

CONV 681/03

CONTRIB 303

BEGELEIDENDE NOTA

van: het secretariaat

aan: de Conventie

Betreft: Bijdrage van mevrouw Sylvia-Yvonne Kaufmann, lid van de Conventie
- "Verdragsvereisten voor een vredesgezind Europa"

De secretaris-generaal van de Conventie heeft van mevrouw Sylvia-Yvonne Kaufmann, lid van de Conventie, de bijdrage ontvangen die in bijlage dezes staat.

I. *Dr. Sylvia-Yvonne Kaufmann*

Anforderungen an den Verfassungsvertrag für eine friedensfähige Europäische Union

Anmerkungen zum Schlussbericht der Arbeitsgruppe VIII "Verteidigung" des Europäischen Konvents vom 16. Dezember 2002 (CONV 461/02)

Im EU-Verfassungsvertrag sollen Inhalt und Ziele der Gemeinsamen Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) als fester Bestandteil der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) verankert werden. Zweifelsfrei ist dieser Schritt von gravierender Bedeutung für Europa - für die Entwicklung der Europäischen Union, für ihr künftiges internationales Handeln und damit langfristig auch für ihre Zukunftsfähigkeit.

1. Die Europäische Union auf dem Weg zur Militärmacht

Entsprechend dem sehr weit gefassten Artikel 17 des Vertrages über die Europäische Union umfasst die ESVP „sämtliche Fragen, welche die Sicherheit der Union betreffen, wozu auch die schrittweise Festlegung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik (...) gehört, die zu einer gemeinsamen Verteidigung führen könnte, falls der Europäische Rat dies beschließt.“

In diese Richtung zielt die vom französischen und deutschen Außenminister de Villepin und Fischer unterbreitete Initiative „Gemeinsame deutsch-französische Vorschläge für den Europäischen Konvent zum Bereich Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik“ vom 22. November 2002 (CONV 422/02 – CONTRIB 150). Darin wird „die Fortentwicklung der ESVP zu einer Europäischen Sicherheits- und Verteidigungsunion“ vorgeschlagen. Die beiden Minister begründeten ihren Vorschlag damit, dass ein „voll handlungsfähiges Europa“ nicht „ohne eine Stärkung der militärischen Fähigkeiten“ möglich sei. Das ist auch das Anliegen der - nach Beginn des Irak-Krieges entwickelten - belgischen Initiative vom

März 2003, der sich zunächst Deutschland, Frankreich und Luxemburg anschlossen. Ende April sollen diese Überlegungen, die von einem "militärischen Kerneuropa" ausgehen sowie das Prinzip der „verstärkten Zusammenarbeit“ auf den Militärbereich ausdehnen, konkretere Gestalt annehmen. Betont wird, dass sich weitere EU-Mitgliedstaaten anschließen können. Sowohl der deutsch-französische Vorschlag als auch das belgische Vorgehen zielen darauf ab, die Europäische Union zu einem Militärbündnis zu entwickeln, das sowohl "die Sicherheit ihres Gebiets und ihrer Bevölkerung gewährleisten" als auch in die Lage versetzt werden soll, in entfernten Weltregionen "militärisch zu intervenieren" - unabhängig von den USA und der NATO. Zu diesem Zweck sollen parallel zur NATO eigene EU-Kommandostrukturen (Europäischer Generalstab) und modern ausgerüstete Eingreiftruppen aufgestellt werden.

Die deutsch-französische Konvents-Initiative (CONV 422/02) fand im Schlussbericht der Arbeitsgruppe VIII „Verteidigung“ des Europäischen Konvents (CONV 461/02) keine Unterstützung. Im Konvent wurde mehrheitlich bekräftigt, dass die "kollektive Verteidigung" Sache der NATO sei und bleibe. Auch mit Blick auf die Bildung einer „Eurozone der Verteidigung“ nach dem Vorbild der Euro-Währungszone kamen in den Beratungen der Arbeitsgruppe eher die unterschiedlichen Positionen der EU-Mitgliedstaaten zum Ausdruck (CONV 461/02, Punkt 54).

Der Schlussbericht konzentriert sich auf die Herstellung einer globalen militärischen Interventionsfähigkeit der EU - und zwar zur „Bewältigung von Krisen außerhalb ihres Hoheitsgebiets“ in all jenen „Fällen, in denen die NATO als Ganzes nicht beteiligt ist“. Die Rechtsgrundlage hierfür wird in Absatz 2 von Artikel 17 gesehen. Danach schließen die „sicherheitspolitischen Fragen“ auch die so genannten militärischen und zivilen "Petersberg-Aufgaben" mit ein - und zwar „humanitäre Aufgaben und Rettungseinsätze, friedenserhaltende Aufgaben sowie Kampfeinsätze bei der Krisenbewältigung einschließlich friedensschaffender Maßnahmen“. Eindeutig Priorität haben jedoch nicht die zivilen Aufgaben im Sinne von Konfliktprävention, sondern, wie auch im Schlussbericht der AG VIII betont wird, die militärischen Aufgaben. So sprachen sich viele Mitglieder der Arbeitsgruppe dafür aus, „dass für eine Entwicklung der ESVP die militärischen Fähigkeiten, die der Union zur Verfügung stehen, verstärkt werden müssen“ (CONV 461/02, Punkt 66). Diese Forderung macht zugleich deutlich, dass mit der ESVP zwar ein großer Anspruch verbunden wird, ihre bisherigen Ergebnisse aber nach wie vor eher

bescheiden geblieben sind.

Um international „autonom“ handeln zu können, heißt es in dem Schlussbericht der AG VIII, benötige die Union „glaubwürdige militärische Fähigkeiten“, weshalb bis 2003 gemäß Ratsbeschluss von Helsinki vom Dezember 1999 eine multilaterale Interventionsstreitmacht aufgestellt werden soll. Obwohl es im Hinblick auf die Autonomie zweifellos um das Verhältnis der Europäischen Union zu den USA und zur NATO geht, wurde dies nicht weiter expliziert. Ein offenes, wohlweislich in der Arbeitsgruppe nicht weiter erörtertes Geheimnis ist, dass die USA die Entwicklung der ESVP mit Misstrauen verfolgen. Das ist wohl auch der Grund, weshalb in Punkt 25 des Schlussberichts ausdrücklich vermerkt wurde, dass alle EU-Mitglieder, die auch der NATO angehören, „(...) über militärische Fähigkeiten verfügen (müssen), die ihnen zugleich die uneingeschränkte Wahrnehmung ihrer Aufgaben im Rahmen von NATO-Operationen ermöglichen.“

Im Schlussbericht wird ferner darauf verwiesen (CONV 461/02, Punkt 26), dass der Abschluss einer Vereinbarung über den Zugang der EU zu den militärischen Fähigkeiten der NATO „von großer Bedeutung für die Umsetzung der ESVP sein wird.“ Einen Tag nach Verabschiedung des Berichts gaben EU und NATO am 17. Dezember 2002 in einer Gemeinsamen Erklärung bekannt, dass die Union fortan auf militärische Kapazitäten der NATO zurückgreifen kann. Damit wird sie in die Lage versetzt, künftig in Ergänzung zur NATO weltweit Militärinterventionen durchzuführen. Zwar ist im Hinblick auf das militärische "Krisenmanagement" von einer "strategischen Partnerschaft" zwischen EU und NATO die Rede, sowie davon, dass die autonome Entscheidungsfindung und die Interessen von EU und NATO „angemessen zu berücksichtigen“ sind. Doch durch den Rückgriff der EU auf militärische Ressourcen der NATO wird die ESVP de facto der NATO untergeordnet. Dafür spricht auch, dass die Union der Militärallianz NATO innerhalb der ESVP die "größtmögliche Einbindung von Nicht-EU-Mitgliedern", die der NATO angehören, zusichert. Das heißt im Klartext: Obwohl nicht EU-Mitglied, könnte die militärische Führungsmacht USA künftig maßgeblichen Einfluss auf die ESVP erhalten. Es erhebt sich somit die Frage, ob - entgegen allen diesbezüglichen Ausführungen im Schlussbericht - das Konzept einer eigenständigen, autonom handelnden ESVP mit dem EU-NATO-Kooperationsabkommen nicht eher infrage gestellt wird.

Ab 1. April 2003 übernahm die EU von der NATO die Militärmission in Mazedonien. Es ist dies der erste im Rahmen der ESVP durchgeführte Militäreinsatz der Union, an dem sich außer Dänemark alle EU-Mitgliedsländer sowie 13 Nicht-EU-Staaten mit Personal und Gerät beteiligen.

Alles in allem ist die Europäische Union dabei, sich zu einer militärischen Macht zu entwickeln. Noch offen bleibt, ob die Union eines Tages dazu übergeht, wie die Supermacht USA, ökonomische und politische Interessen durch militärisches Drohpotenzial abzusichern bzw. durchzusetzen. Ausdrücklich ausgeschlossen wird dies in den Schlussfolgerungen der Arbeitsgruppe zumindest nicht.

2. Zur Bedrohungsanalyse und daraus abgeleiteten Konsequenzen für die ESVP

Die Aufgaben und Ziele der ESVP können nur dann exakt bestimmt werden, wenn ihnen eine präzise Bedrohungsanalyse zugrunde liegt. Genau diese aber fehlt im Schlussbericht. Sowohl im Mandat der Arbeitsgruppe VIII „Verteidigung“ (CONV 246/02), als auch im Schlussbericht selbst (CONV 461/02) bleibt weitgehend offen und damit beliebig interpretierbar, wo und wie, das heißt, durch welche äußeren Konflikte die Sicherheit der Union und ihrer Mitgliedstaaten denn nun tatsächlich bedroht wird. Ausdrücklich, aber zugleich mehr als vage, wird unter Bezugnahme auf den 11. September 2001 lediglich auf neuartige Bedrohungen verwiesen, die sich aus terroristischen Handlungen ergeben könnten.

2.1. Konflikte im Umfeld der EU

Im Mandat der AG VIII (CONV 246/02) wird auf den Beschluss des Europäischen Rates in Köln (Juni 1999) verwiesen, „einen Prozess zur Entwicklung der Fähigkeit zur Krisenbewältigung einzuleiten“. Maßgeblich dafür seien „die Balkan-Krise“ sowie „der neue geopolitische Kontext“ gewesen. Dies habe zu der „Feststellung (geführt), dass die Sicherheit unserer Staaten von einer Reihe von Konflikten in Gebieten im Umfeld der Union bedroht ist“. Weder wird damit eine geographische Lokalisierung der Gefährdung der Europäischen Union vorgenommen, noch werden Konflikte und ihr unmittelbares militärisches Bedrohungspotential konkret benannt.

Auch die Art der Konflikte, in die militärisch eingegriffen werden soll, um die Sicherheit der Union zu gewährleisten, wird nicht weiter definiert. Die Beschreibungen legen jedoch den Eindruck nahe, es könnten der Tschetschenien- oder der Nahostkonflikt gemeint sein. Völlig offen bleibt, inwiefern derartige Konflikte eine unmittelbare militärische Bedrohung der Sicherheit der Europäischen Union darstellen und welcher Zusammenhang zwischen dieser vermeintlichen Bedrohung und der Aufstellung von EU-Kampftroepen besteht. Unklar bleibt darüber hinaus, ob beabsichtigt ist, mit EU-Kampftroepen in solcherart Konflikte direkt zu intervenieren - was beispielsweise in den genannten Fällen eine Auseinandersetzung mit Atommächten bedeuten würde - oder ob die Aufstellung von EU-Kampftroepen lediglich eine militärische Drohkulisse zur "Befriedung" bilden soll.

Weder im Mandat, noch im Abschlussbericht der AG VIII wird dargestellt, inwiefern sich der „geopolitische Kontext“ für die Union derart gravierend geändert habe, dass die vom Europäischen Rat beschlossene Aufstellung von Streitkräften zur Krisenbewältigung zwingend gefordert wäre. Darüber hinaus wurden in der Arbeitsgruppe zentrale Fragen ausgeklammert, die sowohl für die Begründung der Aufstellung von EU-Kampftroepen als auch für die Bestimmung ihrer Einsatzziele von entscheidender Bedeutung wären, wie zum Beispiel:

- Ist mit dem unbestimmten Begriff „geopolitischer Kontext“ die Absteckung von politisch-ökonomischen Interessensphären der Union intendiert?
- Wenn ja, welche Rolle ist dabei der europäischen Truppe zugedacht, die auch zu „Kampfeinsätzen“ eingesetzt werden soll?
- Wenn nein, welche Rolle spielen „Kampfeinsätze“ der europäischen Truppe im außenpolitischen Konzept der Union?
- Ist ausgeschlossen, dass europäische Truppen im Rahmen der ESVP eingesetzt werden könnten, um geopolitische und geostrategische Interessen militärisch durchzusetzen?
- Worin begründet sich die angestrebte Einsatzreichweite der EU-Truppe von 4000 km rund um das Gebiet der Europäischen Union, also ein geopolitischer Einsatzraum, in

den die Arktis, Zentralrussland, der Kaukasus, Teile Zentralasiens, der Nahe und Mittlere Osten, Nord-, Zentral-, und Ostafrika fallen?

- Schließen die im „veränderte(n) geopolitische(n) Kontext“ angestellten Überlegungen eine globale militärische Absicherung der Rohstoffversorgung der Union ein?

2.2. Terroristische Bedrohungen

In den Schlussfolgerungen der Arbeitsgruppe (CONV 461/02, Punkt 45) wird konstatiert, dass die Sicherheitslage, aufgrund derer die ESVP in den 90er Jahren entwickelt wurde, „infolge der internationalen Geschehnisse überholt“ sei. Ohne dies näher zu erläutern, wird festgestellt, dass seit dem 11. September 2001 „die Bedrohung nicht mehr als Konfliktrisiko zwischen Staaten oder Volksgruppen definiert werden“ könne. Sie sei vielmehr gekennzeichnet durch globale Unsicherheit infolge eher diffuser Risiken (in Verbindung mit internationalen terroristischen Organisationen oder Massenvernichtungswaffen), die „sich den Mitteln entziehen, die für die Konfliktbewältigung im traditionellen Sinne vorgesehen sind.“

Abgesehen davon, dass die allgemeine Mutmaßung über die „Anwendung von Massenvernichtungswaffen“ durch Terrorgruppen für sich allein noch keine konkrete Bedrohung der EU und ihrer Mitgliedstaaten begründet, bleibt hier auch vollkommen unklar, wie das Szenario der „globalen Unsicherheit“ aussieht, auf das mit militärischen Mitteln global reagiert werden soll. Zudem lässt die genannte Argumentation eher den Schluss zu, dass internationaler Terrorismus nicht mit militärischen Mitteln - und schon gar nicht mit einer EU-Eingreiftruppe - wirksam bekämpft werden kann. Dies ist wohl auch der Grund, weshalb in den Schlussfolgerungen der Arbeitsgruppe (CONV 461/02, Punkt 56) eingestanden wird, „dass auf diese Bedrohung mit dem synergetischen Einsatz des gesamten Instrumentariums reagiert werden muss, das der Union und insbesondere den Mitgliedstaaten derzeit zur Verfügung steht (militärische Mittel, Intelligence, polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit, Bevölkerungsschutz usw.)“.

Im Mandat der AG VIII (CONV 246/02, Punkt 3) wird die Frage aufgeworfen, „ob bei einem Anschlag ähnlicher Art (wie der des 11. Septembers) oder mit biologischen oder

chemischen Waffen gegen einen Mitgliedstaat von den anderen Mitgliedstaaten im Rahmen des Vertrages bestimmte Aktionen unternommen werden könnten“ und „wenn ja, welche?“ Auch hier stellen sich hinsichtlich der zugrunde gelegten Bedrohungsanalyse im Hinblick auf terroristische Handlungen mehr Fragen, auf die auch im Schlussbericht nicht zufriedenstellend eingegangen wird:

- Ist man ernsthaft der Auffassung, dass sich einem terroristischen Anschlag wie dem des 11. Septembers, der von Selbstmordattentätern mit Zivilflugzeugen und vorgeblich völlig überraschend ausgeführt wurde, mit militärischen Mitteln begegnen lässt? Zeigen nicht die Erfahrungen einzelner EU-Mitgliedstaaten, wie etwa Großbritanniens und Spaniens, dass es keine militärische Lösung zur Beendigung von Terror gibt? Selbst wenn man diese begründete Auffassung nicht teilt: Wie sollte dann das Szenario konkret aussehen, um derartigen Gefahren militärisch zu begegnen?
- Wie könnte eine militärische Antwort auf mit chemischen und biologischen Waffen verübte terroristische Anschläge aussehen? Inwieweit wird geprüft, ob das Know-how für derartige vermutete Angriffe u.a. aus EU-Mitgliedstaaten stammt? Wird überhaupt geprüft, ob und wenn ja wie Waffenexporte aus EU-Mitgliedstaaten in die Hände von Terroristen gelangen können? Und welche Konsequenzen ergeben sich hieraus?
- Gibt es Überlegungen, die EU-Eingreiftruppe in "Präventiveinsätze" zu entsenden? Wenn ja, sollen die Aufgaben dieser Truppe die gezielte Tötung von Terroristen (die im Falle des Nahen Ostens von der Union vehement als völkerrechtswidrig kritisiert wird) mit einschließen?

In den Schlussfolgerungen (CONV 461/02, Punkt 46) wird festgestellt, es bestünde nach dem 11. September 2001 auch die Notwendigkeit, für „Sicherheit innerhalb der Union“ zu sorgen, insbesondere was den Schutz der Zivilbevölkerung und der demokratischen Institutionen angehe. Dies ist ein durchaus berechtigtes Anliegen. Eine völlig andere Frage ist jedoch die, ob die innere Sicherheit in den EU-Mitgliedstaaten zu den Aufgaben der ESVP zählen soll.

3. Zur Aufstellung von EU-Eingreiftruppen

Wie oben ausgeführt, rechtfertigt die vorliegende, vage Bedrohungsanalyse nicht den Aufbau einer EU-Eingreiftruppe, die gemäß dem EU-Bereitstellungsbeschluss von 2000 bis zu 15 Brigaden (bzw. 50-60.000 Mann) umfassen soll, die innerhalb von 60 Tagen verlegungsfähig und global einsatzbereit sein sollen. Auch die in den Schlussfolgerungen der AG VIII (CONV 461/02, Punkt 11) zusätzlich geforderte Schaffung kleinerer Einheiten mit einer schnelleren Verlegungsfähigkeit und Einsatzbereitschaft entbehrt einer plausiblen Begründung. Zur Bewältigung der in Artikel 17 (2) genannten humanitären Aufgaben oder für Rettungseinsätze im Rahmen der ESVP wird eine derartige Eingreiftruppe jedenfalls nicht benötigt.

Realistisch betrachtet ist zudem die Einsatzfähigkeit einer EU-Eingreiftruppe bis zum Ende des laufenden Jahres kaum erreichbar. Es fragt sich, warum trotzdem an diesem Projekt so energisch festgehalten wird, zumal in den Schlussfolgerungen (CONV 461/02, Punkt 18) eine ganze Reihe schwerwiegender Problemfelder aufgelistet wird (Führungs-, Beobachtungs- und Kommunikationssystem, strategische Aufklärung, Beobachtung und Absicherung der eingesetzten Verbände, strategischer Transport, Fähigkeit zum effektiven Einsatz). Zur Behebung dieser Mängel sind Investitionen erforderlich, die die Staatshaushalte der Mitgliedstaaten sprengen dürften. Von daher ist der (seinerzeit auch in der Arbeitsgruppe VIII „Verteidigung“ gelegentlich anzutreffende) Illusionismus hinsichtlich der Finanzierbarkeit eines solchen europäischen Aufrüstungsprogramms kaum nachvollziehbar.

3.1. EU-Krisenreaktionsstreitkräfte und NATO Response Force

Die Schlussfolgerungen enthalten keinerlei Hinweise darauf, weshalb die Europäische Union nach wie vor eigene, aber mit NATO-Material und NATO-Soldaten ausgestattete, Krisenreaktionskräfte aufstellen muss, nachdem auf dem Prager NATO-Gipfel vom 21. November 2002 die Schaffung einer so genannten NATO Response Force (NRF) mit 21.000 Soldaten beschlossen wurde (Prager Gipfelerklärung Punkt 4a). Die Aufstellung der NRF soll bis spätestens Oktober 2004 abgeschlossen sein, die volle Einsatzfähigkeit wird bis spätestens Oktober 2006 avisiert. In der Erklärung wird zudem festgelegt, dass "die Arbeiten zu den NATO-Reaktionskräften und die entsprechende Arbeit im Rahmen des Planziels der EU ... sich gegenseitig stärken und der Autonomie beider Organisationen Rechnung tragen" sollten. Tatsache ist aber, dass die EU-

Krisenreaktionskräfte wie die NATO Response Force weltweit in Krisenregionen operieren, also Einsätze mit identischen Zielen durchführen sollen und dass darüber hinaus auf dieselben Militäreinheiten zurückgegriffen werden soll.

Im Kern spiegelt dies die politische Konkurrenzsituation zwischen den USA und Europa wider. In der Arbeitsgruppe wurde aber keine überzeugende Antwort darauf gefunden, wie diese Konkurrenz der NATO Response Force zur geplanten EU-Eingreiftruppe aufgelöst werden soll.

3.2. Aktualisierung der Petersberg-Aufgaben

Die oben aufgeführten ungeklärten Fragen hinsichtlich der Bedrohungslage der Europäischen Union lassen eine seriöse Beantwortung der Frage 1 der Arbeitsgruppe VIII "Verteidigung" - „Welche Aufgaben im Verteidigungsbereich können der Union über die Petersberg-Aufgaben hinaus übertragen werden?“ (CONV 206/02) - nicht zu. Auch die Diskussion in der Arbeitsgruppe brachte keine weiteren Erkenntnisse hinsichtlich der Bedrohungsanalyse, die eine militärische Antwort bis hin zur Bereitstellung von EU-Kampftruppen zur Abwehr globaler terroristischer Bedrohungen rechtfertigen würden. In den Schlussfolgerungen (CONV 461/02, Punkt 42) wird dieses Dilemma nur noch einmal dokumentiert.

Es ist nicht nachvollziehbar, weshalb die im Schlussbericht (CONV 461/02, Punkt 51) erwähnten Aufgaben, um die die Petersberg-Aufgaben ergänzt werden sollen, „den Einsatz militärischer Mittel erfordern“. Konfliktverhütung, Abrüstungs- oder Stabilisierungsmaßnahmen sind Aufgaben, die mit zivilen, einschließlich polizeilichen, Mitteln durchgesetzt werden sollten. Diesen Mitteln sollte generell Vorrang eingeräumt werden - dies auch und insbesondere gegenüber jeglichen Formen von Militärhilfe, die an der genannten Stelle im Abschlussbericht unter dem irreführenden Begriff "defence outreach" subsumiert werden.

4. ESVP und Vereinte Nationen

Im Schlussbericht (CONV 461/02, Punkt 27) wird ausgeführt, dass die Europäische Union anerkennt, „dass es zuvörderst Aufgabe des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen ist,

für die Erhaltung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit zu sorgen.“ Das ist eine zweideutige Formulierung, denn sie schließt nicht aus, dass EU-Eingreiftruppen - wie die alliierten Streitkräfte unter der Führung der USA im nunmehr stattfindenden Dritten Golfkrieg - auch ohne Zustimmung bzw. Mandat des Sicherheitsrates eingesetzt werden könnten. Dies widerspricht jedoch der UN-Charta, insbesondere Artikel 1 Nr.1, Artikel 2 Nr. 3 und 4, Artikel 39-48. Von einer „zuvördersten“ Verantwortung, die im Einzelfall auch selbstmandatierte Interventionen von Staatenbünden ermöglichen könnte, ist dort ausdrücklich nicht die Rede.

Die UN-Charta stellt eines der wichtigsten völkerrechtlichen Dokumente dar. Die dort niedergelegten Grundsätze entspringen, wie auch die Werte der Europäischen Union, der Erfahrung von Krieg, Faschismus und Völkermord in zwei Weltkriegen mit Millionen von Toten. Wer Geist und Buchstaben der UN-Charta missachtet, negiert die Erfahrung von 1945 und den damit verbundenen Willen der Völker zum friedlichen Neuanfang. Daher ist eine Verpflichtung der Europäischen Union auf die unbedingte Einhaltung des Völkerrechts ein unerlässlicher Bestandteil einer friedensfähigen Union.

5. Finanzierungsfragen

Im Mandat der Arbeitsgruppe VIII "Verteidigung" (CONV 246/02, Punkt 17) wird festgestellt, dass „die Verteidigungshaushalte der 15 Mitgliedstaaten ... zusammen 170,754 Milliarden Euro (gegenüber 285,257 Milliarden Dollar im Verteidigungsetat der Vereinigten Staaten)“ betragen. Schon diese Aufzählung weist das Problem auf, dass die Ausgaben aller EU-Mitgliedstaaten rein quantitativ summiert werden. Eingeschlossen sind damit zum Beispiel auch die Militärausgaben Dänemarks, eines Landes also, das sich gar nicht an der militärischen Komponente der EU beteiligt. Ebenfalls subsumiert wurden die Ausgaben für die atomare Bewaffnung der britischen und französischen Streitkräfte. Eine qualitative Bewertung der einzelnen Militärausgaben unterbleibt. Das heißt, es wurde nicht untersucht, warum welcher Mitgliedstaat seine Militärausgaben für bestimmte Bereiche ausgibt. Es ist auch nicht seriös, die Militärausgaben mehrerer Staaten mit denen eines einzigen Staates (hier der USA) zu vergleichen, da sich die Struktur der Militärhaushalte (etwa hinsichtlich der Personalausgaben, der investiven Ausgaben, der Kosten für militärische Einsätze, der Unterhaltung von Militärstützpunkten usw.) erheblich unterscheidet. Tatsache ist hingegen, wie im Schlussbericht (CONV 461/02, Punkt 40)

ausgeführt wird, dass die Militärausgaben in allen EU-Mitgliedstaaten mit Ausnahme Großbritanniens und Frankreichs rückläufig sind.

Vorgeschlagen wird im Schlussbericht (CONV 461/02, Punkte 64 und 65), eine europäische Rüstungsagentur zu schaffen, deren Aufgabe in erster Linie darin bestehen soll, „den operativen Bedarf“ der Mitgliedstaaten zu decken. Ferner wird die Forderung erhoben, dass für die Zusagen der Mitgliedstaaten an die Union im Hinblick auf militärische Fähigkeiten ein „Mechanismus“ erforderlich sei, „mit dem sich die Art und Weise, in der die Mitgliedstaaten ihre Zusagen einhalten, bewerten und verbessern lässt.“ Bewertet werden sollen der „Anteil des Verteidigungshaushalts am BIP“ sowie der „Stand der Vorbereitung der Streitkräfte“ und „ihrer Interoperabilität“ (CONV 461/02, Punkt 66). Diese Aufgabe soll der Rüstungsagentur übertragen werden.

Abgesehen davon, dass ein solcher "Mechanismus" eine neue Spirale des Rüstungswettlaufs in Gang setzen könnte (gegebenenfalls sogar soll), sind die eigens aufgeführten Beispiele einer europäischen Rüstungskoooperation hinsichtlich ihrer Vorbildhaftigkeit mehr als fragwürdig: So ist im Mandat der Arbeitsgruppe VIII "Verteidigung" (CONV 246/02, Punkt 16) nicht nur von „Kooperationsvereinbarungen zwischen mehreren europäischen Regierungen und der Industrie ihrer Länder über einige Rüstungsprojekte“ die Rede, sondern es wird in diesem Zusammenhang auch explizit der Kampfjet "Eurofighter" angeführt. Gerade dieses Projekt gilt heute aufgrund etlicher Pannen und aufgrund seiner enormen Preissteigerungsrate unter Experten als Negativbeispiel par excellence, als 'Lehrstück dafür, wie es nie wieder laufen darf'. Vor diesem Hintergrund ist nicht nachvollziehbar, dass von Seiten des Konventspräsidiums der Eurofighter als erfolgreiches Projekt einer europäischen Rüstungskoooperation angeführt wird.

Last but not least wurde in der Arbeitsgruppe die Problematik der Beschaffung und Finanzierung der avisierten Hochrüstungsjekte nur unzureichend behandelt. Viele Fragen drängen sich in diesem Zusammenhang auf, zum Beispiel:

- Warum wird in den Schlussfolgerungen der Arbeitsgruppe nicht offen auf die konkreten Finanzierungsprobleme europäischer Hochrüstungsjekte hingewiesen, aus denen zusätzliche finanzielle Belastungen der nationalen Haushalte erwachsen?

- In welchem Verhältnis stehen die Ausgaben für militärische und zivile Zwecke im Hinblick auf Krisenbewältigung im globalen Rahmen?
- Ist nicht allein schon durch die exorbitant hohen Rüstungsausgaben der finanzielle Spielraum für zivile Konfliktbearbeitung, soziale und zivile Konfliktprävention so stark eingeschränkt, dass hier sinnvolle Konzepte kaum noch in Angriff genommen werden können?

6. Zur Rolle des Europäischen Parlaments und der nationalen Parlamente

Bisher ist eine demokratische Einflussnahme und Kontrolle der ESVP durch das Europäische Parlament und die nationalen Parlamente kaum gewährleistet. Praktisch sind sie von den Entscheidungsprozessen nahezu ausgeschlossen. In den Schlussfolgerungen der Arbeitsgruppe spielt diese zentrale Frage nur eine Nebenrolle. Dies ist aus demokratiepolitischen Erwägungen heraus nicht akzeptabel.

Gemäß den Bestimmungen des EU-Vertrages soll das Europäische Parlament durch den Rat und den Präsidenten des Europäischen Rates über weitere Entwicklungen informiert und durch den Hohen Vertreter über den Fortschritt und die Entscheidungen in diesem Bereich auf dem Laufenden gehalten werden. Die Auffassungen des Parlaments sollen jedoch lediglich "Berücksichtigung" finden. Ein Zustimmungs- oder Mitentscheidungsrecht im Bereich der ESVP wird dem Europäischen Parlament damit ebenso wenig zugestanden wie ein echtes Kontrollrecht. Mit anderen Worten: Das Europäische Parlament soll, wenn es um die Existenzfrage Krieg oder Frieden geht, nichts zu bestellen haben.

Zwar wird in den Schlussfolgerungen erwähnt, dass den nationalen Parlamenten ein permanentes Kontrollrecht ihrer Regierungen auf dem Gebiet der nationalen Verteidigungspolitik zukommt und dass in den meisten Mitgliedstaaten das nationale Parlament über den Einsatz nationaler Streitkräfte in einer Militäroperation entscheiden muss. Dies ist jedoch keineswegs ausreichend: Zum einen erstreckt sich der nationale Parlamentsvorbehalt regelmäßig nur auf die Entscheidung über Truppenentsendungen. Zum anderen kann der Verweis auf die nationalen Parlamente nicht das klare Bekenntnis zur Kontrollfunktion des Europäischen Parlaments ersetzen. Wie in jeder parlamentarischen Demokratie muss auch in der Europäischen Union die Verfassung so

ausgestaltet sein, dass in grundlegenden Bereichen des Gemeinwesens keine wesentliche Entscheidung ohne oder gegen das unmittelbar legitimierte Parlament getroffen werden kann. Dies gilt auch und insbesondere für die Entscheidungen im Bereich der ESVP, die zumindest zustimmungspflichtig seitens des Europäischen Parlaments sein müssen. Dass zudem für bestimmte Entscheidungen die nationalen Verfassungen ausdrücklich auch einen Beschluss der jeweiligen nationalen Parlamente verlangen, ist bei der Ausgestaltung der Entscheidungsverfahren zu berücksichtigen. Dies kann aber lediglich eine Ergänzung, jedoch kein Ersatz für die Beteiligung des Europäischen Parlaments sein.

Hinzu kommt ferner, dass die Frage der notwendigen gerichtlichen Kontrolle der ESVP durch den EuGH in der Arbeitsgruppe überhaupt nicht erörtert wurde.

7. Alternativen für eine zukunftsfähige europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik

Ausgangspunkt und Orientierung für die Entwicklung einer zukunftsfähigen ESVP sollte sein, dass die Entstehung der Europäischen Union selbst ein erfolgreiches Beispiel der Krisenprävention mit zivilen Mitteln ist. Die EU kann für sich und ihre Mitgliedstaaten Frieden und Sicherheit nur dann dauerhaft bewahren und festigen, wenn der ESVP das Konzept einer globalen, gemeinsamen und umfassenden Sicherheit zugrunde gelegt wird, die - wie es in der Entschließung A4-0162/97 des Europäischen Parlaments heißt - durch eine auf den Prinzipien Gleichheit, Gerechtigkeit und Gegenseitigkeit beruhende Zusammenarbeit erreicht wird und die Kooperation, vertrauensbildende Maßnahmen, Transparenz, dauerhafte Abrüstung, Konversion und schrittweise Entmilitarisierung voraussetzt. Tatsache ist aber - und der Schlussbericht bestätigt dies leider eindrucksvoll - , dass zwar die militärischen Beschlüsse des Helsinki-Gipfels wie die Schaffung einer EU-Eingreiftruppe mit großer Geschwindigkeit umgesetzt werden, auf dem Gebiet der zivilen Konfliktprävention jedoch praktisch nichts oder nur sehr wenig geschieht, weil das politisch nicht gewollt ist.

7.1. Für eine ursachenorientierte, präventive und zivile Sicherheitspolitik

Es ist erforderlich, von dem durch militärische Überlegungen bestimmten Sicherheitskonzept auf ein ziviles Sicherheitssystem überzugehen, das die politischen, wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Ursachen von Konflikten berücksichtigt. In erster Linie muss ein präventiver Ansatz verfolgt werden, um die Ursachen vorhersehbarer und akuter Konfliktsituationen innerhalb und außerhalb Europas zu entschärfen und entschlossen zu bekämpfen, bevor sie in bewaffnete Gewalt umschlagen. Prävention darf nicht mit Gefahrenabwehr im militärischen Sinn verwechselt werden. Zu den entscheidenden Aspekten der Krisenverhütung gehören die Beseitigung wirtschaftlicher und sozialer Ungleichgewichte, die Stärkung der Demokratie, der Schutz der Menschenrechte sowie der individuellen Minderheitenrechte in Europa und der Welt. Dazu gehören ferner der weltweit sozial-ökologische Umbau, die Verteidigung sowie der Ausbau der internationalen und bilateralen Abrüstungssysteme. Nur dadurch kann auch dem Terrorismus wirksam begegnet werden.

Aufgrund ihrer sicherheitspolitischen Ausrichtung, ihrer Zusammensetzung, ihrer demokratischen Struktur und ihrer Konzentration auf Menschenrechtsfragen stellt die OSZE den am besten geeigneten Rahmen für ein umfassendes europäisches Sicherheitssystem dar. Es sollte deshalb zu den zentralen Pfeilern der ESVP gehören, die OSZE wiederzubeleben und auszubauen.

Zweifelloos gibt es sowohl in der realen Entwicklung als auch in der Diskussion über die Ausgestaltung der ESVP einen ernstzunehmenden Ansatz europäischer Emanzipation von den USA - allerdings auf dem falschen Gebiet und mit falschem Inhalt. Um international Gewicht und Einfluss zu bekommen, so wird von den politisch Verantwortlichen immer wieder betont, müsse die Europäische Union in der Lage sein, weltweit militärisch „autonom“ handeln zu können. Durch die Stärkung der militärischen Komponente der EU soll die sicherheitspolitische Abhängigkeit von den USA gelockert und europäische Eigenständigkeit demonstriert werden. Doch genau der gegenteilige Effekt steht zu befürchten - nicht zuletzt, weil dadurch die Rolle des militärischen Faktors in den internationalen Beziehungen weiter aufgewertet wird. Letzteres wird die Position der einzig verbliebenen Supermacht USA eher stärken. Begleitet wird dieser Prozess von der fortschreitenden Untergrabung der zentralen Verantwortung der UNO für Sicherheit

und Frieden und einer eklatanten Schwächung des Völkerrechts.

Für die europäische und internationale Sicherheit sowie für die Volkswirtschaften der jetzigen und künftigen EU-Mitgliedstaaten wäre es darüber hinaus kontraproduktiv, wenn sie sich an einem Rüstungswettlauf mit den Vereinigten Staaten beteiligten. Zwischen der Europäischen Union und den USA gibt es bei den militärischen Fähigkeiten und im technologischen Bereich eine Kluft, die - auch langfristig gesehen - nicht überwunden werden kann.

Frieden und Sicherheit sowie Stärkung ihrer internationalen Positionen erreichen die Europäische Union und ihre Mitgliedstaaten dann, wenn sie auf ihre wissenschaftlich-technische und wirtschaftliche Stärke, auf ihre zivilen Werte und auf ihre historischen Beziehungen zu Ländern auf der ganzen Welt und nicht auf die Stärkung ihrer militärischen Fähigkeiten und Rüstungspotentiale setzen.

Leider finden derartige Überlegungen im Schlussbericht der Arbeitsgruppe VIII „Verteidigung“ so gut wie keine Berücksichtigung. Völlig unterbelichtet bleibt, dass in der heutigen globalisierten Welt Sicherheit eben nicht mehr in einem engen, militärischen Sinn, sondern nur umfassend als Schutz der Existenzbedingungen der Europäischen Union und ihrer Mitgliedstaaten im Rahmen einer gerechten Weltwirtschaftsordnung verstanden werden kann.

Die ESVP wird nahezu ausschließlich auf ihre militärische Komponente verengt. Zivile Konfliktbearbeitungsstrategien und Konfliktprävention sind eindeutig nachgeordnet, denn es geht schlussendlich um den Erwerb der Fähigkeit zur Kriegführung. Dies ist offensichtlich auch der Grund dafür, dass für ureigenst zivile Konfliktbewältigungsaufgaben vorrangig die geplante EU-Eingreiftruppe eingesetzt werden soll.

Eine klare Verpflichtung der EU auf Abrüstung, Konversion und Rüstungskontrolle sucht man im Schlussbericht vergebens. So bleibt unklar, ob Abrüstung nur außerhalb der EU gefördert werden soll oder ob sie auch innerhalb der EU zu den Prioritäten der ESVP gehört. Zweifel sind hier angebracht, weil sich eine Mehrheit der Arbeitsgruppe unmissverständlich für eine Aufrüstung auf europäischer Ebene ausgesprochen hat.

7.2. Einrichtung eines Europäischen Zivilen Friedenscorps

Festzustellen ist, dass die skandinavischen EU-Mitgliedstaaten mehr Gewicht auf zivile, präventive und ursachenorientierte Sicherheitspolitik legen - ohne sich allerdings der militärischen Grundausrichtung der ESVP entgegenzustellen. Auch das Europäische Parlament fordert gelegentlich, aktive Konfliktverhütung und nichtmilitärisches Krisenmanagement stärker zu berücksichtigen. So sprach es sich in einer Empfehlung an den Rat im Januar 1999 für die Einrichtung eines Europäischen Zivilen Friedenscorps aus (A4-0047/99). Begründet wurde diese Empfehlung damit, dass „eine derartige Initiative als weiteres Instrument der EU zur Stärkung ihrer auswärtigen Politik im Bereich Konfliktverhütung und friedliche Konfliktlösung“ sein könne. Bereits im Mai 1995 hatte das Europäische Parlament den Aufbau eines Europäischen Zivilen Friedenscorps als notwendigen Beitrag zur Konfliktverminderung anerkannt (Bericht Bourlanges/Martin). Der Auftrag dieses Corps wird in der Konfliktverhütung, der Vermittlung und Vertrauensbildung zwischen den Konfliktparteien nach Beendigung eines Konflikts sowie in der Hilfe bei Naturkatastrophen gesehen. Diese hoffnungsvollen Ansätze in Richtung einer gezielten, friedlichen Konfliktbewältigung wurden jedoch vom Europäischen Rat nicht aufgegriffen und spielten auch in den Beratungen der Arbeitsgruppe VIII „Verteidigung“ des Konvents keine Rolle.

8. Schlussfolgerungen: Anforderungen an den Verfassungsvertrag für eine friedensfähige Europäische Union

Um die europäische Integration voranzubringen, benötigt Europa weder globale Kriegsführungsfähigkeiten noch eine weltweit agierende Interventionstruppe oder den Einstieg in eine Rüstungsspirale. Für ein friedliches Europa, das sich an geltendes Völkerrecht gebunden fühlt, ist dagegen eine unzweideutige Verpflichtung auf die UN-Charta unverzichtbar. Für ein wirklich friedensbewahrendes Europa, das zudem auf jegliche militärische Machtprojektion nach außen verzichtet, ist ferner die Aufnahme kriegsverbietender und friedensverpflichtender Bestimmungen in den Verfassungsvertrag zwingend.

Im Einzelnen ergeben sich folgende Anforderungen, die in den Entwurf für eine Europäische Verfassung aufgenommen werden sollten:

- Aufnahme einer Friedensverpflichtung der Union.
- Aufnahme der Verpflichtung der Union auf Einhaltung von Geist und Buchstaben der Charta der Vereinten Nationen.
- Fixierung eines ausnahmslosen Verbots von Angriffs- und Präventivkriegen sowie der Androhung oder Anwendung militärischer Gewalt in den internationalen Beziehungen.
- Der Auftrag der Streitkräfte der EU-Mitgliedstaaten im Rahmen der ESVP ist auf territoriale Landesverteidigung zu beschränken. Die Führung von „Kampfeinsätzen bei der Krisenbewältigung einschließlich friedensschaffender Maßnahmen“ gemäß Artikel 17 Absatz 2 ist zu streichen. Ein Einsatz von EU-Kampftruppen gegen „terroristische Bedrohungen“ ist abzulehnen - außerhalb und im Inneren der Union - und sollte keine Aufnahme in den Verfassungsvertrag finden.
- Vertragliche Fixierung der Anerkennung und strikten Beachtung der Neutralität von Österreich, Finnland, Schweden und Irland.
- Aufnahme einer vertraglichen Verpflichtung der EU-Mitgliedstaaten zur Abrüstung ihrer militärischen Kapazitäten auf strukturelle Nichtangriffsfähigkeit im Rahmen der ESVP.
- Ein vertraglich fixiertes Verbot der Herstellung, Lagerung und Anwendung von ABC-Waffen im Rahmen der ESVP.
- Beseitigung aller auf dem Territorium von EU-Mitgliedstaaten lagernden Massenvernichtungswaffen als anzustrebendes Ziel.
- Wiederbelebung und Ausbau der Zusammenarbeit im Rahmen der OSZE.

- Einrichtung eines Europäischen Zivilen Friedenscorps unter Berücksichtigung der Empfehlung des Europäischen Parlaments vom Januar 1999 (A4-0047/99).
- Verfassungsrechtliche Verpflichtung zu Rüstungskontrolle und Konversion.
- Vertragliche Fixierung eines europäischen Pakts für degressive Militärausgaben der Mitgliedstaaten.
- Einrichtung einer europäischen Agentur für Rüstungskontrolle sowie eines europäischen Amtes für Abrüstung und Rüstungskonversion.
- Vertragliche Festschreibung eines Europäischen Programms für Konversion und Beschäftigung und Einrichtung eines Europäischen Konversionsfonds.

Im Bereich der ESVP sind umfassende Kontrollrechte für das Europäische Parlament und zumindest für alle wesentlichen Entscheidungen das Zustimmungsverfahren vorzusehen.
