

.SIAK-Journal – Zeitschrift für Polizeiwissenschaft und polizeiliche Praxis



Schmertzling, Leopold (2011):

GSVP-Aufgaben von Petersberg bis Lissabon. Ihre Entwicklung und Auswirkungen auf zivile und militärische Planung

SIAK-Journal – Zeitschrift für
Polizeiwissenschaft und polizeiliche Praxis
(4), 28-37.

doi: 10.7396/2011_4_C

Um auf diesen Artikel als Quelle zu verweisen, verwenden Sie bitte folgende Angaben:

Schmertzling, Leopold (2011). GSVP-Aufgaben von Petersberg bis Lissabon. Ihre Entwicklung und Auswirkungen auf zivile und militärische Planung, SIAK-Journal – Zeitschrift für Polizeiwissenschaft und polizeiliche Praxis (4), 28-37, Online: http://dx.doi.org/10.7396/2011_4_C.

© Bundesministerium für Inneres – Sicherheitsakademie / Verlag NWV, 2011

Hinweis: Die gedruckte Ausgabe des Artikels ist in der Print-Version des SIAK-Journals im Verlag NWV (<http://nwv.at>) erschienen.

Online publiziert: 3/2013

GSVP-Aufgaben von Petersberg bis Lissabon

Ihre Entwicklung und Auswirkungen auf zivile und militärische Planung



LEOPOLD SCHMERTZING,
wissenschaftlicher Mitarbeiter am
StratfiSys Projekt der TU Wien.

Die sicherheits- und geopolitische Situation in Europa nach dem Fall der Berliner Mauer 1989 verlangte nach der Mitarbeit der Europäischen Union (EU) in der autonomen Friedenssicherung im europäischen Umfeld. Um ihren heterogenen Mitgliederkreis auf dieses gemeinsame Ziel einzuschwören, benötigte die Union wiederum einen Aufgaben- und Regelkatalog: Als Petersberg- oder GSVP-Aufgaben sind diese 1992 aufgestellten Regeln zu einiger Berühmtheit gelangt. Im Folgenden werden die GSVP-Aufgaben analysiert, in einen größeren und aktuellen Zusammenhang gestellt sowie Implikationen für die Institutionen der militärischen und öffentlichen Sicherheit besprochen. Mit dem Ziel eines besseren Verständnisses dieser Aufgaben gliedert sich dieser Beitrag in vier aufeinander aufbauende Einheiten: Abschnitt 2 zeigt die Entwicklung des Aufgabenkatalogs, der, anfangs von den Ereignissen eingeholt, gegenwärtig einen vollständigen Raster möglicher EU-Einsätze darstellt. Abschnitt 3 bettet den Katalog in eine materielle „GSVP-Doktrin“ und zeigt Schnittstellen zum Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, Abschnitt 4 analysiert die GSVP-Aufgaben und die Erneuerungen der GSVP nach Lissabon anhand ihrer einschränkenden oder befähigenden politischen Wirkung. Zu guter Letzt entwirft Abschnitt 5 aus den gewonnenen Informationen wahrscheinliche Grundsätze für Szenarien und verbindet diese mit der Diskussion um die Zukunft der GSVP mit Implikationen für die Institutionen der militärischen und öffentlichen Sicherheit.

1. EINFÜHRUNG

Artikel 42.1 und 43.1 des Vertrags über die Europäische Union (EUV) in der Fassung des Vertrags von Lissabon bilden den Nukleus der so genannten Aufgaben der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP).¹ Ihnen können ein Aufgabenkatalog, der im Rahmen der GSVP mögliche Einsätze bestimmt, sowie eine Liste von Grundregeln entnommen werden. Der Aufgabenkatalog stellt folgende Einsätze auf (bei den mit einem Stern * gekennzeichneten Aufgaben handelt es sich um die ursprünglichen Petersberg-Aufgaben):

- ▶ gemeinsame Abrüstungsmaßnahmen,
- ▶ humanitäre Aufgaben und Rettungseinsätze,*
- ▶ Aufgaben der militärischen Beratung und Unterstützung,
- ▶ Aufgaben der Konfliktverhütung und der Erhaltung des Friedens (Conflict prevention and peacekeeping),*
- ▶ Kampfeinsätze im Rahmen der Krisenbewältigung einschließlich Frieden schaffender Maßnahmen (peacemaking)* sowie
- ▶ Operationen zur Stabilisierung der Lage nach Konflikten (post conflict stabilization).

Die Grundregeln dieser Missionen im engeren Sinne² besagen:

- ▶ GSVP-Aufgaben beinhalten zivile und militärische Mittel.
- ▶ Auf diese kann die EU bei Missionen außerhalb der Union zur Friedenssicherung, Konfliktverhütung und Stärkung der internationalen Sicherheit in Übereinstimmung mit den Grundsätzen der Charta der Vereinten Nationen zurückgreifen.
- ▶ Die EU erfüllt diese Aufgaben mit Hilfe der Fähigkeiten, die von den Mitgliedstaaten (oder durch Mitgliedstaaten aufgestellte multinationale Streitkräfte, Artikel 42.3) bereitgestellt werden.
- ▶ Mit allen diesen Missionen kann zur Bekämpfung des Terrorismus beigetragen werden, unter anderem durch die Unterstützung für Drittländer bei der Terrorismusbekämpfung in ihrem Hoheitsgebiet. Letztere Grundregel wird – ohne wirklich zu überzeugen – auch horizontale Aufgabe genannt, da der Anti-Terror-Kampf auf den ersten Blick als Aufgabe gewertet werden kann. Dem ist aus persönlicher Sicht aber abzuraten. Die Terrorismusbekämpfung kann erstens durch die konventionellen Aufgaben wie militärische Beratung und Peacemaking abgedeckt werden und wäre eine unnötige Duplikation. Zweitens wäre dies ein thematischer Eingriff in eine Liste an Aufgaben, die sich durch ihre zivile und militärische Struktur bestimmt. So ist beispielsweise auch die humanitäre Hilfe oder die Sicherheitssektorreform (SSR) keine Aufgabe im eigentlichen Sinn. Aber auch als Grundregel – wenn sie extensiv und nicht restriktiv verstanden wird – wirkt sie in Kombination mit den Aufgaben maßlos. Wie würde die Kombination aus militärischer Beratungs- und Unterstützungsmission mit Terrorismusbekämpfung ausschauen, wenn nicht wie die US-Aktivitäten in Indonesien? Würden zusammengesetzte Operationen

zur Stabilisierung der Lage nach Konflikten und Terrorismusbekämpfung nicht dem Konzept der Counterinsurgency (COIN) nahekommen? Die Terrorismus-Frage sollte in einer EU-Sicherheitsdoktrin oder einem Weißbuch – dazu mehr in Kapitel 5 – zufriedenstellend behandelt werden, derzeit besteht im GSVP-Kontext noch Klärungsbedarf (mehr dazu in späteren Kapiteln im Zusammenhang mit Solidaritäts- und Beistandsklausel).

2. DIE EVOLUTION DER AUFGABEN VON PETERSBERG BIS LISSABON

Teile des oben erwähnten Aufgabekatalogs entsprechen einer Liste von Einsatzmöglichkeiten, die erstmals in der am 19. Juni 1992 veröffentlichten Petersberg-Erklärung des Ministerrats der Westeuropäischen Union (WEU) genannt wurden. Zu dieser Zeit war der Vertrag von Maastricht schon unterzeichnet, der die WEU zum „integralen Bestandteil der Entwicklung der Europäischen Union“ machte (Artikel J.4.2). Obwohl also nicht Teil der EU oder der NATO, war die WEU als „Verteidigungskomponente der Europäischen Union“ und zur „Stärkung des europäischen Pfeilers der Atlantischen Allianz“³ gedacht.

Unter dem Eindruck ihrer begrenzten Kapazitäten angesichts der Instabilität, die dem Ende des Kalten Kriegs im Kaukasus und auf dem Balkan folgte, wollten die Mitglieder der Westeuropäischen Union klarstellen, dass sie auch alleine friedenserhaltende Einsätze organisieren können, außerhalb der NATO und ohne US-Hilfe. Um die Motivation der USA, auch weiterhin Beistand zu leisten, aber nicht aufs Spiel zu setzen,⁴ konzentrierte sich die WEU auf drei – zu dieser Zeit aufkommende – militärische Aufgaben: erstens „humanitäre Aufgaben und Rettungseinsätze“, zweitens „friedenserhaltende Aufgaben“ und drittens „Kampfeinsätze bei

der Krisenbewältigung einschließlich Maßnahmen zur Herbeiführung des Friedens“ (Artikel II.4, Petersberg-Erklärung).

Unmittelbar nach dem Kalten Krieg wurden diese drei Aufgaben – inklusive ihrer damals vorwiegend militärischen Natur – als gutes Gesamtbild wahrscheinlich abzudeckender Einsätze angesehen. Während Friedenserhaltung und Rettungseinsätze zu dieser Zeit schon eine längere Geschichte hatten, wurde beim Terminus „Frieden schaffende Maßnahmen“ ein Kompromiss eingegangen, um deutsche Vorbehalte gegenüber dem Begriff „bewaffneter Konflikt“ zu zerstreuen (Papastathopoulos 2004, 14).

Trotzdem erlaubte das Konzept der Frieden schaffenden Einsätze (wie übrigens auch friedenserhaltende Maßnahmen und Rettungseinsätze) Zwangsmaßnahmen, die nur durch internationales Recht eingeschränkt werden. Deshalb ist es generell falsch, wenn man die Petersberg-Aufgaben in ihrer Originalform als „Soft Issues“ betrachtet.

Der Vertrag von Amsterdam 1997 übernahm die Petersberg-Aufgaben in den Vertrag über die Europäische Union (Art. 17.2 EUV), während sie der Vertrag von Nizza 2001 zum Teil einer neuen und eigenständigen ESVP machte (French Delegation to the EU Political and Security Committee 2008, 11).

Schon vor 1997, aber vor allem nach dem breiten Gefahrenspektrum der 2003 veröffentlichten Europäischen Sicherheitsstrategie (ESS) wurde es vielen Beteiligten klar, dass der Katalog den Aufgaben der Zeit nicht gewachsen war (Rehrl 2010). Schon zur Zeit des Europäischen Konvents 2003 waren Einsätze, wie etwa Operation Artemis, auf dem Konzept der „Lead oder Framework Nation“ aufgebaut und agierten damit außerhalb der Verträge und des Aufgabenkatalogs. Für diese Entwicklung gab es drei Gründe:

- ▶ Erstens wurden Operationen politisch notwendig, die nicht im Aufgabenkatalog enthalten waren. Jener verlor durch die Implementierung dieser Einsätze dann an normativem Wert. Der Rat ist durch die Petersberg-Aufgaben im Grunde nie rechtlich limitiert worden, da die GSVP ein generelles Mandat in Außen- und Sicherheitspolitik besitzt (Duke 2003, 21). Der Wert, den die Petersberg-Aufgaben also besaßen – ihre Berühmtheit und ihr politisches Gewicht als gemeinsame Grundlage und beschlossener Konsens –, war in Gefahr.
 - ▶ Der zweite Auslöser einer Erweiterung der Petersberg-Aufgaben war der 11. September 2001. Der Kampf gegen den Terrorismus benötigte neue Bestimmungen, um EU-Beteiligungen in Trainingsmissionen oder zur Terrorbekämpfung zu legitimieren.
 - ▶ Drittens erweiterten neue Konzepte wie die Sicherheitssektorreform oder Entwaffnung, Demobilisierung, Reintegration die militärische Toolbox für den modernen Konflikt. Diese Bereicherungen mussten in den Aufgabenkatalog integriert werden, auch um den allgemeinen Diskurs in Richtung innovativer und integrativer Konfliktbekämpfung zu lenken.
- Aus diesen Gründen wurden 2003 neue Aufgaben in den Verfassungsvertrag eingearbeitet: gemeinsame Abrüstungsmaßnahmen, Aufgaben der militärischen Beratung und Unterstützung sowie Operationen zur Stabilisierung der Lage nach Konflikten. Außerdem halfen zwei neue Grundregeln die oben genannten Herausforderungen zu lösen: Die eine öffnete den Aufgabenkatalog in Richtung Terrorismusbekämpfung. Die andere, der zufolge zivile wie militärische Mittel für alle Aufgaben eingesetzt werden können, betonte erstmals eine Spezialität der EU, die sie seit ihren kleinen GSVP-Anfängen in den

1990er Jahren einzigartig gemacht hatte: ihr holistischer Weg in der Bekämpfung internationaler Konflikte. Durch diese Passage wurden die zivilen Kapazitäten auch offiziell den militärischen gleichgesetzt (Blair 2010, 2).

Mit dem Vertrag von Lissabon und seiner Ausweitung in den Bereichen Terrorismus und Krisenmanagement kamen die GSVP-Aufgaben das erste Mal mit der bislang wohl behüteten 3. Säule in Berührung, in der Justiz und Inneres auf zwischenstaatlicher Ebene behandelt wurden⁵ (Trauner 2011, 5). „Die Arbeitsgruppe Verteidigung (des Konvents über eine Verfassung in Europa, 2001–2003, Anm.d.A.) fand einen brillanten Ausweg aus dem Dilemma, dass es einerseits keine gemeinsame Verteidigungspolitik gab, andererseits die Mitgliedstaaten in verschiedenen Beziehungen zu Verteidigungsbündnissen standen (so z.B. die neutralen Mitgliedstaaten Österreich, Irland, Finnland und Schweden), indem sie ihre Arbeit auf die Bereiche Krisenmanagement und Terrorbekämpfung konzentrierte“ (Fischer 2011, 29). Der 11. September wirkte hier als Paradigmenwechsel: „Es gehe heute demnach nicht mehr um die Frage der Blockzugehörigkeit, sondern um die schlichte Frage der internationalen Sicherheit“ (ebd.). Hier hervorzuheben ist die Solidaritätsklausel, sie „ist nicht Bestandteil der GSVP, sondern stellt ein eigenständiges Element dar“, ist also zwischen der Außen- und Innenpolitik anzusiedeln (mehr zu dieser in Kapitel 4).

Der Vertrag von Lissabon brachte auch eine wichtige „kosmetische“ Änderung mit sich: Die Bezeichnung „Petersberg-Aufgaben“ wurde weggelassen.⁶ Das markierte den letzten Schritt der Aufgaben weg von der WEU in Richtung einer integrierten europäischen Verteidigungspolitik innerhalb der EU. Die letzte und notwendige, aber scheinbar so schwierige

Maßnahme wäre die Auflösung der WEU und ihres Parlaments.

Neben der Lösung der oben genannten Probleme hatte der erweiterte GSVP-Aufgabenkatalog einen weiteren wichtigen Effekt: Regierungen konnten den Vorwand der Unvereinbarkeit einer angedachten Mission mit dem Aufgabenkatalog nicht mehr vorbringen (Coelmont 2008, 6).

3. DIE AUFGABEN IM RAHMEN DER GSVP

Der Vertrag von Lissabon einschließlich des Aufgabenkatalogs stellt zusammen mit der Europäischen Sicherheitsstrategie (ESS) und verschiedenen Dokumenten zu militärischen und zivilen Kapazitäten (Helsinki Headline Goal, Headline Goal 2010, Capability Development Mechanism sowie Capability Development Plan)⁷ einen wichtigen Teil der GSVP-Kerndokumente dar, eine Art „implizite GSVP-Doktrin“. Hier erfüllen die GSVP-Aufgaben eine wichtige Funktion: Sie verbinden die zwei anderen Dokumententeile, denn die ESS beschäftigt sich mit den Aufgabefeldern des globalen Akteurs EU, die GSVP-Aufgaben geben diesen Ideen einen „szenarienhaften Rahmen“ und die entsprechenden Dokumente zu den Fähigkeiten ergänzen dies durch Zahlen und Fakten.

So auf jeden Fall die Theorie, denn von einer GSVP-Doktrin kann nur einschränkend gesprochen werden. Zwar besitzen die drei Blöcke gewisse Minimalvoraussetzungen einer Doktrin: Stärken, Schwächen, Gelegenheiten und Gefahren bestimmen und eine darauf antwortende grundlegende Strategie entwickeln (ESS), diese Strategie dann auf ein realistisches Maß hinunter brechen und reglementieren (Artikel 42 ff des Vertrags von Lissabon und GSVP-Aufgaben) und letztlich Mittel dafür zur Verfügung stellen (Capability Development Plan etc.). Letztendlich vermischen diese Dokumente aber die aus na-

tionalen Doktrinen gewohnte Präzision, wie zum Beispiel Sven Biscop schon länger beanstandet (Biscop/Weiss 2010, 164–168). So werden auf der Ebene der Strategie wie auch der Gefahren keine Prioritäten gesetzt. Dies geschieht erst im Bereich der Kapazitäten.

Auch fehlt die Verbindung zwischen den GSVP-Aufgaben und der ESS beziehungsweise den Capability Goals: Weder sind Substrategien entwickelt, die Gefahrenszenarien mit verschiedenen Interventionsmöglichkeiten des GSVP-Aufgabenspektrums verbinden, noch kann sich ein Mitgliedstaat auf einen gewissen Mix an verschiedenen Kapazitäten spezialisieren, da diese auf EU- und hier speziell EVA-Ebene nicht pro Aufgabe analysiert werden. Was also benötigt wird, ist ein Dokument, das Szenarien auf Grund der GSVP-Aufgaben entwickelt und dann Kapazitäten vorgibt (siehe Abschnitt 5). Jedoch ist in diesem Zusammenhang zu bedenken, dass das größte Problem einer europäischen Doktrin, welcher Art auch immer, nicht der theoretische Teil, sondern die „halbherzige Implementierung“ seitens der Mitgliedsländer ist (Biscop/Weiss 2010, 164).

Für den extern-internen Sicherheitsnexus (nach Trauner 2011) ist die ESS Basis für eine in Zukunft sicher engere Zusammenarbeit. „Keine der neuen Sicherheitsbedrohungen sind von rein militärischer Natur“ (Trauner 2011; 11: Übs.d.A.). Sie benötigen u.a. auch Polizisten, aber vor allem eine gemeinsame Vision, und die ist auch nach Lissabon nicht gegeben (u.a. Trauner 2011, 11 ff). Das völlige Fehlen eines Comprehensive Approach Ansatzes im Vertrag von Lissabon ist per se kein schlechtes Zeichen (Prummer 2011, 122), doch ist die militärische Natur der im Vertrag enthaltenen Mittel zur Zusammenarbeit – Europäische Verteidigungsagentur (EVA) und Ständige Strukturierte Zusam-

menarbeit (SSZ) – für zivile Kontingente nicht vorgesehen. „Dennoch“, so Prummer, „lässt der Vertrag einen großen Spielraum, um für Problemstellungen des Comprehensive Approach im Rahmen der Union vernünftige Lösungen zu finden“ (ebd.). Die größten Baustellen sind für ihn die Erweiterung des Wirkungsfeldes von SSZ und EVA, die Finanzierung endlich auf einheitliche Beine zu stellen und die Erstellung EU-eigener Schlüsselkapazitäten.

4. DER VERTRAG VON LISSABON UND DIE AUFGABEN ALS „ENABLER“

Für gewöhnlich fängt nach jedem Gemeinschaftsvertrag die Suche nach einem Grundkonsens für die jeweils nächste Reform an. In diesem Fall hat aber noch keine größere Streitpartei Revisionen oder Reformen gefordert. Der Vertrag von Lissabon – obwohl in seinen Grundfesten schon über sieben Jahre alt – beinhaltet viele aktive Maßnahmen, die erst umzusetzen sind, vor allem in den Bereichen der Verteidigung und deren Strukturen. Antonio Missiroli nannte bereits den Verfassungsvertrag einen „Enabling Text“ (Missiroli 2004).

Wie schon oben erwähnt, besaßen die GSVP-Aufgaben nie eine rechtlich einschränkende Wirkung gegenüber politisch beabsichtigten Missionen. Der erweiterte Fragenkatalog kann jetzt aber auch in der politischen Diskussion nicht mehr dazu herangezogen werden, völkerrechtlich erlaubte und im Konsens der 27 Mitgliedstaaten entschiedene Militäreinsätze zu blockieren, unter dem Vorwand diese würden vermeintlich nicht unter einen dieser Aufgaben fallen (Coelmont 2008, 6). Selbst die viel diskutierten Einsätze im Kosovo, Irak oder in Afghanistan können problemlos einer GSVP-Aufgabe zugewiesen werden.

Zur selben Zeit scheinen die GSVP-Aufgaben die EU im Anlassfall zu robusteren Einsätzen zu motivieren und die lang ge-

hörte, für die Allgemeinheit aber immer noch paradoxe, Binsenweisheit zu bestätigen, dass EU-Verteidigungspolitik zu einem Zugfaktor der europäischen Integration wird.

Es wäre schwieriger, die gesamte GSVP nach dem Vertrag von Lissabon als Enabler zu kategorisieren. Verteidigungsangelegenheiten – Anhänger der Realistischen Schule bezeichnen diese gerne als letzte Bastion der hohen Politik – können so zum Beispiel noch immer nicht mit qualifizierter Mehrheit beschlossen werden. Dies ist zwar das Ergebnis einer verständlichen Abwägung zwischen dem Prinzip der gleichgestellten Souveränität und der realen Machtverteilung, stellt aber einen klaren Fall für das Gegenteil eines Enablers, nämlich eines „Constrainers“⁴⁹ dar.

Im Gegensatz dazu könnte zu den GSVP-Enablers die SSZ (Artikel 42.5 und 44 EUV), die Beistandsklausel (Artikel 42.7 EUV), die Solidaritätsklausel (Artikel 222, der Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union [AEUV]) und in einem gewissen Maße die EVA (Artikel 42.3 und 45 EUV) gezählt werden. An der Umsetzung dieser Konstrukte wird abzulesen sein, ob sie wirklich Antrieb zu schwierigen Kompromissen gegeben haben oder ob die EU-Mitgliedstaaten vielmehr auf dem Papier mutig waren, um es dann in Wirklichkeit nicht zu sein.

Die Solidaritätsklausel gilt auf jeden Fall als einer der wichtigsten zivil-militärischen Enabler. Sie hat das Potential, in den nächsten Jahren zu einem Motor der Kooperation zwischen Militär und Polizei zu werden, trotz des schwammigen, ihr zu Grunde liegenden, Art. 222. Weder ist dort klar, wer koordiniert und wer koordiniert wird, noch inwieweit Terrorbekämpfung und Katastrophenschutz inkludiert werden¹⁰ (von Odarza et al. 2011, 75). Auf jeden Fall steckt im weltweiten Katastrophenschutz ein identitätsstiftendes Poten-

tial, das schon der Barnierbericht 2006 ansprach. Ein funktionierender EUAID Dienst¹¹, der u.a. NGOs, Polizei und Militär im EU-Inland wie im Ausland koordiniert, kann zu einem wertvollen Symbol der EU werden, ähnlich dem Euro. Wie auch bei der GSVP werden hier nationale Souveränitätsvorbehalte und die Aktionen der Hohen Vertreterin Ashton maßgeblich zur langfristigen Ausrichtung der EU beitragen. Geklärt werden muss: „Wie soll die EU im Katastrophenfall beschließen, dass gemeinsames Handeln erforderlich ist? Wie können die notwendigen Kräfte schnell zusammengestellt und eingesetzt werden? Unter welchen Bedingungen sollte und könnte das Militär (...) im europäischen Katastrophenschutz genutzt werden? Wie können schließlich die dafür notwendigen Strukturen in das bestehende Gefüge (...) der GSVP eingegliedert werden?“ (von Odarza et al. 2011, 78).

Zuletzt finden sich auch Bestimmungen, die nicht klar in das Schema passen, da die Definitionen zu vage oder den Partikularinteressen und Interpretationen der Institutionen und Mitgliedstaaten unterworfen sind. Vieles wurde in den letzten zehn Jahren entweder klarer formuliert oder als unbrauchbar wieder abgeschafft, aber gerade einige zuvor genannte Enabler sind noch immer mit inhaltlichem „Dynamit“ gefüllt, diese Punkte könnten bei weiteren Verhandlungen zu erheblichen Meinungsverschiedenheiten führen. Als Beispiel für eine schwer zu definierende Bestimmung kann der Artikel 24.1 angeführt werden, der die Zuständigkeit des Europäischen Gerichtshofes verneint. Der Europäische Gerichtshof ist sicher kein Enabler im herkömmlichen Sinn, vor allem aber die ehemalige erste Säule der EU verdankt ihren schnellen Aufbau dem Druck der Gerichte. Entgegen der allgemeinen Meinung ist er aber auch kein Constrainer, denn die Abwälzung von politischen Streitigkeiten auf

die Gerichte ist ein altes und gleichermaßen unbrauchbares Konzept zur Entwicklung politischer Prozesse in der EU und würde mittelfristig zu weiteren politischen Pattstellungen innerhalb der GSVP führen.

In jedem Fall zeigt sich, dass es eine Anzahl von Bereichen innerhalb der Post-Lissabon-GSVP gibt, die auf ihre Implementierung warten. Diese Bereiche sind auch die besten Integrationsmotoren, die von einer derzeit langsamer zusammenwachsenden EU genutzt werden könnten.

5. CHARAKTERISTIKA FÜR GSVP-AUFGABENSZENARIEN, IHRE AUSWIRKUNGEN AUF DIE KAPAZITÄTENDISKUSSION UND DARAUF AUFBAUENDE REFORMEN

Basierend auf den oben genannten Beurteilungen besitzen die GSVP-Aufgaben folgende wichtige Charakteristika:

- ▶ Militärisch wird die EU durch die GSVP-Aufgaben nicht eingeschränkt, vielmehr beschreiben sie alle akzeptierten Formen der bewaffneten Reaktion, ausgenommen der Gemeinsamen Verteidigung nach Artikel 51 UN-Charta. Sie ermöglichen der EU in Konflikten außerhalb ihres Territoriums auf einer breiten Basis aktiv zu werden: von präventiv bis nachträglich, von rein zivil bis rein militärisch, von Beratung bis zu Zwangsmaßnahmen. Diese von den Mitgliedsstaaten bereitgestellten Mittel können auch zur Terrorismusbekämpfung vorgehen werden.
- ▶ Politisch sind die GSVP-Aufgaben Integrationsmotor und benötigen seit ihrer Erneuerung 2003 keine weiteren Reformen. Sie stellen eine Verbindung zwischen den Aufgaben, die sich die EU in der Welt gesetzt hat, und den verteidigungspolitischen Anforderungen an die europäischen Sicherheits- und Verteidigungskräfte dar.

Diese Erkenntnisse allein geben aber wenig Aufschluss über die Eigenschaften möglicher zukünftiger Einsätze und der dazu nötigen Kapazitäten, dies kann erst in einer detaillierten Verbindung mit der ESS und der sicherheitspolitischen Realität geschehen.

Szenarien für diese GSVP-Aufgaben würden sich auch in weit entfernten Weltregionen abspielen und viele verschiedene Ursprünge besitzen. Außerdem würden sie parallel auf zivile und militärische Verfahrensweisen, Grundsätze und Strukturen mit komplexen Interaktionen untereinander zurückgreifen. Das hierfür notwendige Personal würde meistens schnell vor Ort gebraucht werden, in sehr unterschiedlichen Stärken und für sehr unterschiedliche Zeitperioden. Operationen hätten oftmals mehrere Zwecke und wären mehreren GSVP-Aufgaben zuzuordnen. Hier muss die Organisation der zivil-militärischen Kooperation auf neue Beine gestellt werden: Die derzeitigen Parallelplanungen erzeugen Lücken und Redundanzen, Planziele werden zu oft auf höchster Ebene getrennt und müssen in der Planung der Aufgaben zusammengesetzt werden. Grundsätzlich sollte bis innerhalb des Battlegroup-Modells zusammengearbeitet werden; zivile und militärische Fähigkeiten zusammen geplant, ausgerüstet, trainiert und verlegt werden (Schweighofer 2011, 69 ff).

Diese neuen heterogenen Einsätze benötigen viele Mittel, die der engagierte Leser nicht nochmals zu vernehmen braucht: Es fehlt an Helikoptern und strategischem Lufttransport, „C2“ (Communication and Control), Spezialisten und einem „Big Picture“-Offizierskorps sowie an schnellem und bestimmtem Handeln. Doch lang vorbei scheint die Zeit der statischen Kapazitäten, in der es zum Beispiel das Ziel der Vereinigten Staaten war, zwei Kriege gleichzeitig zu führen. Ganz neue Konfliktfelder, die überhaupt neue Strategien

benötigen und in der die Unterscheidungen zwischen Innen-, Außen- und Sicherheitspolitik völlig verschwommen sind – vor allem im Bereich der Cyber Security, aber auch des Umwelt-Sicherheitnexus – werden für die zivilen wie auch militärischen Organisationen zu immer drängenderen Kapazitätsaufgaben. Hier muss – aufbauend auf den grundsätzlichen Betrachtungen der ESS – mutig, kreativ und gesamteuropäisch vorausgeplant werden.

Doch all das hilft nicht, wenn es niemanden gibt, der diese Planung organisiert, mit Politik verbindet und gemeinsame Aktionen gegen „Spielverderber“ und Trittbrettfahrer verteidigt. Deshalb ist die erste von drei den GSVP-Aufgaben übergeordneten, sie aber tangierenden Fragen eine politische: Inwiefern können sich der Posten des Hohen Vertreters und Vizepräsidenten der Kommission und der Europäische Auswärtige Dienst in die „staatenlastige“ Diskussion zur Zukunft der GSVP einbringen? Kritiker bemängeln, Cathrine Ashton habe es bis jetzt vorgezogen, den „kleinsten gemeinsamen Nenner zu verwalten“ (Kempin et al. 2011, 63), große Schritte wären von ihr nicht zu erwarten. So werden es wie so oft die großen Mitgliedstaaten sein, die den ersten Schritt machen müssen, in der GSVP werden es Großbritannien und Frankreich, in der Innenpolitik Deutschland sein, die hier mit Vorschlägen aufwarten müssen. Eine neue interessante Rolle kommt auch auf das Europäische Parlament zu, das sich endlich auch außenpolitisch durchsetzen kann und im Rahmen der Inneren Sicherheit an Bedeutung gewonnen hat (Martino 2011, 167).

Parallel dazu werden Mitgliedstaaten ihre Kapazitäten nicht zusammenlegen und teilen, solange sie keinen genügend großen Anreiz dazu sehen. Trotz Wirtschaftskrise und rasch steigenden Rüstungspreisen scheinen sie vorerst den Verlust an Kontrolle nicht hinnehmen zu wollen. Aufgezwungene militärische Restrukturierungen könnten in nächster Zeit gerade zwischen Frankreich und Großbritannien interessante Projekte ergeben. Der Hauptanreiz wird aber aus der institutionellen Ebene kommen müssen: Die Ständige Strukturierte Zusammenarbeit kann zu einem selbstlaufenden Prozess werden, sollte aber noch während der Einsparungen begonnen werden.

Außerdem könnte die Arbeit an einer – auf dem Vertrag von Lissabon aufbauenden – Europäischen Sicherheitsdoktrin oder einem Weißbuch helfen. Dieses Dokument sollte eine detaillierte Version der GSVP-Aufgaben beinhalten. Sie bilden die Verbindung zwischen einer GSVP SWOT¹²-Analyse, wie sie in der ESS schon vorgezeigt wurde, und der Kapazitätenfrage. Auf jeden Fall ist es weniger wichtig, die GSVP-Aufgaben im EUV umzuschreiben oder weitere hinzuzufügen, sie sollten stattdessen wieder in das Zentrum zivil-militärischer Planung gerückt werden. Darüber hinaus würden eine detaillierte Interpretation der Aufgaben und spezifische Anforderungen das Verständnis über europäische Kapazitäten auch bei Entscheidungsträgern erhöhen, die oftmals schnell und spontan über gefährliche Missionen entscheiden müssen.

¹ GSVP ersetzt im Vertrag von Lissabon den Terminus ESVP (Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik).

² Im Gegensatz dazu finden sich auch generelle Regeln wie die Einstimmigkeit und der Respekt gegenüber NATO-Verpflichtungen. Andere Teile der GSVP-Formen – Durchführung durch eine Staatengruppe (Artikel 42.5, auch Artikel 44), Ständige Strukturierte Zusammenarbeit (SSZ, Artikel 42.6, Artikel 46), Beistands- und Solidaritätsklausel (Artikel 42.7 beziehungsweise Artikel 222) – können auch nicht als Grundregeln gelten, da sie auf die GSVP-Aufgaben nicht limitierend wirken.

³ Petersberg-Erklärung des WEU-Ministerrates, Bonn, 19. Juni 1992, Punkt II.1.

⁴ Die Beziehungen im Sicherheitssektor zwischen den USA und der EU sind neben dem WEU-Kompromiss durch die so genannten „3 Ds“ – no diminution, no discrimination and no duplication of NATO (kein Schwächerwerden, keine Diskriminierung und keine Duplikation) – der amerikanischen Außenministerin Madeleine Albright von 1998 und dem Berlin-Plus-Abkommen von 2003 geprägt.

⁵ Die dritte Säule wurde aufgelöst und trug damit nicht nur den Forderungen nach verbesserter Entscheidungsfindung Rechnung, sondern auch dem Wunsch „ein integriertes Verständnis von Sicherheitsvorsorge, das innere und äußere Einflüsse der Sicherheit als ein Gesamtsystem begreift“ (Schweighofer 2011, 63) zu erschaffen. Dies ist sicherlich erst im Entstehen, wie die schwierige Kommunikation innerhalb der EU zeigt: So gab es in über einem Jahr nach Lissabon erst ein Treffen zwischen dem Politischen und Sicherheitspolitischen Komitee (PSK) und dem neuen Ständigen Ausschuss des Rates für die innere Sicherheit (COSI). Darüber hinaus sind die meisten Details zu Solidaritätsklausel, Terrorismus und Krisenma-

nagement vage und bedürfen erst klarer, offizieller Regelungen.

⁶ Der Begriff „Petersberg-Aufgaben“ wird trotzdem noch oft benutzt, ebenso wie „Petersberg-Plus“ für die erweiterten Aufgaben. Dies hat historische Gründe, aber keine rechtliche Grundlage. Die EU benutzt den Begriff „Aufgaben“, in diesem Beitrag wird die Begrifflichkeit „GSVP-Aufgaben“ benutzt.

⁷ In einem geringeren Ausmaß auch Dokumente der Europäischen Verteidigungsagentur (EVA), wie die European Defence Research & Technology (EDRT)-, European Armaments Cooperation (EAC)- und European Defence Technological and Industrial Base (EDTIB)-Strategien. Einen guten Überblick bietet Alexander Weis im Standardwerk „What ambitions for European defence in 2020?“ (Weis 2009, 101–111).

⁸ Der Begriff des Enablers kann mit „Prozessfaktor oder -aktivierer“, „Treiber“ oder „Befähiger“ übersetzt werden. Keiner dieser Begriffe drückt jedoch die ganze Bedeutung aus: „Enable“ wird hier am ehesten im Sinne von „ermöglichen“ verstanden, also sprechen wir von einem „Ermöglicher“.

⁹ Auf Deutsch ist „Constrainers“ am ehesten mit „Einschränkungen“ zu übersetzen.

¹⁰ Während die eine Argumentation davon ausgeht, dass Terrorismus eine der Sachen ist, die in der Beistandsklausel nicht erwähnt werden und deshalb Teil der Solidaritätsklausel ist, meint der andere Teil, ausgehend von der Ausrufung einer NATO Artikel 5 Beistandspflicht nach dem 11. September, sowie dem weiter gehenden Text im EUV, dass dies auch im EU-Kontext einen Beistandsfall darstellt (Rehrl 2011). Grundsätzlich würde es schwierig werden, einen großen Terrorangriff nicht als „bewaffneten Angriff“ zu kategorisieren, wenn dies die NATO, der 24 EU-Mitgliedstaaten angehören, be-

reits getan hat. Auf der anderen Seite wird der Terrorangriff explizit in der Solidaritätsklausel erwähnt. Eigentlich kein Problem: Die Solidaritätsklausel beinhaltet sehr ähnliche Verpflichtungen. Wenn man es lesen will, so geht die Solidaritätsklausel entgegen ihrem „friedlicher“ klingendem Namen sogar weiter als die Beistandsklausel, gibt es hier doch keine Erwähnung des besonderen (also neutralen) Charakters einiger Mitgliedstaaten. Näheres dazu bei Ondarza et al. 2011 und Rehrl 2011.

¹¹ Abgeleitet von USAID, United States Agency for International Development, zu dt.: „Behörde der Vereinigten Staaten für internationale Entwicklung“.

¹² Strengths, Weaknesses, Opportunities and Threats.

Quellenangaben

Bentégeat, H. (2008). *The steps needed to move ESDP from theory to fact, Europe's World (Summer 2008)*.

Biscop, S./Weiss, T. (2010). *A Realistic Ambition: Setting Priorities for CSDP, Think Global – Act European, The Contribution of 14 European Think Tanks to the Spanish, Belgian and Hungarian Trio Presidency of the European Union*, in: Fabry, E./Ricard-Nihoul, G. *Notre Europe, Paris, 164–168*.

Blair, S. (2010). *Improving Civilian Contributions to operations: Developing the Security Jam Recommendations*, *European Security Review (50)*.

Coelmont, J. (2008). *Europe's Military Ambitions*, in: Biscop, S./Algieri, F. (Hg.) *The Lisbon Treaty and ESDP: Transformation and Integration*, *Egmont Paper (24), 5–10*.

Duke, S. (2003). *The Convention, the draft constitution and external relations: Effects and Implications for the EU and its International Role*. *European Institute of Public Administration Working Paper*.

- Fischer, K. H. (2011). *Der Vertrag von Lissabon: die neue außen- und sicherheitspolitische Dimension der Europäischen Union – ein politischer Stresstest*, in: Franco, A./Kammel, A./Rehrl, J. (Hg.) *Integrationsprojekt Sicherheit. Aspekte europäischer Sicherheitspolitik im Vertrag von Lissabon*, Baden-Baden.
- French Delegation to the EU Political and Security Committee (2008). *Guide to the European Security and Defence Policy (ESDP)*.
- Kempin, R./von Ondarza, N./Overhaus, M. (2011). *Strategische Ambivalenz überwinden: Szenarien für die Weiterentwicklung der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik*, in: Bendiek, A./Lippert, B./Schwarzer, D. (Hg.) *Entwicklungsperspektiven der EU, Herausforderungen für die deutsche Europapolitik, SWP-Studie*.
- Martino, A.-M. (2011). *Die innere Sicherheit nach dem Vertrag von Lissabon: Grundlagen für eine integrierte europäische Sicherheitspolitik*, in: Franco, A./Kammel, A./Rehrl, J. (Hg.) *Integrationsprojekt Sicherheit. Aspekte europäischer Sicherheitspolitik im Vertrag von Lissabon*, Baden-Baden.
- Missiroli, A. (2004). *The constitutional treaty: „enabling text“ for foreign policy and defence*. Abrufbar unter: <http://www.iss.europa.eu/nc/actualites/actualite/article/the-constitutional-treaty-enabling-text-for-foreign-policy-and-defence/missiroli/> (Download 02.10.2010).
- Ondarza, N. von/Parkes, R. (2011). *Die Solidaritätsklausel im Vertrag von Lissabon: Spannungen zwischen Solidarität und Souveränität, Katastrophenschutz und Terrorabwehr*, in: Franco, A./Kammel, A./Rehrl, J. (Hg.) *Integrationsprojekt Sicherheit. Aspekte europäischer Sicherheitspolitik im Vertrag von Lissabon*, Baden-Baden.
- Papastathopoulos, S. (2004). *Expanding the European Union's Petersberg Tasks: Requirements and Capabilities*, Washington D.C.
- Prummer, K. (2011). *Der Vertrag von Lissabon und die Entwicklung eines „Comprehensive Approach“ für das sicherheitspolitische Krisenmanagement der EU*, in: Franco, A./Kammel, A./Rehrl, J. (Hg.) *Integrationsprojekt Sicherheit. Aspekte europäischer Sicherheitspolitik im Vertrag von Lissabon*, Baden-Baden.
- Rehrl, J. (2010). *Interview of General Håkan SYRÉN, Chairman of the European Union Military Committee*, *Der Soldat*, 12.05.2010. Abrufbar unter: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/.../100512_Der_Soldat-Jochen_Rehrl.pdf (Download: 02.10.2010).
- Rehrl, J. (2011). *Solidarität in der Verteidigungspolitik: Die Beistandsgarantie der Europäischen Union*, in: Franco, A./Kammel, A./Rehrl, J. (Hg.) *Integrationsprojekt Sicherheit. Aspekte europäischer Sicherheitspolitik im Vertrag von Lissabon*, Baden-Baden.
- Schweighofer, W. (2011). *Neue Bausteine der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik – Herausforderungen für die Mitgliedstaaten?*, in: Franco, A./Kammel, A./Rehrl, J. (Hg.) *Integrationsprojekt Sicherheit. Aspekte europäischer Sicherheitspolitik im Vertrag von Lissabon*, Baden-Baden.
- Trauner, F. (2011). *The internal-external security nexus: more coherence under Lisbon?*, *Occasional Paper* (89).
- Weis, A. (2009). *Improving capabilities for ESDP's future needs*, in: Vasconcelos, A. de (Hg.) *What ambitions for European defence in 2020?*, Paris.

Weiterführende Literatur und Links

- Chappell, L./Petrov, P. (2010). *The European Defence Agency and Permanent Structured Cooperation: Are we heading towards another missed opportunity?*, Vortrag: ECPR Fifth Pan-European Conference (ECPR), Porto/Portugal.
- Jonas, A./Ondarza, N. (2010). *Desirable, but not feasible? An EU White Paper and the compatibility of the British, French and German security and defence policies*, Vortrag: ECPR Fifth Pan-European Conference (ECPR), Porto/Portugal.
- Karolewski, I. P. (2005). *Constitutionalization of the Common Foreign and Security Policy of the European Union: Implications of the Constitutional Treaty*, *German Law Journal* (06), 1649–1666. Abrufbar unter: www.germanlawjournal.com/index.php?pageID=11&artID=662 (Download 02.10.2010).
- Villalba, F. A. (2010). *The Treaty Of Lisbon And The Common Security And Defence Policy*, *Strategic Panorama 2009/2010, Working Group No. 1/09*, Ministerio de Defensa, Madrid.