrohungen<sup>9</sup>, die Entwicklung der amerikanischen Sicherheitspolitik und der Rolle der NATO, die Interessen der mächtigsten Mitgliedsstaaten und der politische Wille der Regierungen der EU-Mitglieder zum gemeinsamen Handeln.

Jedoch werfen die gescheiterten Referenden die Frage auf, wie eine mögliche Diskrepanz zwischen dem Ausbau der ESVP zu einem Instrument der Interessendurchsetzung der EU als *Interventionsgemeinschaft* einerseits und der sich in einer Krise befindlichen umfassenden *Integrationsgemeinschaft*, die eine nur minderheitliche Unterstützung durch ihre Bürger erfährt, andererseits ausgeglichen werden kann.

**Sibylle Lang**

Doktorandin an der Universität  
der Bundeswehr in München

<sup>6</sup> Großbritannien und Frankreich haben z.B. eine lange Tradition der weltweiten militärischen Intervention, die skandinavischen Staaten hingegen stehen militärischen Interventionen eher skeptisch gegenüber. Vgl. Jess Pilegaard: *The European Security and Defence Policy and the development of the security strategy for Europe*. In: Jess Pilegaard (Hg.): *The Politics of European Security*. Kopenhagen 2004, S. 11–38, hier S. 34.

<sup>7</sup> Kisbet Zilmer-Johns: *The Convention, the IGC and the great powers: the ESDP and new security threats*. In: Jess Pilegaard (Hg.): *The Politics of European Security*. Kopenhagen 2004, S. 55–82, hier S. 66.

<sup>8</sup> Vgl. Franco Algieri: *Von der Macht der Zeitumstände*, S. 219.

<sup>9</sup> Bundesaußenminister Fischer schließt eine andauernde Integrationskrise nicht aus. Doch der globale Druck sowie außen- und sicherheitspolitische Erfordernisse erzwingen die Fortsetzung der Integration – gleichzeitig ist außenpolitischer Druck allein kein Kitt, der Europa zusammenhält. (Joschka Fischer: *Die Rückkehr der Geschichte*. Köln 2005)

**Ulrich Petersohn**  
Doktorand in der Stiftung Wissenschaft  
und Politik in Berlin