

# Die Ergebnisse des EU-Konvents bezüglich der ESVP im Lichte des Europäischen Rats von Thessaloniki

## Bewertung und Konsequenzen für allianzfreie Kleinstaaten

### Vorbemerkung

Der Laeken-Auftrag des Europäischen Konvents hat mit dem Europäischen Rat von Thessaloniki sein erfolgreiches Ende gefunden. Im weiteren Verlauf dieser Reformphase kann die Regierungskonferenz im Oktober 2003 einberufen werden und möglicherweise bereits im darauffolgenden Dezember ihren Abschluss finden.

Die für die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) relevanten Aspekte der Konventsarbeit sind grundsätzlich in Verbindung mit der sie überwölbenden Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) zu interpretieren.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Für diesen Beitrag grundlegende Dokumente: CONV 797/1/03, REV 1, Band I; CONV 802/03, Band II und CONV 811/03, alle 12.6.2003; Europäischer Rat Thessaloniki, Schlussfolgerungen, 19.–20.6.2003; 2509th Council meeting External Relations, Brüssel, 19.–20.5.2003.

### 1. Relevante Veränderungen bezüglich der Akteure, Verfahren und Formen der Zusammenarbeit

Die folgende Darstellung konzentriert sich bei den Akteuren auf den Europäischen Rat, dessen Präsidenten sowie den EU-Außenminister.<sup>2</sup> Daran anschließend werden die unterschiedlichen Verfahrens- und Kooperationsformen beschrieben, die für die ESVP relevant werden.

Der **Europäische Rat** bleibt für die ESVP das unumstößliche und richtungsbestimmende Entscheidungsforum. Er legt die allgemeinen politischen Zielvorstellungen und Prioritäten fest und bestimmt die strategischen Interessen der Union [Art. I-39(2)]. Mit dem Rat wird er künftig europäische Beschlüsse erlassen können [Art. I-39(3)]. Seine Leitlinienfunktion bei der GASP bezieht sich auch auf Fragen mit verteidigungspolitischen Bezügen. Da der Europäische Rat die Zusammensetzung des Rats beschließt, liegt es auch in seiner

---

<sup>2</sup> Vgl. zu weiteren Akteuren das Gutachten des Verfassers: Entwicklungsperspektiven für die künftige Rolle der Verteidigungsminister in der erweiterten EU, 17.6.2003.

Zuständigkeit, über eine mögliche Ratsformation der Verteidigungsminister zu beschließen, die mit Blick auf eine Vertiefung der ESVP notwendig erscheint.

Mit dem Amt des **Präsidenten des Europäischen Rats** kann sich nicht nur eine kontinuierliche und kohärentere Arbeit auf Ebene der Staats- und Regierungschefs einstellen. Darüber hinaus wird sich dies auf die Perzeption europäischer Regierungszusammenarbeit innerhalb und außerhalb der EU positiv niederschlagen. Wie sich in der Vergangenheit immer wieder und jüngst besonders deutlich in der Irak-Frage zeigte, wird Kohärenz der Politiken und das Zusammenwirken der EU-Mitgliedsstaaten in der Außenpolitik kritisch beobachtet. Eine lautstark vernehmbare Kakophonie in der europäischen Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik kann sich die EU nicht mehr erlauben. Es besteht bereits eine Glaubwürdigkeitslücke, die es zu schließen gilt. Entsprechend hoch sind die Erwartungen an den Präsidenten, der vom Europäischen Rat mit qualifizierter Mehrheit für zweieinhalb Jahre gewählt wird [Art. I-21]. In GASP-Angelegenheiten wird er – unbeschadet der Zuständigkeiten des Außenministers – die Außenvertretung der Union übernehmen.

Der **Ministerrat** gestaltet die GASP [Art. I-39(2)]. In der Ratsformation Auswärtige Angelegenheiten formulieren die Minister die Außen- und Sicherheitspolitik gemäß den strategischen Vorgaben des Europäischen Rats. Um die gemeinsame Politik zu operationalisieren, trifft der Rat die hierfür notwendigen Beschlüsse. Den Vorsitz in dieser Ratsformation führt der Außenminister [Art. I-23(2)]. Neben dem Europäischen Rat

bildet der Ministerrat das Machtzentrum für die Mitgliedstaaten, um die Richtung und die Reichweite der GASP/ESVP zu bestimmen.

Als ein neuer Akteur gesellt sich künftig der **europäische Außenminister** zu jenen Akteuren, die einen nachhaltigen Einfluss auf die Ausgestaltung und den Erfolg der GASP/ESVP ausüben werden. Der Außenminister bedarf einer doppelten Legitimation: Einerseits ist er vom Europäischen Rat mit qualifizierter Mehrheit zu ernennen, andererseits wird die Zustimmung des Präsidenten der Europäischen Kommission verlangt, da er in seiner Doppelfunktion auch ein stellvertretender Präsident der Kommission und dort mit den Außenbeziehungen betraut ist [Art. I-27(1)].

Der Außenminister wird ein fest eingebetteter Akteur sein. So werden ihm zwar die Leitung der GASP und die Koordinierung des auswärtigen Handelns der Union zugewiesen, doch ob er hierbei erfolgreich sein wird, hängt sehr von den durch die Mitgliedstaaten bereitgestellten Mitteln und Fähigkeiten ab [Art. I-27(1)]. Im Rahmen der ESVP wird die Bedeutung der Fähigkeiten noch wesentlich wichtiger. Wie bei der GASP trägt der Außenminister auch bei der ESVP zu deren Festlegung bei und führt sie im Auftrag des Rats durch [Art. I-27(2)], das heißt er unterliegt einer Weisungsbefugnis der Mitgliedstaaten.

Exkursiv sei noch auf einen neuen institutionellen Akteur hingewiesen: das **Amt für Rüstung, Forschung und militärische Fähigkeiten** [Art. III-207]. Dieses soll den Synergieeffekt bei Planung und Nutzung der Fähigkeiten für den operativen Bedarf verstärken, Programme verwalten und zur Stärkung der

industriellen und technologischen Basis beitragen. Die Teilnahme an der Arbeit des Amtes steht allen Mitgliedstaaten offen.

Neben den Akteursstrukturen verdienen die Spezifika der **Verfahren** und Formen der Zusammenarbeit Beachtung. Die Mitgliedstaaten stimmen sich, wie erwähnt, im Europäischen Rat und im Rat zu GASP- und ESVP-Fragen gegenseitig ab. Sie verpflichten sich hierbei, untereinander solidarisch zu sein [Art. I-39(5)]. In der GASP bleibt die Beschlussfassung bis auf wenige Ausnahmen weiterhin einstimmig [Art. I-39(7)]. Europäische Beschlüsse zur Durchführung der ESVP werden einstimmig vom Rat gefasst. Das Vorschlagsrecht liegt beim Außenminister oder einem Mitgliedstaat. Ersterer kann gegebenenfalls mit der Kommission den Rückgriff auf einzelstaatliche Mittel und Instrumente der Union vorschlagen. Einstimmig kann der Europäische Rat beschließen, dass der Rat in bestimmten GASP-Angelegenheiten auch über die in der Verfassung festgelegten Fälle hinaus mit qualifizierter Mehrheit beschließt [Art. I-39(8)]. Doch für die Sicherheitspolitik im engeren Sinne, das heißt bei Fragen mit militärischen und verteidigungspolitischen Bezügen, bleibt es bei der Einstimmigkeit.

Im Zusammenhang mit den Modalitäten des Abstimmungsverfahrens sind die **Formen der Zusammenarbeit** darzustellen. Insgesamt betrachtet öffnet der Verfassungsentwurf das Fenster zur differenzierten Integration. **Flexibilität** ist nun explizit vorgesehen, wenn die in der Verfassung festgelegten Regelungen sich in bestimmten Fällen zur Verwirklichung ihrer Ziele als nicht ausreichend erweisen. Der Rat wird dann auf Vorschlag der Kommission und nach Zustimmung des

Europäischen Parlaments die geeigneten Vorschriften bestimmen [Art. I-17, *Flexibilitätsklausel*].

Mitgliedstaaten können im Rahmen der **GASP** eine **verstärkte Zusammenarbeit** begründen, doch diese hat keine Geltung im Verteidigungsbereich. [Art. I-43(1) in Verbindung mit Art. III 318–325]. Im Bereich der **ESVP** kann der Rat eine **Gruppe von Mitgliedstaaten** mit der Durchführung einer Mission im Rahmen der Union beauftragen [Art. I-40(5) in Verbindung mit Art. III-206]. Solche Missionen können mehr als nur die Petersberg-Aufgaben umfassen und zielen nun auch auf gemeinsame Abrüstungsmaßnahmen und Operationen zur Stabilisierung der Lage nach Konflikten.

Eine **strukturierte Zusammenarbeit** kann von Mitgliedstaaten begründet werden, wenn diese anspruchsvolle Kriterien bezüglich der militärischen Fähigkeiten erfüllen und sich zu Missionen mit höchsten Anforderungen verpflichten [Art. I-40(6) in Verbindung mit Art. III-208]. Die Teilnahme steht allen Mitgliedstaaten offen. Will sich ein Mitgliedstaat dieser Form der Zusammenarbeit anschließen, muss er den Europäischen Rat darüber in Kenntnis setzen. Der Rat berät über den entsprechenden Antrag, aber nur die Mitgliedstaaten, die an der strukturierten Zusammenarbeit beteiligt sind, können darüber abstimmen. Die nicht an dieser Zusammenarbeit beteiligten Mitgliedstaaten werden vom Außenminister regelmäßig über die Entwicklung der Zusammenarbeit informiert [Art. 208(3)].

Solange keine gemeinsame Verteidigung beschlossen ist, kann im Rahmen der Union eine **engere Zusammenarbeit** eingerichtet werden, die es den Mitglied-

staaten im Falle eines bewaffneten Angriffs auf das Hoheitsgebiet eines der beteiligten Staaten ermöglicht, militärische und sonstige Unterstützung zu leisten. Dies geschieht in enger Zusammenarbeit mit der NATO [Art. I-40(7) in Verbindung mit Art. III-209]. Engere Zusammenarbeit ist kein geschlossenes Konzept, denn ein Mitgliedstaat kann sich zu einem späteren Zeitpunkt beteiligen. Hierzu hat er den Europäischen Rat in Kenntnis zu setzen und die entsprechende, dem Vertrag beigefügte Erklärung zu unterschreiben [Art. III-209(1)].

Die **Beistandsklausel** bezieht sich auf Anti-Terror-Maßnahmen, das heißt die Union kann hierfür alle zur Verfügung stehenden Mittel mobilisieren, einschließlich der von den Mitgliedstaaten bereitgestellten militärischen Mittel [Art. I-42 in Verbindung mit Art. III-226].

Ergänzend zu den Verfahren und Formen der Zusammenarbeit, sei auf die **Finanzbestimmungen** hingewiesen: Verwaltungsausgaben gehen zulasten des Haushalts der Union, ebenso operative Ausgaben. Ausgenommen sind jedoch Ausgaben aufgrund von Maßnahmen mit militärischen oder verteidigungspolitischen Bezügen und Fälle, in denen der Rat einstimmig anderes beschließt [Art. III-210(1) und (2)]. Ausgehend von der Erkenntnis, dass die ESVP der Union die Fähigkeit ziviler und militärischer Art sichert, Missionen außerhalb der Union durchzuführen (Friedenssicherung, Konfliktverhütung, Stärkung der internationalen Sicherheit [Art. I-40(1)]), bilden die Mitgliedstaaten zur Finanzierung der damit verbundenen Tätigkeiten, die nicht zu Lasten des Haushalts der Union gehen, einen Anschlagfond [Art. III-210(3)].

## 2. Bewertung

Die für die GASP/ESVP-relevanten Passagen des Verfassungsentwurfs kommen keiner „Kopernikanischen Revolution“ gleich. Angesichts der Erfahrungen mit der europäischen Vielstimmigkeit in der Irakkrise ist es nur allzu verständlich, dass sich die Mitgliedstaaten nun dazu verpflichten wollen, untereinander solidarisch zu sein [Art. I-39(5)]. Doch wie hoch der Verbindlichkeitsgrad dieser Verpflichtung ist, bleibt offen. Aus dem Verfassungsentwurf lassen sich in Verbindung mit weiteren sicherheits- und verteidigungspolitischen Weichenstellungen der EU und NATO folgende Merkposten für die Diskussion ableiten:

- Sollte der Verfassungsentwurf in dieser Form im Rahmen der Regierungskonferenz bestätigt werden, dann bleibt festzustellen, dass die Staaten der Union die Kontrolle über die GASP / ESVP behalten und sogar noch verschärfen. Eine für die Steigerung des außenpolitischen Handlungsspielraums und der Handlungsfähigkeit notwendige und weitreichende Ausdehnung der Mehrheitsentscheidung bei allen nicht-militärischen Aspekten wird vergeblich gesucht. Ein qualitativer Sprung zu mehr Gemeinschaftlichkeit ist nicht zu erkennen und die Ausnahmen, aus denen sich eine mehrheitliche Beschlussfassung ableiten lässt, bleiben auch weiterhin eng eingegrenzt. Fragen mit militärischen und verteidigungspolitischen Bezügen standen im Zusammenhang der Mehrheitsentscheidungen nicht zur Debatte. In diesen Fällen folgten die Mitgliedstaaten bereits von Anfang an einem vom Realismus geprägten Ansatz.

- Der eindeutige Gewinner ist der Europäische Rat. Seine Position wird aufgewertet und es zeichnet sich die Tendenz ab, dass GASP/ESVP-Angelegenheiten zunehmend zur „Chefsache“ werden.
- Der europäische Außenminister bleibt in seinem vorgesehenen Kompetenz-zuschnitt ein schwacher Akteur und wird von drei Seiten kontrolliert: vom Europäischen Rat, dem Präsidenten des Europäischen Rats und dem Präsidenten der Europäischen Kommission. Hinzu kommt, dass er in seiner Doppelfunktion auf zwei unterschiedliche bürokratische Organisationsstrukturen (Rat und Kommission) angewiesen sein wird. Zwar können sich Synergieeffekte zwischen den beiden Organen ergeben, doch diese werden sich in der Anfangsphase eher zögerlich bemerkbar machen. Es bleibt außerdem abzuwarten, ob sich von beiden Seiten eine ausgewogene Loyalität gegenüber dem Außenminister ergibt. Je nachdem, wie intensiv der Präsident des Europäischen Rats die Außenvertretung der GASP wahrnehmen wird, kann dies das Profil des Außenministers einschränken. Dem Außenminister wird das Recht eingeräumt, an den Beratungen des Europäischen Rats teilzunehmen, doch inwieweit er dessen Richtungsentscheidungen beeinflussen kann, wird sich in der Praxis zeigen.
- Die Option zur Verwirklichung einer gemeinsamen Verteidigung ist weiterhin offen. Wer sich daran beteiligen wird, ist ungeklärt. Es ist aber davon auszugehen, dass sich ein Kern von Staaten zusammenfinden wird und weitere Staaten sich dieser Verteidigungspolitik anschließen können. Die Überlegungen hinsichtlich einer europäischen Verteidigungsunion (hier sei insbesondere auf die deutsch-französische Initiative verwiesen) unterstreichen dies.
- Die ESVP der EU wird von einem umfassenden Sicherheitsverständnis geprägt, das sich auch in der europäischen Sicherheitsstrategie widerspiegelt. Deren Zielsetzung ist weit gefasst und reicht von der Stärkung internationaler Organisationen bis zur Förderung und Verteidigung der Stabilität Europas – das heißt operatives Handeln auch in weiter entfernten Regionen. Die Staats- und Regierungschefs unterstützten in Thessaloniki den vom Hohen Vertreter für die GASP vorgelegten Entwurf, der nach einem weiteren Verfeinerungsprozess voraussichtlich bis Ende 2003 angenommen werden kann. Kritisch betrachtet bietet die Strategie jedoch keine neuen Erkenntnisse. Es handelt sich bei diesen Themen fast ausschließlich um solche, mit denen sich die EU bereits in der Vergangenheit auseinandergesetzt hat. Das Besondere daran ist, dass die Union nun den Versuch unternimmt, eine gemeinsame Basis für ihr Selbstverständnis als strategischer Akteur in der internationalen Politik zu definieren. Dieser Ansatz richtet sich nicht gegen die Außenpolitik der Vereinigten Staaten. Er hebt sich aber davon ab, indem preemptive action im Sinne des Einsatzes ziviler Mittel im Rahmen einer multilateralen Ausrichtung verstanden wird.
- Die EU sieht sich nun im gesamten Spektrum der Petersberg-Aufgaben

einsatzfähig, gesteht aber noch Einschränkungen bei den Fähigkeiten ein, insbesondere im oberen Bereich der Konfliktintensität. Im Rahmen des European Capability Action Plan (ECAP) werden sich die beteiligten Staaten nun in Projektgruppen mit der Implementierung konkreter Projekte befassen (beispielsweise Combat Search and Rescue, Headquarters, Special Operations Forces oder Theatre Ballistic Missile Defence). Letztendlich offenbart die Liste der zu bewältigenden Projekte einen immensen Graben zwischen politischer Rhetorik und praktisch verfügbarem Handlungspotenzial.

- GASP und ESVP werden sehr eng in den Kontext der Terrorismusbekämpfung gesetzt. Die EU verfolgt einen „multidimensionalen“ Ansatz in allen Aspekten des außenpolitischen Handelns, verbunden mit einem säulenübergreifenden Politikgestaltungsprozess.<sup>3</sup> Entscheidend wird sein, wie die militärischen Mittel der Mitgliedstaaten bei der Terrorismusbekämpfung zusammengefügt und zur Ergänzung ziviler Mittel eingesetzt werden können.
- Ein neuer Punkt auf der außenpolitischen Agenda der EU ist der Aspekt der Massenvernichtungswaffen. Dies geschieht in deutlicher Reaktion auf die entsprechende Initiative der Vereinigten Staaten, und so ist es nicht verwunderlich, dass sich die Union als ein kooperativer Akteur versteht, der einen Politikfelder-übergreifenden Ansatz verfolgt. Ungeklärt bleibt vorerst jedoch, wie die EU handeln wird, wenn

die an einen Nicht-EU-Staat gerichteten Forderungen von diesem nicht erfüllt werden und Entscheidungen zur Form und Intensität der Durchsetzung getroffen werden müssen.

- Die European Rapid Reaction Force und die NATO Response Force sollen sich nach europäischem Verständnis gegenseitig verstärken. Ob sich entsprechende Synergieeffekte einstellen oder beide bis hin zur gegenseitigen Behinderung bei der Konfliktlösung unkoordiniert handeln werden, bleibt vorerst dahingestellt und muss sich in der Praxis erweisen.

### **3. Fünf Schlussfolgerungen für allianzfreie Kleinstaaten**

Vor dem Hintergrund dieser Beurteilung ergeben sich für die Position allianzfreier Kleinstaaten folgende Schlussfolgerungen und zu klärende Fragen:

- Bestehen seitens allianzfreier Kleinstaaten Befürchtungen hinsichtlich einer Marginalisierung bei der Mitgestaltung und Mitentscheidung in der europäischen Außen- und Sicherheitspolitik? Aus dem vorliegenden Verfassungsentwurf kann dies nicht direkt abgeleitet werden, denn der Europäische Rat behält die Kontrolle. Die Beschlussfassung bleibt einstimmig; Zeitraum, Umfang und allgemeine Durchführungsbestimmungen werden in den europäischen Beschlüssen festgelegt und der europäische Außenminister wirkt als kontrollierter Akteur. Insgesamt besteht für die Mitgliedsstaaten ein klarer Gestaltungsspielraum.
- Am Beispiel der Amtsführung Javier Solanas als Hoher Vertreter für die

<sup>3</sup> Vgl. Europäischer Rat Thessaloniki, Schlussfolgerungen, 19.–20.6.2003.

GASP zeigt sich, dass ein solcher Akteur eine kontrollierte Gestaltungsrolle übernehmen kann. Aus Sicht eines Mitgliedstaats ist zu klären, ob für das Amt des europäischen Außenministers eine starke Persönlichkeit, die eigene Initiativen und ein Machtprofil entwickeln kann, ausgewählt wird, oder eher der Typus des „loyalen Bediensteten“, der lediglich die Aufträge der Mitgliedstaaten übernimmt.

- Ähnliches gilt für die Besetzung der Ämter der Präsidenten des Europäischen Rats und der Europäischen Kommission. Die Qualität des Zusammenwirkens der drei Akteure (Präsident Europäischer Rat, Präsident Europäische Kommission, europäischer Außenminister) wird den Erfolg bzw. die Unzulänglichkeiten europäischer Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik entscheidend prägen.
- Allianzfreie Kleinstaaten sollten darauf hinwirken, dass Formen der Gruppenbildung sich aus dem Vertragsrahmen ableiten und in diesem kontrollieren lassen. Ad-hoc-Koalitionen außerhalb des Vertragsrahmens sind nicht kontrollierbar und bergen die Gefahr in sich, zu einer Verfestigung entsprechender Strukturen zu führen.

- Grundsätzlich berührt die Politik der Union nicht den besonderen Charakter der Sicherheits- und Verteidigungspolitik bestimmter Mitgliedstaaten. Es sind die Mitgliedstaaten, die sich zur Verbesserung der militärischen Fähigkeiten verpflichtet haben und der Union für die Umsetzung der ESVP zivile und militärische Fähigkeiten sowie multinationale Streitkräfte zur Verfügung stellen wollen. Vor diesem Hintergrund sollten allianzfreie Kleinstaaten ihre künftige Rolle als außen- und sicherheitspolitischer Akteur im europäischen Kontext umfassend klären. Den anderen EU-Mitgliedstaaten muss vermittelt werden, welchen spezifischen Beitrag allianzfreie Kleinstaaten zur ESVP leisten wollen und können, das heißt zu zeigen, wo die spezifischen Stärken liegen. Hiermit verbunden ist die Antwort allianzfreier Kleinstaaten auf die Frage, welche Rolle die EU bei der Ausgestaltung einer globalen Sicherheitsstruktur übernehmen soll.

Dr. Franco Algieri  
ist Forscher am  
Centrum für angewandte  
Politikforschung (CAP) in München

Aktuelle Informationen zu Publikationen des Büros für Sicherheitspolitik und der Landesverteidigungsakademie finden Sie im Internet:

<<http://www.bundesheer.at/wissen-forschung/bsp/publikat.shtml>>