

DIE EU AUF DEM WEG ZU EINER EIGENEN ARMEE?

DIE MILITÄRISCHE DIMENSION DER GEMEINSAMEN SICHERHEITS- UND VERTEIDIGUNGSPOLITIK NACH DEM REFORMVERTRAG

Im Hinblick auf eine mögliche Reform der Europäischen Union durch den Vertrag von Lissabon scheint die Auffassung verbreitet zu sein, die EU bekomme nun eine eigene Armee.¹ Diese These lässt sich (nur) teilweise bestätigen, so dass sich heute die Frage stellt, ob die EU weiterhin eine primär wirtschaftliche, oder künftig auch eine militärische Macht darstellen soll.

Da die Idee einer umfassenden Europäischen Politischen Gemeinschaft nicht konsensfähig war und die Europäische Verteidigungsgemeinschaft 1954 scheiterte, konzentrierte man sich zunächst auf eine wirtschaftliche Integration. Ab 1970 arbeiteten die Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft im Rahmen der Europäischen Politischen Zusammenarbeit zusammen. 1986 wurde diese in der Einheitlichen Europäischen Akte erstmals vertraglich geregelt. Für Fragen der Verteidigung wurde noch auf die Westeuropäische Union (WEU), ein 1948 gegründetes Militärbündnis, und auf die Nordatlantische Vertragsorganisation (NATO) verwiesen. Seit 2003 kann auf Grund des Berlin Plus-Abkommens bei einem von der EU geführten Einsatz der Rückgriff auf die Planungskapazitäten und Kommandostrukturen der NATO erfolgen.

Die Initialzündung für eine Europäische, respektive Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP/GSVP) vollzog sich 1992 mit dem Vertrag von Maastricht. Dieser führte den rechtlichen Rahmen der GSVP, die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP), ein. Kurz zuvor beschloss der WEU-Ministerrat 1992 die sog. Petersberg-Aufgaben. Diese umfassen humanitäre Aufgaben und Rettungseinsätze, friedenserhaltende Aufgaben sowie Kampfeinsätze bei der Krisenbewältigung einschließlich friedensschaffender Maßnahmen. Seit 1997 finden sich die durch den Vertrag von Amsterdam revidierten Bestimmungen der GASP in den Art. 11-28 Europäischen Unionsvertrag (EUV) wieder. Insbesondere wurden in Art. 17 Abs. 2 EUV die Petersberg-Aufgaben integriert. 2001 stärkte der Vertrag von Nizza die Rolle des Politischen und Sicherheitspolitischen Komitees. Der Vertrag von Lissabon aus dem Jahr 2007 würde die Petersberg-Aufgaben gemäß Art. 43 Abs. 1 EUV erweitern.

Gemeinsame Verteidigungspolitik und gemeinsame Verteidigung

Für die GSVP muss auf Grund des Wortlauts von Art. 17 Abs. 1 EUV (Nizza) zwischen der „gemeinsamen Verteidigungspolitik und der „gemeinsamen Verteidigung“ unterschieden werden. Während die ge-

meinsame Verteidigungspolitik schon heute in den Zuständigkeitsbereich der EU fällt, ist die gemeinsame Verteidigung zukunftsgerichtet. Sie ist als Option angelegt, so dass auch die Einrichtung einer europäischen, integrierten Armee nicht ausgeschlossen ist. Zwar existiert derzeit keine EU-eigenes Militärkontingent, Art. 24 Abs. 1 UAbs. 1 i.V.m. Art. 42 Abs. 2 UAbs. 1 EUV (Lissabon) könnte zukünftig aber die Legitimationsbasis für eine integrierte EU-Armee bilden.

Für die gemeinsame Verteidigungspolitik wird mit Art. 42 Abs. 2 EUV (Lissabon) nachdrücklicher festgelegt, dass diese zu einer gemeinsamen Verteidigung führt, sobald der Europäische Rat dies beschließt. Die Entstehung einer EU-Armee unterliegt also keinem Automatismus, sondern bedarf der Überwindung hoher Hürden: Einen entsprechenden Beschluss des Europäischen Rates müssten alle Mitgliedstaaten gemäß ihren verfassungsrechtlichen Vorgaben annehmen.² Hervorzuheben ist dabei, dass der Aufbau integrierter EU-Streitkräfte den grundsätzlichen Charakter der Union als ziviler Wirtschaftsmacht hin zu einer Militärorganisation verändern würde.³ Die Überwindung der formellen Hürden könnte aber durch bestehende institutionelle Strukturen erleichtert werden, so dass die Mitgliedstaaten letztlich nur noch absegnen müssten, was sich über die Jahre entwickelt und an Akzeptanz gewonnen hat.

Institutionelle Strukturen

Die Europäischen Verteidigungsagentur wurde 2004 ohne vertragliche Grundlage durch eine Gemeinsame Aktion des Europäischen Rates eingerichtet, findet nun aber ihre Rechtsgrundlagen im Vertrag von Lissabon wieder (Art. 45 und Art. 42 Abs. 3 UAbs. 2 EUV). Sie soll offiziell als eine Koordinationsstelle der (frei-)willigen Mitgliedstaaten die industrielle und technische Verteidigungsbasis stärken und einen wettbewerbsfähigen europäischen Markt für Verteidigungsgüter schaffen. Da ihr auch die Aufgabe der Bedarfsermittlung zukommt, besitzt sie mittelbar Einfluss auf den Umfang militärischer Kapazitäten der Mitgliedstaaten. Daneben existiert ein EU-Militärausschuss, dessen Aufgabe es ist, den Rat zu beraten und Empfehlungen auszusprechen sowie die militärische Leitung wahrzunehmen. Weiterhin existiert ein EU-Militärstab als Quelle für militärisches Fachwissen, welcher der

¹ Vgl. zu diesem und zu anderen Missverständnissen über den Vertrag von Lissabon Kaufmann, Sylvia-Yvonne / Wolfram, Jens, Die EU und ihre Verfassung, 2008, 72 ff.

² Cremer, Hans-Joachim, in: Calliess, Christian / Ruffert, Matthias, Verfassung der Europäischen Union, 2007, Art. I-41, Rn. 14, fordert dagegen eine förmliche Vertragsänderung.

³ Vgl. Kielmansegg, Sebastian Graf von, *Europarecht (EuR)* 2006, 182 (191, 193 f.).

Frühwarnung, Lagebeurteilung und der strategischen Planung dient. In diesem wurde mittlerweile eine zivil-militärische Planungs- und Führungszelle aufgebaut, die als Zentrum für EU-autonome Operationen genutzt werden kann,⁴ mangels entsprechender Kompetenz aber die Zuständigkeitsgrenze der EU überschritten haben dürfte.⁵

EU-Battlegroups

Im Rahmen des 1999 verabschiedeten Helsinki Headline Goal (2003) wurde zunächst geplant, binnen 60 Tagen für einen Zeitraum von einem Jahr 50.000-60.000 SoldatInnen – primär Bodentruppen, bei Bedarf zusätzlich Luftwaffen- und Marine-Einheiten – für die Erfüllung der Petersberg-Aufgaben zur Verfügung stellen zu können.⁶ Die Umsetzung des Helsinki Headline Goal bedeutete aber weder den Aufbau einer integrierten Armee, noch einen Automatismus, der den



Foto: Ulrike Bupak

zuständigen EU-Organen den unmittelbaren Zugriff auf die Streitkräfte der Mitgliedstaaten erlauben würde. Die Entscheidungsgewalt über den Einsatz der Streitkräfte verblieb bei den Mitgliedstaaten.⁷ 2004 wurde eine Intensivierung der militärischen Fähigkeiten im Rahmen des Headline Goal 2010⁸ vereinbart.⁹ Hierbei wurde zur Verbesserung der Einsatzfähigkeit die Aufstellung sog. EU-Battlegroups beschlossen. Diese Kampfgruppen mit einer Stärke von ca. 1.500 SoldatInnen sollen innerhalb von fünf bis zehn Tagen in einem Radius von 6.000 km um Brüssel für eine Dauer von bis zu vier Monaten zum Krisenmanagement eingesetzt werden. Die EU-Battlegroups können aber auch weltweit eingesetzt werden, da es sich bei den 6.000 km lediglich um eine Planungsgröße handelt.¹⁰ Die Grundlagen einer weltweit agierenden EU-Armee sind damit vor-

gezeichnet. Noch ist die GSVP überwiegend durch das Rückgriffs- und Freiwilligkeitsprinzip¹¹ gekennzeichnet, wonach die Zusammenarbeit auf freiwilliger Basis erfolgt und die EU in erster Linie auf die militärischen Kapazitäten der Mitgliedstaaten zurückgreifen muss. Hieran wird nach Inkrafttreten des Reformvertrages nicht mehr uneingeschränkt festgehalten werden können.

Aufrüstungsverpflichtung

Durch den Vertrag von Lissabon wird gemäß Art. 42 Abs. 3 UAbs. 2 EUV eine Verpflichtung der Mitgliedstaaten zur Aufrüstung und Verbesserung ihrer militärischen Fähigkeiten eingeführt. Diese Aufrüstungsverpflichtung führt dazu, dass die Mitgliedstaaten für die Umsetzung der GSVP der EU zivile und militärische Fähigkeiten zur Verfügung stellen müssen. Für PazifistInnen, aber auch vor dem Hintergrund des Kalten Krieges sowie dem momentanen Erstarken globaler Aufrüstungsbemühungen (z.B. nukleare Bewaffnung in Iran und Nordkorea, Errichtung des US-amerikanischen Raketenschildes über Europa) erscheint diese Vorschrift im EUV, welcher eigentlich die grundlegenden Normen einer europäischen Verfassung beinhalten sollte, sowohl politisch als auch rechtlich verfehlt.¹² Eine rein verteidigungspolitische Zusammenarbeit inklusive einer Verpflichtung zur militärischen Aufrüstung wäre kaum mit den übrigen Vorschriften des europäischen Verfassungsrechts vereinbar. Eine Gemeinschaft, die sich als Rechtsgemeinschaft versteht, kann als solche kaum mehr ernst genommen werden, wenn sie sich dem Recht ab- und der Waffengewalt zuwendet. erinnert sei hier auch an die (Selbst-)Verpflichtung der Union zu den Grundsätzen der UN-Charta, letztlich also dem Weltfrieden und den globalen Menschenrechten.¹³

Beistandsklausel und gesunkene Hemmschwelle

Sowohl im Rahmen der WEU als auch im Rahmen der NATO existiert eine Beistandsklausel, wonach die Vertragspartner im Fall eines bewaffneten Angriffs im Einklang mit Art. 51 UN-Charta zu militärischer und sonstiger Hilfe und Unterstützung verpflichtet sind. Eine entsprechende Bestimmung fehlte bislang im Unionsrecht und

⁴ Vgl. Bundesministerium der Verteidigung / Auswärtiges Amt, Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik, 13.

⁵ Vgl. Kielmansegg, *EuR* 2006, 182 (200).

⁶ Vgl. die Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Helsinki vom 10./11.12.1999, Ziff. 28.

⁷ Vgl. Dietrich, Sascha, *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht (ZaöRV)* 2006, 663 (687 f.).

⁸ <http://www.iss.europa.eu/uploads/media/cp075e.pdf>, 111 ff. (Letzter Aufruf am 11.6.2009).

⁹ Vgl. die Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Brüssel vom 17./18.6.2004, Ziff. 60.

¹⁰ Vgl. Mölling, Christian / Schlickmann, Jörg, Schnelle militärische Krisenreaktion in der EU: Battlegroups und wie weiter?, in: Algieri, Franco / Lang, Sibylle / Staack, Michael (Hrsg.), *Militärische Aspekte der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik im Lichte der deutschen EU-Ratspräsidentschaft*, 2008, 60-75 (68).

¹¹ Vgl. Kielmansegg, *EuR* 2006, 182 (192, 196 f.); Cremer, Hans-Joachim, in: Calliess, Christian / Ruffert, Matthias, *Verfassung der Europäischen Union*, 2007, Art. I-41, Rn. 13.

¹² Vgl. Kaufmann / Wolfram, *Die EU und ihre Verfassung*, 2008, 93 f.

¹³ Vgl. Art. 3 Abs. 5, Art. 21 Abs. 1 und Abs. 2 EUV (Lissabon).

somit auch im Bereich der GSVP. Dagegen enthielt der Vertrag über eine Verfassung für Europa (VVE) in Art. I-41 Abs. 7 für den Fall eines Angriffs eine kollektive Sicherheitsverpflichtung, welche als Beistandsklausel bezeichnet wurde.¹⁴ Diese Beistandsverpflichtung findet sich nun in Art. 42 Abs. 7 EUV (Lissabon) wieder und würde ebenso wie die Aufrüstungsverpflichtung den Charakter der GSVP grundlegend verändern.¹⁵

Wie jedes Staatenbündnis bezweckt auch die EU die Stärkung der Handlungsfähigkeit der Mitgliedstaaten sowie der Union selbst. Im Bereich der GSVP birgt dieser militärische Machtzuwachs aber erheblich mehr Konfliktpotential als in anderen Unionspolitiken. Die Mitgliedstaaten allein haben oftmals keine ausreichenden militärischen Ressourcen, leiden unter finanziellen Engpässen oder es mangelt an der politischen Stärke zur Durchführung militärischer Operationen. Daneben bestehen auch ganz unterschiedliche Motive einzelner Mitgliedstaaten, „die von der bloßen Kontrolle der Anderen bis zur Stärkung Europas zu Lasten des amerikanischen Einflusses reichen.“¹⁶ Die EU bietet nun die Möglichkeit festerer Militärstrukturen und ermöglicht hierdurch erst militärische Einsätze. Darüber hinaus wird die politische Hemmschwelle für einen Interventionsbeschluss herabgesenkt, so dass es leichter und schneller zu militärischen Einsätzen kommen kann.

Die Zukunft der GSVP

Erfreulicherweise folgt die GSVP zwar nicht dem US-amerikanischen (engen, militärischen) Sicherheitsdenken, sondern schließt politische, wirtschaftliche, soziale und kulturelle Anstrengungen zur Lösung von Konflikten mit ein. Jedoch handelt auch die Union, den Weltfrieden vor Augen, nicht altruistisch. Denn letztlich dürfte Europas Wohlstand, wozu insbesondere der Zugang zu Rohstoffen und Absatzmärkten gehört, das wesentliche Leitmotiv sein.¹⁷ Die Sicherung des eigenen Wohlstands darf aber nicht der einzige Grund sein für ein globales militärisches Engagement. Ursache der gegenwärtigen Sicherheitsprobleme (z.B. Terrorismus, Piraterie) ist nicht zuletzt die desaströse wirtschaftliche, soziale und politische Lage in vielen Staaten. Viele BürgerInnen der Welt leben in bitterer Armut und sehen sich korrupten Regierungen sowie nicht funktionierenden Wirtschaftssystemen ausgesetzt. Es mag zwar keine Patentrezepte zur Lösung dieser Probleme geben. Die reichen Nationen einschließlich der EU und der USA haben aber eine politische, rechtliche und moralische Verantwortung, mehr Aufmerksamkeit und Mittel zur Behebung dieser Missstände aufzuwenden, statt sich mit der introvertierten Binnensicht der Besitzstandswahrung zufrieden zu geben.¹⁸

Der beschriebene (Irr-)Weg der EU zu einer Militärmacht würde durch den Vertrag von Lissabon leider gefestigt. Da die angesprochenen internationalen Bedrohungen aber nicht rein militärisch sind, bedarf die GSVP zumindest einer Kombination von zivilen und militärischen Maßnahmen.¹⁹ Die EU sollte deshalb nicht versuchen, mit den USA in einen gefährlichen militärischen Aufrüstungswettbewerb zu treten,²⁰ der letztlich wieder in eine Spirale der Gewalt münden

würde. Sicherheit ist zwar eine Vorbedingung für Entwicklung, gleich auf welcher Stufe. Die Frage ist aber, wie man diese – politische, rechtliche, wirtschaftliche, soziale und kulturelle – Sicherheit schaffen will: Durch Waffengewalt und bzw. oder durch diplomatische und zivile Maßnahmen?

Bei aller Kritik an einzelnen Neuerungen durch den Vertrag von Lissabon darf nicht übersehen werden, dass mit diesem Reformvertrag bedeutende rechtliche und politische Fortschritte einhergehen würden (wie die Rechtsverbindlichkeit der Grundrechte-Charta, die Ausweitung der Jurisdiktion des Europäischen Gerichtshofs und die Verbesserung des Individualrechtsschutzes). Falls er ein ähnliches Schicksal



Foto: Ulrike Bujak

erleidet wie der VVE, würde sich die Europapolitik zwar weiterhin auf den bisherigen Grundlagen vollziehen, eine hierdurch mögliche Krise der EU würde letztlich aber zu Lasten aller BürgerInnen der Union gehen. Es sollte daher nicht der Vertrag von Lissabon als Ganzes abgelehnt, sondern die Politik der GSVP überdacht werden.

Holger A. Kastler arbeitet und promoviert an der Universität Konstanz.

¹⁴ Cremer, Hans-Joachim, in: Calliess, Christian / Ruffert, Matthias, Verfassung der Europäischen Union, 2007, Art. I-41, Rn. 10 u. 18. Siehe aber auch Vedder, Christoph, in: Vedder, Christoph / Heintschel von Heinegg, Wolff, Europäischer Verfassungsvertrag, 2007, Art. I-41, Rn. 12.

¹⁵ Vgl. Kielmansegg, *EuR* 2006, 182 (197).

¹⁶ Diedrichs, Udo / Jopp, Mathias / Sandawi, Sammi, *integration* 3/2004, 223 (226).

¹⁷ Vgl. Kaufmann / Wolfram, Die EU und ihre Verfassung, 2008, S. 99.

¹⁸ Vgl. Cameron, Fraser, *Internationale Politik (IP)* 59 (1/2004), 39 (46); Europäische Kommission, Die EU in der Welt, 2007, 3.

¹⁹ So auch schon Europäischer Rat, Ein sicheres Europa in einer besseren Welt, 2003, 7.

²⁰ Vgl. Cameron, *IP* 59 (1/2004), 39 (49).