

Der Vertrag von Lissabon-Reflexion der Sicherheitspolitik im Reformvertrag der Europäischen Union

von Jörk Reschke

Einführung

Am 13. Dezember des vergangenen Jahres unterzeichneten die EU-Staats- und Regierungschefs den "Vertrag von Lissabon". Er ist das Ergebnis ereignisreicher politischer Höhen und Tiefen der EU in den vergangenen Jahren. Im Jahre 2003 hatte der EU-Konvent unter der Leitung des ehemaligen französischen Staatspräsidenten Giscard d'Estaing den Entwurf eines EU-Verfassungsvertrages vorgelegt. Diesen billigten die Staats- und Regierungschefs im Jahr 2004, und das sehr komplizierte, umfassende Vertragswerk wurde an die seinerzeit 25 EU Staaten zur nationalen Ratifizierung weitergeleitet. Voller Optimismus votierten 18 Mitgliedstaaten bis 2005 positiv in ihren Parlamenten, auch Deutschland. Dann führten die negativen Referenden in Frankreich und in den Niederlanden zum Stillstand des Ratifizierungsprozesses; die EU stand ratlos vor einem Scherbenhaufen, und man verordnete sich eine Denkpause. Mutig griff Deutschland mit seiner EU-Ratspräsidentschaft im ersten Halbjahr 2007 das Thema eines grundlegenden Vertrages für die Union wieder auf. Die Reform der EU war aufgrund seiner Erweiterung, den globalen Veränderungen zwingend geboten. Sie muss effizienter, handlungsfähiger und als globaler Akteur schlagkräftiger werden. Bundeskanzlerin Angela Merkel erwirkte als Ratspräsidentin am 21./22. Juni 2007 die Zustimmung ihrer EU-Partner, unter dem neuen Titel, "Reformvertrag", auf der Grundlage des Verfassungsvertrages, einen neuen Anlauf zu starten und eine Regierungskonferenz einzuberufen. Diese machte sich nun unter der portugiesischen Ratspräsidentschaft daran, ein neues Werk zu schaffen. Am 18. und 19. Oktober 2007 einigten sich die Regierungschefs auf den endgültigen Vertragsentwurf und es entstand der "Vertrag von Lissabon". Der nun erneut laufende Ratifizierungsprozess in den Mitgliedstaaten soll bis zur Europawahl 2009 abgeschlossen sein. Bereits am 16. Dezember 2007 ratifizierte Ungarn als erster EU-Staat den Vertrag und setzte damit ein Zeichen. Nach bisher bekannten Stellungnahmen der politisch Verantwortlichen, zeichnet sich insgesamt ein positiver Verlauf des Ratifizierungsprozesses ab.

Dieser Beitrag soll untersuchen, welchen Stellenwert die Europäische Sicherheits- und Verteidi-

gungspolitik im Vertrag von Lissabon hat. Dabei ist Sicherheitspolitik prinzipiell in seiner neuen, breiten Auslegung zu sehen, d.h. vor allem Innere und Äußere Sicherheit als zwingenden Verbund zu verstehen. Nicht nur die gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, GASP, sowie die gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik, ESVP, sind die Träger sicherheitspolitischer Aktivitäten, sondern ein weites Feld anderer Politikbereiche tritt hinzu.

In der **Präambel** des Reformvertrags wird u.a. ausgeführt, worum es der Union insgesamt geht: Die Effizienz und die demokratische Legitimität sollen erhöht und die Kohärenz des Handelns verbessert werden.

Artikel 2 des Vertrags beschreibt einleitend die Zielsetzung der EU wie folgt: "*das Ziel der Union ist es, den Frieden, ihre Werte und das Wohlergehen zu fördern.*" In den weiteren Ausführungen zur Zielsetzung sind dann alle für die Sicherheitspolitik relevanten Elemente zu finden, die sich stichwortartig wie folgt zusammenfassen lassen: Sicherheit, Schutz der Werte und Interessen, Klimaschutz, Schutz der Außengrenzen, Einwanderung und Asyl, Bekämpfung der Kriminalität, einen Beitrag leisten zur friedlichen, globalen Entwicklung, Wahrung der Grundsätze der Vereinten Nationen. Überraschend ist, dass an dieser Stelle kein Wort zum Terrorismus zu finden ist, der größten Bedrohung für die internationale Staatengemeinschaft. Diesem Bereich widmet der Vertrag jedoch seine volle Aufmerksamkeit in den Artikeln 28 b und 188r, auf die an anderer Stelle detailliert eingegangen wird.

Dieser Beitrag konzentriert sich nach einer allgemeinen Betrachtung auf die im Vertragstext expressis verbis ausgeworfenen Elemente Außen- und Sicherheitspolitik sowie der Sicherheits- und Verteidigungspolitik.

Allgemeine Betrachtung

Oberste Instanz ist der "Europäische Rat", er gibt der Union die für ihre Entwicklung erforderlichen Impulse, bestimmt die strategischen Interessen, legt die allgemeinen politischen Zielvorstellungen, Prioritäten und Leitlinien fest und fasst entsprechende Beschlüsse, die im Konsens gefällt werden (Art.9 b/10.b). Dieses Gremium der Staats- und Regierungschefs wird in Zukunft von einem auf zweieinhalb Jahre gewählten "Präsident des Europäischen Rates" geleitet. Er wirkt auch darauf hin, dass Zusammenhalt und Konsens im Europäischen Rat gefördert werden. Damit entfällt die bisherige auf ein halbes Jahr begrenzte personelle Führung der Union durch einen

Staats-/ Regierungschef und verspricht ein höheres Maß an Kontinuität. Der Präsident nimmt auf seiner Ebene die Außenvertretung der EU in Angelegenheiten der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik wahr, unbeschadet der Befugnisse des Hohen Vertreters der Union für Außen- und Sicherheitspolitik (Art. 9 b).

Die wichtigste Arbeitsinstanz ist der " Rat" auf der Ebene der Fachminister der Mitgliedstaaten. Er wird gemeinsam mit dem Europäischen Parlament als Gesetzgeber tätig. Die entscheidende Neuerung ist die Einführung der Mehrheitsentscheidung in diesem Gremium. "Soweit in Verträgen nicht anders festgelegt, beschließt der Rat mit qualifizierter Mehrheit" heißt es in Art. 9c. Diese auch als doppelte Mehrheit bezeichnete Beschlussform soll ab 1. November 2014 gelten, Übergangsbestimmungen gelten im Zeitraum vorher und teilweise auch bis 2017. Als qualifizierte Mehrheit gilt: "*...eine Mehrheit von mindestens 55% der Mitglieder des Rates, gebildet aus mindestens 15 Mitgliedern, sofern die von diesen vertretenen Mitgliedstaaten zusammen mindestens 65% der Bevölkerung der Union ausmachen*"(Art. 9c).

Eine weitere zentrale Neuerung ist die Reduzierung der Anzahl der Kommissare von derzeit 27 auf 18 ab 2014; dies verspricht ein effektiveres Handeln der Union.

Der Hohe Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik

Mit dieser Position wird eine Neuerung von zentraler Bedeutung für die Sicherheitspolitik geschaffen. Der Hohe Vertreter erhält vor allem ein Initiativrecht gegenüber dem Europäischen Rat und dem Rat. Er wird mit qualifizierter Mehrheit des Europäischen Rates und mit Zustimmung des Präsidenten der Kommission ernannt, er ist einer der Vizepräsidenten der Kommission (Art. 9e). Das umfassende Aufgabenfeld des Hohen Vertreters stellt sich wie folgt dar (Art. 9e/10.b/13/21):

- * Er leitet die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik,
- * er trägt durch seine Vorschläge zur Festlegung dieser Politik bei und führt sie im Auftrag des Rates durch,
- * er handelt ebenso im Bereich Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik,
- * er führt den Vorsitz im Rat "Auswärtige Angelegenheiten",
- * er sorgt für die Kohärenz des auswärtigen Handelns der Union,
- * er führt den Dialog mit Dritten und vertritt den Standpunkt der Union in internationalen Organisationen und auf internationalen Konferenzen,

- * er hört und unterrichtet regelmäßig das Europäische Parlament zu wichtigen Aspekten und Entwicklungen in der GASP und ESVP,
- * er ist innerhalb der Kommission mit deren Zuständigkeiten im Bereich der Außenbeziehungen betraut und koordiniert die übrigen Aspekte des auswärtigen Handelns (er übernimmt die bisherige Position eines Außenkommissars).

Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik

Die Zuständigkeit der Union für diesen Bereich erstreckt sich auf alle Aktivitäten der Außenpolitik sowie sämtliche Fragen der Sicherheit, "*einschließlich der schrittweisen Festlegung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik, die zu einer gemeinsamen Verteidigung führen kann*" (Art. 11/28b). Man hält die gemeinsame Verteidigung bewusst offen, da die politischen und strategischen Bedingungen für einen einstimmigen Beschluss des Europäischen Rates in dieser Angelegenheit noch nicht gegeben sind

Bestimmende Prinzipien der Union auch in ihrem außen- und sicherheitspolitischen Handeln sind Solidarität, gemeinsames Vorgehen und Konvergenz; diese Prinzipien finden ihren Niederschlag in vielen Artikeln des Vertrags. Diese Prinzipien stärken die Position der Union auch nach außen als globaler Akteur.

Das operative Handeln der Union

Auf der Basis der von der Union bestimmten Leitlinien erlässt sie Beschlüsse, in denen für eine Mission Einzelheiten ihrer Durchführung festgelegt werden (Art. 12). Auslöser derartiger Operationen sind die internationalen Entwicklungen. Die Aktivität der Union wird durch seinen Präsidenten eingeleitet, indem er eine außerordentliche Sitzung des Europäischen Rates einberuft, der die strategischen Vorgaben festlegt (Art. 13) und dann die o.a. erforderlichen Beschlüsse fällt (Art. 14).

Eine zentrale operative Funktion hat das "Politische- und Sicherheitspolitische Komitee"; unter Verantwortung des Rates und des Hohen Vertreters nimmt es die politische Kontrolle und die strategische Leitung von Krisenoperationen wahr (Art. 25).

Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik

Diesem Bereich wird im Reformvertrag ein gesonderter Abschnitt gewidmet, der unter Artikel 28 alle wesentlichen Elemente thematisiert. Diese stellen sich in komprimierter Form wie folgt dar:

- Die ESVP ist integraler Bestandteil der GASP. "Sie sichert der Union eine auf zivile und militärische Mittel gestützte Operationsfähigkeit"(Art. 28a). Dies ist eine zentrale Aussage von höchster politischer und strategischer Bedeutung, die die Union gegenüber anderen internationalen Organisationen besonders ausweist.
- Es geht um Missionen außerhalb der Union zur Friedenssicherung, Konfliktverhütung und Stärkung der internationalen Sicherheit. Die Union "erfüllt diese Aufgaben mit Hilfe der Fähigkeiten, die von den Mitgliedstaaten bereitgestellt werden" (Art. 28a).
- "Die Mitgliedstaaten verpflichten sich, ihre militärischen Fähigkeiten schrittweise zu verbessern" (Art. 28c). Diese Verpflichtung ist einerseits eine zwingende Notwendigkeit, der schrittweise Vollzug lässt aber ein sehr flexibles Vorgehen zu.
- Die Europäische Verteidigungsagentur, EDA, deren Gründung die Staats und Regierungschefs in Jahr 2004 beschlossen haben, die bereits heute intensiv arbeitet, wird besonders herausgehoben. Neben ihren Hauptaufgaben, Ermittlung des operativen militärischen Bedarfs, Stärkung der industriellen und technologischen Basis im Verteidigungssektor, Beteiligung an der Festlegung einer europäischen Rüstungspolitik, Stärkung gemeinsamer Forschung und Entwicklung, unterstützt die EDA den Rat "bei der Beurteilung der Verbesserung der militärischen Fähigkeiten" in den Mitgliedstaaten (Art. 28c, 3). Ob Letzteres einer Zertifizierung nahe kommt, wird die aktuelle Entwicklung zeigen. Eine ausführliche Beschreibung des o.a. Aufgabenspektrums enthält der Artikel 28d.
- Die Beschlüsse zur ESVP und über die Einleitung von Missionen werden vom Rat einstimmig auf Vorschlag des Hohen Vertreters gefällt.
- **Solidarität/ Beistandspflicht**
Die Bedeutung dieses Elements wird in Titel VII Artikel 188r als "Solidaritätsklausel" thematisiert und befasst sich mit Terroranschlägen, Naturkatastrophen oder einer von Menschen verursachten Katastrophe. Ist ein Mitgliedstaat von einem dieser Ereignisse betroffen, "so leisten die anderen Mitgliedstaaten ihm auf Ersuchen seiner politischen Organe Unterstützung". Was im NATO- und im WEU-Vertrag jeweils unter Artikel V als Beistandspflicht zu den zentralen Elementen zählt, wird nun auch Gegenstand des EU-Reformvertrags. "Im Falle eines bewaffneten Angriffs auf das Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaates schulden die anderen Mitgliedstaaten ihm alle in ihrer Macht stehende Hilfe und Unterstützung" (Art 28a,7). Dies klingt auf den ersten Blick nicht sehr verpflichtend, erhält aber reales Gewicht, wenn man berücksichtigt, dass die Verteidigungskomponente der EU zur Zeit nur perspektivisch thematisiert wird (Art. 17), und für die meisten EU-Staaten das Fundament ihrer kollektiven Verteidigung die NATO ist (Protokoll über die ständige strukturierte Zusammenarbeit).
- **Bezug zur NATO**
Es wird die Überzeugung zum Ausdruck gebracht, dass die ESVP in Verbindung mit der Berlin-plus Vereinbarung "zur Vitalität eines erneuerten Atlantischen Bündnisses beiträgt" (Protokoll über die ständige strukturierte Zusammenarbeit). Diese Aussage muss

auf dem Hintergrund des aktuell nicht optimal verlaufenden Dialogs zwischen der EU und dem Bündnis, als besonders wertvoll betrachtet werden.

Ansonsten wird im Vertrag mehrfach darauf hingewiesen, dass NATO-Verpflichtungen für alle Mitgliedstaaten erfüllt werden, die in der Allianz verbunden sind.

Ständige Strukturierte Zusammenarbeit

Dieser Bereich soll diejenigen Mitgliedstaaten, die gewillt sind anspruchsvollere Kriterien bezüglich ihrer militärischen Fähigkeiten zu erfüllen, und die bei Missionen der EU mit höchsten Anforderungen untereinander weiter gehende Verpflichtungen eingehen, eine "Ständige Strukturierte Zusammenarbeit" ermöglichen (Art. 28a.6/28e). Staaten, die sich an dieser Form der Zusammenarbeit beteiligen möchten, teilen dies dem Rat und dem Hohen Beauftragten mit. Ein Ratsbeschluss begründet dann die "Ständige Strukturierte Zusammenarbeit" und deren Teilnehmer. Der Rat beschließt jetzt über die Belange dieser Zusammenarbeit mit qualifizierter Mehrheit, dabei sind nur die teilnehmende Mitgliedstaaten stimmberechtigt. Der Rat kann die Teilnahme eines Staates auch aussetzen, wenn dieser die eingegangenen Verpflichtungen nicht mehr erfüllt. Im gesamten Komplex der "Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit" spielt der Hohe Beauftragte eine zentrale Rolle. Die strukturierte Zusammenarbeit wird in ihrer Bedeutung noch dadurch unterstrichen, indem dem Reformvertrag ein gesondertes Protokoll für diesen Bereich beigefügt ist. **Artikel 1** des Protokolls macht noch einmal deutlich, dass jeder Mitgliedstaat an der Zusammenarbeit teilnehmen kann, wenn er sich u.a. verpflichtet seine Verteidigungsfähigkeiten auszubauen und an den wichtigsten europäischen Ausrüstungsprogrammen sowie an den Tätigkeiten der EDA teilnimmt. Konkreter werden die Verpflichtungen im Hinblick auf das Jahr 2010, wenn ein Staat über Fähigkeiten verfügen muss, die eine Teilnahme an bewaffneten taktischen Gefechtsverbänden, inklusive Logistik und Transport, sicherstellen. Die Beschreibung dieser Verbände orientiert sich stark an den aktuell bereits seit Januar 2007 eingerichteten "Battle-Groups" der EU. **Artikel 2** setzt den Verpflichtungskatalog fort und verweist u.a. auf folgende Forderungen: Zusammenarbeit bei der Verwirklichung noch festzulegender Investitionsausgaben für Verteidigungsgüter, regelmäßige Überprüfung der Fähigkeiten, Harmonisierung der militärischen Bedarfsermittlung, Stärkung der Interoperabilität, der Flexibilität und der Verlegefähigkeit der Truppen sowie der Zusammenarbeit bei Ausbildung und Logistik. In **Artikel 3** wird die EDA in ihrer Rolle als ein Organ beschrieben, das regelmäßig eine Beurteilung der zu entwickelnden Fähigkeiten vornimmt.

Insgesamt ist mit diesem Bereich eine mutige und hoffnungsvolle Wegeisung aufgezeigt, die zu gegebener Zeit einer konkreten materiellen und finanziellen Umsetzung bedarf.

Die Petersberg-Aufgaben

Die 1992 von der WEU beschlossenen und inzwischen für alle EU-Operationen geltenden Petersberg-Aufgaben beschreiben das Spektrum der Missionen. Der Reformvertrag definiert das Aufgabenspektrum neu - ohne Nennung des Begriffs "Petersberg" - wie folgt (Art. 28b):

- Missionen der Union, bei denen sie auf zivile und militärische Mittel zurückgreifen kann umfassen,
- gemeinsame Abrüstungsmaßnahmen,
- humanitäre Aufgaben und Rettungseinsätze,
- Aufgaben der militärischen Beratung und Unterstützung,
- Aufgaben der Konfliktverhütung und Erhaltung des Friedens,
- Kampfeinsätze im Rahmen der Krisenbewältigung einschließlich Frieden schaffender Maßnahmen und Operationen zur Stabilisierung der Lage nach Konflikten,
- Bekämpfung des Terrorismus dabei auch Unterstützung von Drittländern in dieser Angelegenheit auf ihrem Territorium.

In den Beschlüssen über Missionen in o.a. Aufgabenfeldern werden Ziel, Umfang und allgemein geltende Durchführungsbestimmungen festgelegt. Der Hohe Beauftragte sorgt im Benehmen mit dem Politischen und Sicherheitspolitischen Komitee für die Koordinierung der zivilen und militärischen Aspekte. Für eine effektive Missionsgestaltung hat diese Koordinierungsfunktion eine herausragende Bedeutung. Der Rat kann die Durchführung einer Mission auch einer Gruppe von Mitgliedstaaten übertragen, die dies wünschen. Diese müssen aber über die erforderlichen Fähigkeiten verfügen (Art. 28c).

Fazit

Der Vertrag von Lissabon ist ein sehr komplexes Dokument von ca. 300 Seiten. Die Sicherheitspolitik Europas nimmt darin einen breiten Raum ein. Insbesondere die gewichtige Position des Hohen Beauftragten, die intensive Befassung des Vertrags mit der operativen Komponente der Union in Form von Missionen, sind zukunftsweisend. Dabei ist die Nutzung von zivilen und militärischen Mitteln von besonderer Bedeutung. Die Möglichkeit "Ständiger Strukturierter Zusammenarbeit" in der ESVP verleiht der Union einen sicherheitspolitischen Substanzgewinn. Mit

dem Reformvertrag verschafft sich die Union einen verlässlichen und glaubwürdigen Platz als globaler Akteur. In einem Vortrag in Berlin am 17. September 2007 kennzeichnete der Präsident des Europäischen Parlaments, Prof. Dr. Hans-Gert Pöttering, die ESVP als ein zentrales Element der Europäischen Politik. Mit dem Vertrag von Lissabon ist ein entscheidender Schritt für die Zukunft der Union gemacht worden. Möge ein reibungsloser Ratifizierungsprozess diesen Schritt 2009 Wirklichkeit werden lassen.

Flottillenadmiral a.D. **Jörk Reschke**
ist freier Publizist und
Präsident von *EuroDefense (Deutschland)*