



WALTER HALLSTEIN-INSTITUT
FÜR EUROPÄISCHES VERFASSUNGSRECHT
HUMBOLDT-UNIVERSITÄT ZU BERLIN

WHI - Paper 13/02

DIE EUROPÄISCHE UNION ALS „STABILISIERENDE MACHT“
VERFASSUNGSRECHTLICHE GRUNDLAGEN UND
ENTWICKLUNGSMÖGLICHKEITEN EINER EUROPÄISCHEN
SICHERHEITS- UND VERTEIDIGUNGSPOLITIK

ANNE REICH

SEMINARARBEIT
EUROPÄISCHE VERFASSUNG IM VORFELD VON 2004

HUMBOLDT UNIVERSITÄT BERLIN
PROF. DR. INGOLF PERNICE

SOMMERSEMESTER 2002

I. EINLEITUNG	1
II. ENTWICKLUNG DER ESVP	2
1.) Amsterdamer Vertrag	2
2.) Köln/ Helsinki	2
3.) Nizza	3
4.) Laeken	3
III. VERFASSUNGSRECHTLICHE GRUNDLAGE EINER ESVP	3
1.) Vereinbarkeit mit dem Grundgesetz	4
a) Art.23 I GG	4
b) Art. 24 II GG	5
2.) Gemeinschaftsrechtliche Grundlage der ESVP	6
a) Sicherheitsbegriff:	6
b) Verteidigungsbegriff	7
(1) Gemeinsame Verteidigung = militärische Beistandspflicht	7
(2) Unterscheidung zwischen friedenssichernden und friedensschaffenden Maßnahmen	7
(3) Stellungnahme	7
c) Zwischenergebnis	8
3.) Akteure der ESVP und ihre Berechtigung	8
a) Der Europäische Rat	9
b) Der Rat („für Allgemeine Angelegenheiten“)	9
c) Der Generalsekretär des Rates/ Hoher Vertreter für die GASP	9
d) Politisches und Sicherheitspolitisches Komitee (PSK)	9
e) Der Ausschuss der Ständigen Vertreter	10
f) Ausschuss für zivile Aspekte des Krisenmanagements (AZAK)	10
g) Militärausschuss (EUMC)	10
h) Militärstab (EUMS)	11
i) Zwischenbilanz	11
IV. STATUS QUO	12
1.) Nichtmilitärische (zivile) Krisenbewältigung	12
2.) Militärisches Krisenmanagement	13
V. DIE INTERGOUVERNEMENTALE STRUKTUR DER ESVP	15
1.) Auswirkungen auf Handlungsfähigkeit der EU	15
a) Beschlussfassungsverfahren	15
b) demokratische Legitimation	16
c) Kohärenz mit dem Gemeinschaftspfeiler	16

2.)	Entwicklungsmöglichkeiten und Lösungsansätze	16
a)	Beschlussverfahren	17
b)	demokratische Legitimation	17
c)	Kohärenz	17
3.)	Stellungnahme	18
VI.	DAS VERHÄLTNIS ZU NATO UND DEN VEREINIGTEN STAATEN	18
1.)	Zusammenarbeit mit der NATO	19
2.)	Das Verhältnis zu anderen europäischen NATO- Staaten	21
3.)	Entwicklungsmöglichkeiten der Rolle der ESVP in der Welt	22
4.)	„Amber Fox“	24
5.)	Schlussfolgerung	25
VII.	ZUSAMMENFASSUNG UND AUSBLICK	25

Literaturverzeichnis

Albright, Madeleine

“*The Right Balance Will Secure NATO’s Future*”, in Financial Times, 7. Dezember 1998;

Zitiert: Madeleine Albright, Financial Times 07.12.98

Algieri, Franco

“*Die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik: erweiterter Handlungsspielraum für die GASP*“, in „Nizza in der Analyse“, Hrsg.: Werner Weidenfeld (2001), S.161-201;

Zitiert: Algieri, S.

Algieri, Franco

Emmanouilidis, Jannis A.

“*Setting Signals for European Foreign and Security Policy- Discussion Differentiation and Flexibility*”, Diskussionspapier Oktober 2000 unter [http://www.cap.uni-](http://www.cap.uni-muenchen.de/download/settingsignals.PDF)

[muenchen.de/download/settingsignals.PDF](http://www.cap.uni-muenchen.de/download/settingsignals.PDF) ;

Zitiert: Algieri/ Emmanouilidis in Diskussionspapier Oktober 2000, S.

Bonner Kommentar

Bearbeiter: *Tomuschat, Christian*

Kommentar zum Grundgesetz; Bd.4, Art.19-27; Hrsg: Dolzer, Rudolf; Vogel, Klaus; Graßhof, Karin; gegründet 1950; Stand März 2002 (99.Lieferung);

Zitiert: Bearbeiter in BK Art.24, Rn.

- Brenner, Michael**
Hahn, Daniel
 „*Bundeswehr und Auslandseinsätze*“, in JuS 2001, S.729- 735;
Zitiert: Brenner/Hahn JuS 01,
- Callies, Christian**
Ruffert, Matthias
 Bearbeiter: *Cremer, Hans- Joachim*
Kommentar zu EU- Vertrag und EG- Vertrag; Neuwied, Kriffel 1999;
Zitiert: Bearbeiter in Callies/ Ruffert Art.,Rn.
- Chaillot Papers**
 “*From St. Malo To Nice- European Defence: core docuements*”, Nr.47, zusammengestellt von Maartje Rutten; Mai 2001;
Zitiert:in Chaillot Papers Nr.47, S.
- Cloos, Jim**
 « *Le traité de Maastricht* » Genèse, analyses, commentaires ; Brüssel 1993 ;
Zitiert: Closs S.
- Di Fabio, Udo**
 “*Das Recht offener Staaten*”, Grundlinien einer Staats- und Rechtslehre; Tübingen 1998;
Zitiert: Di Fabio, S.
- Doemming, Klaus- Berto**
Füsslein, Rudolf Werner
Matz, Werner
 „*Entstehungsgeschichte der Artikel des Grundgesetzes*“, in JöR Neue Folge Band 1; 1951; Hrsg: Mangoldt v., Hermann; Leibholz, Gerhard;
Zitiert: Doemming/Füsslein/Matz JöR 51,
- Dreier, Horst**
 Bearbeiter: *Pernice, Ingolf*
 Grundgesetz Kommentar Bd. II/ Artikel 20- 82; Tübingen 1998;
Zitiert: Pernice DR Art.24, Rn.

Erhart, Hans- Georg

„*Testfall Balkan- Die ESVP und die transatlantischen Beziehungen*“ in NDR 4 23.2.2002, außerdem gefunden unter

www.dgap.org/IP/ip0205/erhart_p.html;

Zitiert: Erhart NDR 4 23.2.2002

Everts, Steven

„*Unilateral America, Lightweight Europe?- Managing divergence in trasatlantic foreign policy*“ in Centre For European Reform- Working Paper; März 2001;

Zitiert: Everts, S.

Frank, Hans

„*Sicherheitspolitik in neuen Dimensionen*“, in „Sicherheitspolitik in neuen Dimensionen- Kompendium zum erweiterten Sicherheitsbegriff“, Hrsg: Bundesakademie für Sicherheitspolitik, Hamburg: Mittler (2001), S.15-28;

Zitiert: Frank, S.

Frisch, Thomas

„*Europäische Verteidigungspolitik- quo vadis?*“, unter http://www.europaeische-sicherheit.de/Rel/ausgaben/02februar2002/pages/text_01/text_01_01.html; Februar 2002;

Zitiert: Frisch, unter

Frowein, Jochen

„*Die Europäische Union mit WEU als Sicherheitssystem*“, in Festschrift für Everling Bd.I (1995) S.315- 326;

Zitiert: Frowein FS Everling, S.

- Grawert, Rolf**
Schlink, Bernhard
Wahl, Rainer
Wieland, Joachim
- „*Offene Staatlichkeit*“, Festschrift für Ernst-Wolfgang Böckenförde zum 65. Geburtstag; Berlin 1995;
Zitiert: FS Böckenförde, S.
- Guerot, Ulrike**
- „*Die Reform der Europäischen Union vor ihrer Osterweiterung*“ in Jahrbuch Internationale Politik 1999/2000; S.173- 184;
 unter <http://www.dgap.org/buecher/jahrbuch/2000/guerot.pdf>
 Zitiert: Guerot, Ulrike, S.
- Häußler, Ulf**
- „*Zum verfassungsrechtlichen Rahmen supranationaler und internationaler Integration*“, in VBIBW 2001, S.134- 138;
Zitiert: Häußler VBIBW 01,
- Heintschel v. Heinegg, Wolff**
- „*Rechtliche Aspekte der Neufassung der GASP durch den Vertrag von Amsterdam*“, in Friedens- Warte 73 (1998), S.157- 172;
Zitiert: Heintschel v. Heinegg, S.
- Hellmann, Gunther**
Wagner, Wolfgang
- „*Getrennt marschieren oder zusammen? – Die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik und die NATO*“, in Frankfurter Allgemeine Zeitung, 19.Juni 2000;
Zitiert: Hellmann/Wagner FAZ 19.6.00
- Jarass, Hans D.**
Pieroth, Bodo
- Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland – Kommentar; 5. Auflage München 2000;
Zitiert: Jarass/ Pieroth Art.24, Rn.

- Kremer, Martin**
Schmalz, Uwe
- „Nach Nizza- Perspektiven der Gemeinsamen Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik“*, in Integration Heft 2 April 2001, S.167
Zitiert: Kremer/Schmalz Integration 02/2001,
- Kux, Stephan**
- „Von der Wirtschaftsunion zur integrierten Sicherheitsgemeinschaft“*, in Courage Nr.3, 17.6.1999;
Zitiert: Kux Courage 17.6.1999
- Missiroli, Antonio**
- „Sicherheitspolitische Kooperation zwischen Europäische Union und Nato: der türkische Verdruss über die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik“*, in Integration 2001, S.340-355; Zitiert: Missiroli Integration 01,
- Pache, Eckhard**
Schorkopf, Frank
- „Der Vertrag von Nizza“*, in NJW 2001, S.1377- 1488;
Zitiert: Pache/Schorkopf NJW 01,
- Ridderbusch, Katja**
- „Das Phantom EU- Eingreiftruppe“*, in Die Welt erschienen am 3. April 2002;
Zitiert: Ridderbusch, Katja Die Welt, 03.04.02
- Schake, Kori**
- „Constructive Duplication- Reducing EU reliance on US military assets“*, in Centre For European Reform- Working Paper; Januar 2002;
Zitiert: Schake, S.

Schwegmann, Christoph

„*'Fuchsjagd' in Mazedonien*“, in SWP- Aktuell 9, März 2002; Hrsg.: Stiftung Wissenschaft und Politik/ Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit, Berlin;
Zitiert: Schwegmann in SWP-Aktuell 02,S.

Semrau, Stefan

„*Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union*“, Schriften zum Staats- und Völkerrechts Bd.76;
Hrsg.: Prof. Dr. Dieter Blumwitz (1998);
Zitiert: Semrau, S.

Siedschlag, Alexander

„*Deutschland und die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP)*“, Beitrag zum Außenpolitischen Symposium, München 9.-12.2000; unter <http://amor.rz.hu-berlin.de/~h0936dbk/hss.html>;
Zitiert: Siedschlag 2000, Absatz

Stein, Torsten

Kröninger, Holger

„*Bundeswehreinsatz im Rahmen von NATO-, WEU-, bzw. UN- Militäraktionen*“, in Jura 1995, S.254- 262;
Zitiert: Stein/Kröninger Jura 95,

Stützle, Walther

„*Die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP)*“ in „Sicherheitspolitik in neuen Dimensionen- Kompendium zum erweiterten Sicherheitsbegriff“, Hrsg: Bundesakademie für Sicherheitspolitik, Hamburg: Mittler (2001), S.67- 8;.
Zitiert: Stützle, S.

Thym, Daniel

„Die Gemeinsame Sicherheitspolitik vor und nach Nizza“, unter <http://www.rewi-hu-berlin.de/WHI/deutsch/papers/whipapers301/thym.pdf>

Zitiert: Thym, WHI-Paper 3/01, S.

Weidenfeld, Werner

Janning, Josef

Europas Zukunftsfähigkeit- Herausforderungen, Grundlagen und Perspektiven“, Diskussionspapier zum Europapolitischen Dialog, Hrsg: Bertelsmann Stiftung C.A.P.; 7.Dezember 2001;

Zitiert: Weidenfeld/Janning C.A.P., S.

Wieland, Joachim

„Verfassungsrechtliche Grundlage für einen Einsatz der Bundeswehr“, in DVBl. 1991, S.1174 – 1182;

Zitiert: Wieland DVBl 91,

I. Einleitung

Seit Überwindung des Kalten Krieges tauchten immer häufiger mögliche Gefährdungen für die europäische Sicherheit auf.

Zu diesen Gefährdungen zählen die mannigfachen nationalistischen, ethnischen und religiösen sowie territorialen Kriege, Krisen und Konflikte, die in großem Stil als Folge der Auflösung der Sowjetunion in den zwölf neu entstandenen Staaten der GUS und zwischen Russland und den drei baltischen Staaten sowie in der Bundesrepublik Jugoslawien ausbrachen. Im Konfliktfeld Naher und Mittlerer Osten wird bei abnehmendem Einfluss der USA die europäische Politik gefordert, die Krisenfaktoren derart zu reduzieren, dass Instabilität und krisenhafte Lagen nicht die europäische Sicherheit gefährden. Neue Bedrohungsszenarien wie der internationale Terrorismus zeigen, dass von einem immer weiter gefassten Sicherheitsbegriff ausgegangen werden muss, um potentiellen Gefährdungen des Friedens entgegenzuwirken. Die Entwicklung einer eigenständigen Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) zur Erhaltung der Union als Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts gewinnt mithin an Bedeutung.

Darüber hinaus wurde eine wirksame Sicherheits- und Verteidigungspolitik erforderlich, um Europa die politische Bedeutung zu verleihen, die es wirtschaftlich schon lange hat¹.

Ziel dieser Arbeit ist es, die ESVP hinsichtlich ihrer verfassungsrechtlichen Grundlage und ihrer Entwicklungsmöglichkeiten näher zu beleuchten. Nach einer kurzen Darstellung ihrer bisherigen Entwicklung (unter II) soll der Frage nachgegangen werden, auf welche rechtliche Grundlage im Grundgesetz sich eine Beteiligung der Bundesrepublik Deutschland am Institut der ESVP stützt (unter III 1)). Im Anschluss an die Untersuchung der Frage nach einer gemeinschaftsrechtlichen Grundlage im Vertragstext (III 2)) wird in diesem Zusammenhang insbesondere eine kurze Darstellung der Akteure einer Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik und deren Legitimation folgen (III 3)).

Hinterher beschäftigt sich die Arbeit damit, welche militärischen und zivilen Fähigkeiten die Union bereits besitzt, um aktiv Verantwortung übernehmen zu können (unter IV). In Bezug auf die Entwicklungsmöglichkeiten der ESVP wird auf die Bedeutung des Intergouvernementalismus für die Handlungsfähigkeit der EU eingegangen werden (V), daran anschließend sollen Lösungsansätze für eventuell auftauchende Probleme aufgezeigt werden. Schlussendlich wird die Rolle des ESVP in der Welt charakterisiert (VI), speziell im Verhältnis zur NATO und den Vereinigten Staaten, bevor zu diesem Aspekt Stellung genommen wird (VII).

¹ Stützele S.71.

II. Entwicklung der ESVP

Die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) blickt auf eine lange Vorgeschichte zurück. Als erster großer Schritt in diese Richtung gilt der Versuch der Implementierung einer „Europäischen Verteidigungsgemeinschaft“ (EVG) 1952, die in der Ablehnung durch die französische Nationalversammlung am 30.8.1954 ihr Scheitern fand. Bis hin zum Ende des Kalten Kriegs wurde vergeblich versucht, eine europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik zu entwickeln.

1.) **Amsterdamer Vertrag**

Erst durch den „Vertrag über die Europäische Union“ von Maastricht² wurde die gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) als „Zweite Säule“³ der Europäischen Union geschaffen. Einige Anlaufschwierigkeiten führten in begrenztem Maß zu einer Weiterentwicklung der vertraglichen Grundlagen durch den „Amsterdamer Vertrag“⁴. Der Reaktionsbereich der EU fand eine Ergänzung um die politisch- militärische Krisenbewältigungskapazität der Westeuropäischen Union (WEU). Diese verweilte weiterhin als „integraler Bestandteil“ der EU (Art.17 Abs. 1 UA 2 EUV), also in Form eines eigenständigen Bündnisses als „Schnittstelle“ zwischen EU und NATO⁵. Darüber hinaus wurden die „Petersberger Aufgaben“⁶ in das Handlungsfeld der EU mit eingegliedert (Art.17 Abs.2 EUV). Die Festlegung der Verteidigungspolitik blieb aber vorerst noch als schrittweiser Prozess konzipiert.

2.) **Köln/ Helsinki**

Der Durchbruch hin zum Aufbau einer ESVP fand 1998/1999 statt⁷, als der Europäische Rat in Köln die Weichen in Richtung Entwicklung einer eigenen Handlungsfähigkeit der EU bei Konfliktverhütung und Krisenbewältigung stellte⁸.

Helsinki „goss“ dann die Vorgaben von Köln in eine klare Form⁹ und schrieb maßgebliche Grundsätze und Planziele zur Ausstattung der EU mit militärischen und nichtmilitärischen Fähigkeiten fest (insbesondere das „European Headline Goal“)¹⁰, um die Union in die Lage zu versetzen, das

² Beschluss vom 9./10.12.1991, in Kraft getreten am 1.11.1993.

³ Neben: 1. Säule: EG, 3. Säule: Innen- und Justizpolitik.

⁴ In Kraft getreten am 1. Mai 1999.

⁵ So u.a. auch Missiroli, Integration 01,343.

⁶ Definition seit der „Petersberger Erklärung“ 19.06.1992: Die Petersberger- Aufgaben umfassen humanitäre Aufgaben und Rettungseinsätze, friedenserhaltende Aufgaben sowie Kampfeinsätze bei der Krisenbewältigung einschließlich friedensschaffender Maßnahmen, vgl. Art.17 II EUV.

⁷ Zum einen auf Initiative einzelner Mitgliedstaaten (Großbritannien, Frankreich, vgl. Joint Declaration on European Defence, St.Malo, 3./4.12.1998 abgedruckt in Chaillot Papers Nr.47, 2001, zum anderen bedingt durch die Situation im Kosovo.

⁸ „To this end we task the General Affairs Council to prepare the conditions and the measures necessary to achieve these objectives, including the definition of the modalities for the inclusion of those functions of the WEU which will be necessary for the EU to fulfil its new responsibilities in the area of the Petersberg tasks..“ (Chaillot Nr.47, S.42).

⁹ so Algieri S.164.

¹⁰ So auch Stützle S.74; Planziel u.a.: „European Headline Goal“ (EHG):“ ..bis 2003 werden die Mitgliedstaaten der EU 50.000-60.000 Soldaten, schnell verfügbare Landstreitkräfte.....bereitstellen. Diese sollen innerhalb von 60 Tagen einsatzbereit ...sein.“

„gesamte Spektrum der Petersberger- Aufgaben“ autonom durchführen zu können¹¹. Ferner wurde bezüglich eines effektiveren Krisenmanagements der Grundstein zur Schaffung neuer politischer und militärischer Gremien gelegt.

3.) Nizza

Die komplexe Entwicklung mündete im Dezember 2000 in die politischen Beschlüsse des Europäischen Rates in Nizza¹². Mit ihnen wurden unter Einschluss von Änderungen des EU-Vertrages die institutionellen Voraussetzungen für den Übergang der ESVP in die Dauerstrukturen, so wie sie in Helsinki definiert worden waren, geschaffen¹³.

Durch die Streichung der *Art. 17 Abs. 1, (UA 2) und 3 EUV* wird nun die EU die Funktionen der WEU für das Krisenmanagement übernehmen und eine eigene (autonome) operative Kapazität im Bereich der Verteidigung aufbauen.¹⁴ Darüber hinaus werden folgende ständige politische und militärische Gremien eingesetzt:

- Das Politische und Sicherheitspolitische Komitee (PSK)
- Der Europäische Militärausschuss (EUMC)
- Der Europäische Militärstab (EUMS)

Bezweckt ist durch diese Umstrukturierung, eine raschere Entscheidungsfindung und Abstimmung zu ermöglichen und so ein effektiveres Management militärischer und ziviler Krisen zu erreichen.

4.) Laeken

Nachdem auf der außerordentlichen Tagung anlässlich der Vorfälle des 11. September gefordert worden war, die ESVP umgehend zu einem einsatzbereiten Instrument zu machen¹⁵, stellte der Europäische Rat in Laeken¹⁶ die Einsatzbereitschaft einer europäischen Eingreiftruppe fest: Die EU sei nunmehr in der Lage, einige Operationen zur Krisenbewältigung durchzuführen¹⁷. Im Zuge der weiteren Entwicklungen wird die EU damit in der Lage sein, nach und nach immer anspruchsvollere Operationen durchzuführen.

III. Verfassungsrechtliche Grundlage einer ESVP

Während dieser immer schnelleren Entwicklung der ESVP stellt sich die Frage, auf welcher verfassungsrechtlichen Grundlage nationalen Rechts genannten Entscheidungen der Staats- und Regierungschefs basieren, bzw. was - gerade im Hinblick auf eine gemeinsame Europäische Verfassung- die verschiedenen Gremien auf der Ebene des Gemeinschaftsrechts dazu ermächtigt, ihre Funktionen in beschlossener Weise durchzuführen.

¹¹ Bericht des Vorsitzes Europäischer Rat in Helsinki 11.12.99 Anlage IV.

¹² Ende der Gipfelkonferenz: 11.12.2000.

¹³ Vgl. Stützele S.77.

¹⁴ Ferner wurde in Art.17 I UA 1 EUV die Verweisung auf UA 2 konsequenterweise gestrichen.

¹⁵ Außerordentliche Tagung des ER am 21. September 2001, Schlussfolgerung und Aktionsplan.

¹⁶ 14.-15. Dezember 2001.

¹⁷ Schlussfolgerung des Vorsitzes Laeken 14./15.Dez.01 Anlage II A).

1.) Vereinbarkeit mit dem Grundgesetz

Das Grundgesetz enthält keinen grundsätzlichen Verzicht auf eine sicherheits- oder verteidigungspolitische Kooperation mit anderen Staaten, wohl aber lässt zum einen das Friedensziel in der Präambel, in Art.26 GG und Art.24 I wie II¹⁸, zum anderen die Intention des *historischen Verfassungsgebers*¹⁹ auf eine Verfassungsentscheidung gegen ein einseitiges militärisches Vorgehen und für eine internationale Zusammenarbeit schließen. Vielmehr können durch Art. 23, 24 I GG Hoheitsakte internationaler oder supranationaler Organisationen im deutschen Rechtsraum unmittelbare Wirkung entfalten.

a) Art.23 I GG

Art. 23 GG bildet im Verhältnis zu Art.24 I GG die speziellere Norm in Bezug auf die Europäischen Integration²⁰. Aus diesem Grund liegt es nahe, in Art. 23 I S.2 GG die verfassungsrechtliche Ermächtigung der ESVP als weiteren Schritt *zur Verwirklichung eines vereinten Europas* zu sehen²¹. Hierzu kann der Bund gem. Art.23 I S.2 GG „mit Zustimmung des Bundesrates Hoheitsrechte übertragen.“

Im Rahmen der ESVP könnten der Europäischen Union eben solche Hoheitsrechte betreffend die Sicherheits- und Verteidigungspolitik „übertragen“ werden. Fraglich ist jedoch hierbei, wie ein solcher Vorgang i.S.d. Art. 23 I S.2 GG zu verstehen ist. Das Bundesverfassungsgericht hat den Begriff des Hoheitsrechts nicht klar definiert. Das Ausbleiben von Einschränkungen der Gebiets- und Personalhoheit der Bundesrepublik Deutschland soll aber nach seiner Auffassung bedeuten, dass keine Übertragung von Hoheitsrechten stattfand²². Übertragung von Hoheitsrechten ist daher nach herrschender Ansicht jede Begründung einer Kompetenz in der Hand einer internationalen oder supranationalen Organisation²³, Hoheitsbefugnisse mit unmittelbarer Wirkung im innerstaatlichen Bereich auszuüben²⁴.

Diese unter Geltung des Grundgesetzes bestehende „offene Staatlichkeit“²⁵ steht im bewussten konzeptionellen Gegensatz zum klassischen Souveränitätsverständnis²⁶, nach dem nämlich die Ausübung heteronomer öffentlicher Gewalt auf staatlichem Hoheitsgebiet als nicht hinnehmbar galt.

¹⁸ Pernice DR Art.24 Rn.50.

¹⁹ Doemming/Füsslein/Matz JöR 51, 222f.

²⁰ So auch Pernice DR Art.24 Rn.69; Häußler VBIBW 01, 134.

²¹ Vgl Art. 23 I S.1 GG.

²² BVerfG 68,1,90f.

²³ Wenn diese Kompetenz, den Begründungsakt hinweggedacht, ihre Grundlage in der Personal- oder Territorialhoheit der Bundesrepublik hätte (Häußler VBIBW 01,135) Hierdurch wird der unmittelbare Geltung und Anwendung eines Rechts aus anderer Quelle Raum gelassen.(BVerfG 37, 271 (280)).

²⁴ BVerfG 90, 286 (346); Tomuschat in BK Art.24 Rn.8; Pernice DR Art.24 Rn.51; Stein/ Kröninger Jura 95, 257.

²⁵ Häußler VBIBW 01,134; FS Böckenförde, S.5; Di Fabio, S.5.

²⁶ Darüber hinaus wird eine weitere Durchbrechung der Impermeabilität in Art.25 GG gesehen, so Häußler VBIBW 01,134.

Ob im Rahmen der ESVP der „Souveränitätspanzer“ der Bundesrepublik in diesem Sinn „durchbrochen“ wird²⁷, hängt demnach von der vereinbarten Struktur der ESVP ab.

Auf der Tagung des Europäischen Rates in Helsinki im Dezember 1999 wurde unter anderem bezüglich EU-geführter Operationen festgestellt, dass die Entscheidung über eine mögliche Beteiligung an Einsätzen der Europäischen Union autonom den Mitgliedstaaten überlassen bleibt²⁸. Die Verfügungsgewalt über die Bundeswehr besteht allein auf der Seite der Bundesrepublik. Durch die Schaffung einer intergouvernementalen Struktur der ESVP wurde folglich keine Möglichkeit des unmittelbaren Durchgriffs der Union in den Hoheitsbereich des Mitgliedstaates konstituiert, so dass eine Übertragung von Hoheitsrechten im Sinne des Art. 23 I 2 GG bezüglich der ESVP ausscheiden muss. Es liegt dementsprechend eine „Beschränkung“, nicht aber eine „Übertragung“ von Hoheitsrechten vor²⁹. Problematisch ist jedoch, dass Art. 23 GG die bloße Beschränkung von Hoheitsrechten nicht ausdrücklich regelt.

b) Art. 24 II GG

Art 24 II GG gibt dem Bund die Möglichkeit, sich zur Wahrung des Friedens *einem System gegenseitiger kollektiver Sicherheit einzuordnen* und dabei die *Beschränkungen seiner Hoheitsrechte* zu akzeptieren, die eine friedliche und dauerhafte Ordnung in Europa und zwischen den Völkern der Welt herbeiführen und sichern.

Wenn nun die EU bei weiterer Entwicklung der ESVP Aufgaben von der WEU übernimmt (wie in der ESVP nach Nizza³⁰ angelegt), fällt dies grundsätzlich unter das Staatsziel des Art. 23 I S. 1 GG über die Entwicklung der Europäischen Union³¹. Dieser „Integrationshebel“³² verdrängt zwar wegen seiner Spezialität prinzipiell Art. 24 GG³³, enthält aber keine verfassungsrechtliche Grundlage für „Beschränkungen“ von Hoheitsrechten zugunsten der europäischen Integration. Infolgedessen muss in einem solchen Fall auf die allgemeine Bestimmung des Art. 24 II GG zurückgegriffen werden³⁴. Zum einen wurde bei der Verabschiedung des Art. 23 GG im Zuge der Ratifikation des Maastrichter Vertrages der Wortlaut des Art. 24 II GG gerade nicht geändert³⁵ („friedliche und

²⁷ So Thym, WHI-Paper 3/01.

²⁸ Bericht des Vorsitzes Helsinki 10.-11. Dezember 1999 (13619/1/99) Anlage 1 zu Anlage IV, Decision-making (Abs. 2)“ in Chaillot Papers 47, May 2001: „..The commitment of national assets by Member States to such operations will be based on their sovereign decision...“.

²⁹ BVerfG 90, 286, diese Einstufung war Grundlage dafür, die Ermächtigungsnorm zu Auslandeinsätzen in Art. 24 II GG zu sehen. Die Bundeswehr handele im Rahmen eines Systems gegenseitiger kollektiver Sicherheit und der damit verbundenen Ziele und Tätigkeitsfelder.

³⁰ Bericht des Vorsitzes Nizza 4.12.2000 (14056/2/00)

³¹ Vgl. Thym WHI 03/2001 S. 10.

³² Häußler VblBW 01, 134.

³³ Pernice DR Art. 24 Rn. 69.

³⁴ Frowein FS Everling S. 321f.

³⁵ Anmerkung: Frowein (in FS Everling S. 321f) stellt darauf ab, dass es von großem Interesse sei, dass Europa im Gesetzestext besonders genannt wird. Nachdem die Europäische Union im Bereich der Sicherheit formell zuständig geworden sei, müsse sie als kollektives Sicherheitssystem im Sinne des Art. 24 II GG gewürdigt werden. Eine solche Qualifizierung der EU erscheine gerade dann als sehr wichtig, wenn im Rahmen der EU die Sicherheits- und Verteidigungszuständigkeit gestärkt wird.

dauerhafte Ordnung *in Europa*³⁶), zum anderen ist eine „Beschränkung“ in Hinblick auf die „Übertragung“ als ein „minus“ zu betrachten³⁷, so dass nicht davon ausgegangen werden kann, dass der Gesetzgeber bei Einführung des Art.23 GG eine Beschränkung von Hoheitsrechten zugunsten der EU ausschließen wollte.

Folglich ist Art.24 II GG die verfassungsrechtliche Grundlage einer Beschränkung von Hoheitsrechten durch Begründung der ESVP im Zuge der europäischen Integration.

2.) Gemeinschaftsrechtliche Grundlage der ESVP

Die Ziele der Union werden unter anderem in Art. 2 EUV bestimmt. Sie sollen nur unter Beachtung des Subsidiaritätsprinzips des Art.5 EGV verwirklicht werden. Unter anderem möchte die Union ihre Identität auf internationaler Ebene, insbesondere durch die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, behaupten können. Nach Art.2, 2.Spiegelstrich EUV gehört hierzu nach Maßgabe des Art.17 EUV auch die schrittweise Festlegung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik. Demzufolge bildet Art.17 EUV die rechtliche Grundlage der ESVP³⁸. Er eröffnet der Union die Möglichkeit der „schrittweisen Festlegung“ einer gemeinsamen Verteidigungspolitik, die zu einer gemeinsamen Verteidigung führen könnte (Art.17 I UA 1 EUV), falls der Europäische Rat dies beschließt. Fraglich ist, in welchem Maß Einsätze mit verteidigungspolitischen Implikationen schon heute im Rahmen des Art.17 EUV ohne Beschluss des Europäischen Rates möglich sind.

a) Sicherheitsbegriff:

Art. 17 I UA 1 S.1 zählt zu den Fragen der Sicherheit der Union auch die schrittweise Festlegung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik. Dies zeigt, dass „Sicherheit“ als Oberbegriff auch Verteidigungsfragen umfasst³⁹. Zum Teil wurde eine Abgrenzung von Verteidigungspolitik zu Sicherheitspolitik dergestalt vorgenommen, dass „Sicherheitspolitik“ die wirtschaftlichen und finanziellen Aspekte der Sicherheit betrifft, „Verteidigungspolitik“ dagegen allein militärische Fragen⁴⁰.

Dagegen spricht allerdings, dass militärische Operationen der Sicherheit der Union dienen können, ohne gleich unbedingt zu deren „Verteidigung“ notwendig zu sein⁴¹. Darüber hinaus ordnet Art. 17 II EUV ausdrücklich die „Petersberg-Aufgaben“⁴² als „Fragen, die die Sicherheit der Union betreffen“, ein. Sicherheitspolitik ist folglich als umfassend und unteilbar zu verstehen und wird weit über die militärische Dimension hinaus durch politische, ökonomische, soziale, kulturelle oder

³⁶ Auch BVerfG 2 BvE 6/99, Urteil vom 22.11.01 Rz.160, sieht die dauerhaft Ordnung in Europa und Friedenssicherung nach wie vor als entscheidendes Kriterium des Art.24 II GG an. Das entspreche auch der Intention des historischen Verfassungsgebers.

³⁷ BVerfG 90,286; Pernice DR Art.24 Rn.60; Jarass/Pieroth Art.24, Rn.

³⁸ Als Bestandteil der GASP: Vertragstext Art.17 I UA1 EUV: „Die GASP umfasst sämtliche Fragen, welche die Sicherheit der Union betreffen,...“.

³⁹ Cremer in Calliess/Ruffert Art.17 Rn.1.

⁴⁰ Cloos, S.471.

⁴¹ Semrau S.92.

⁴² Petersberger Erklärung der Außen- und Verteidigungsminister der WEU Bull.Reg vom 23.6.1992, Punkt II.4, S.652.

ökologische Faktoren bestimmt⁴³. Insofern geht Sicherheitspolitik über Verteidigungspolitik hinaus⁴⁴.

b) Verteidigungsbegriff

Probleme ergeben sich hinsichtlich des Verteidigungsbegriffs des Art.17 I UA 1 EUV. Einigkeit besteht darüber, dass eine „gemeinsame Verteidigung“ durch den Vertragstext (Art. 17 I UA 1 EUV) lediglich in Aussicht gestellt wird⁴⁵. Welche Aufgabenbereiche hierunter zu fassen sind und somit einer Beschlussfassung und Annahme durch die Mitgliedstaaten bedürfen, ist jedoch umstritten.

(1) Gemeinsame Verteidigung = militärische Beistandspflicht

Ein Teil der Literatur⁴⁶ nimmt an, dass sich die „gemeinsame Verteidigung“ lediglich auf klassische kollektive Selbstverteidigung im Sinne des Art.V WEU-Vertrag⁴⁷ erstrecke, die jedoch vorerst nicht Bestandteil der ESVP ist⁴⁸. Die Wahrnehmung sämtlicher „Petersberg-Aufgaben“ könne die Union bereits heute schon ohne Nutzung der Evolutivklausel des Art.17 I UA1 EUV beschließen (einstimmig durch den Rat gem.Art.23 EUV).

(2) Unterscheidung zwischen friedenssichernden und friedensschaffenden Maßnahmen

Zu einem anderen Ergebnis gelangt man, wenn man den Begriff der „Gemeinsamen Verteidigung“ nicht nur auf das Konzept klassischer Landesverteidigung beschränkt, sondern auch friedensschaffende Gewaltmaßnahmen, also militärische Sicherheitspolitik im Sinne der „Petersberg-Aufgaben“ (wie die NATO- Intervention im Kosovo) in den Bereich einbezieht. Die Grenze zwischen der Anwendung der Evolutivklausel und bereits möglichen gemeinsamen Aktionen ist nach dieser Auffassung zwischen Aufgaben mit „friedenssicherndem“ Charakter und „friedensschaffenden“ Maßnahmen, bei denen Soldaten Waffengewalt nicht nur zur Selbstverteidigung einsetzen⁴⁹, zu ziehen. Allein erstere kann die Union bereits heute beschließen⁵⁰. Begründet wurde diese Auffassung mit der Terminologie und der inneren Logik des Art. 17 EUV sowie seinen wechselseitigen Bezügen in Art.17 Abs.1, 2 EUV. Aus dem Verweis auf die „Petersberg-Aufgaben“ ergebe sich, dass sich der Verteidigungsbegriff nicht auf klassische militärische Beistandspflicht beschränke.

(3) Stellungnahme

Dieser Auffassung ist meines Erachtens zu widersprechen. Art.17 Abs.2 EUV nimmt lediglich Bezug auf „die Fragen, welche die Sicherheit der Union betreffen“ und konkretisiert einen Teil

⁴³ Rede Bundeskanzler Schröder vor der Münchner Konferenz für Sicherheitspolitik 1999; Frank, S.27f; Stützele S.67.

⁴⁴ Frowein FS Everling S.317.

⁴⁵ So Heintschel v. Heinegg, S.157; Cremer in Callies/Ruffert Art.17 Rn.1; Semrau, S.92.

⁴⁶ Semrau S.92,185; Cremer in Callies/Ruffert Art.17 Rn.1,5; Heintschel v. Heinegg S.165.

⁴⁷ Art.V Brüssler Vertrag 17.3.48, Modifizierung 1954 (WEU).

⁴⁸ Vgl. Thym WHI 03/01 S.2, S.4f.

⁴⁹ Vgl.: bzgl. Friedenstruppen: Einsatz von Waffen nur zur Selbstverteidigung Brenner/ Hahn Jus 01,731; Wieland DVBl 91, 1180.

⁵⁰ So zunächst Thym WHI 03/01 S.5; Ansatz auch Frowein FS Everling S.318.

dieser. Aus diesem Verweis geht genau genommen lediglich hervor, dass sich die Sicherheitspolitik im Sinne der schrittweisen Festlegung einer Verteidigungspolitik auch auf die Fragen des Art.17 II EUV bezieht. Auch die Änderungen, die durch den Vertrag von Nizza vorgenommen wurden, unterstützen meine Annahme. Bei der konsequenten Streichung des Verweises auf UA 2⁵¹ wurde die „Festlegung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik“ beibehalten, so dass deutlich wird, dass eine solche über die Integration der WEU hinausgeht und folglich eigenständige Bedeutung hat. Im Ergebnis spricht das dafür, die „schrittweise Festlegung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik“ (auch) in der Wahrnehmung der „Petersberg-Aufgaben“ zu sehen.

Der Begriff „gemeinsame Verteidigung“ hingegen - als in Aussicht gestelltes Ziel - bezieht sich auf die klassische kollektive Landesverteidigung in Form einer defensiven militärischen Bündnisstruktur, deren Begründung der Nutzung der Evolutivklausel bedarf.

c) Zwischenergebnis

Art.17 EUV bildet die rechtliche Grundlage der ESVP. Im Rahmen derer kann die Union schon heute Operationen zur Erfüllung der „Petersberg-Aufgaben“ beschließen. Die Begründung einer militärischen Beistandspflicht, ähnlich dem Art. V des Brüsseler Vertrages, ist in der ESVP nicht vorgesehen. Für die Einführung einer solchen ist in Art. 17 Abs.1 UA1 EUV ein gegenüber Art. 48 EUV vereinfachtes Vertragsschlussverfahren vorgesehen, nämlich ein Beschluss des Europäischen Rates, der durch die Mitgliedstaaten gemäß ihrer verfassungsrechtlichen Vorschriften angenommen wird (Evolutivklausel).

3.) Akteure der ESVP und ihre Berechtigung

Betreffend der einzelnen Organe gibt Art.28 I EUV explizit jene Bestimmungen des EG- Vertrags an, die auf alle Bereiche des Titel V EUV - somit auch auf die ESVP als Bestandteil der GASP-Anwendung finden⁵². Allerdings sind die Befugnisse zwischen Rat, Parlament und Kommission anders verteilt als im Rahmen der Gemeinschaft.

Unter diesem Gesichtspunkt unterscheidet sich die intergouvernemental strukturierte GASP bei der Umsetzung sehr stark von den Gemeinschaftspolitiken. So wird die Kommission zwar in vollem Umfang an der GASP beteiligt (Art.18 Abs.4 EUV), verfügt aber über kein ausschließliches Recht zur Unterbreitung von Initiativen. Diese kommen vor allem vom Vorsitz, von einem Mitgliedstaat oder vom Hohen Vertreter. Das Europäische Parlament wird vom Vorsitz zu den grundlegenden Weichenstellungen für die GASP gehört und über ihre Entwicklung informiert (Art.21 EUV). Wesentliche Akteure der ESVP sind folglich:

⁵¹ „im Sinne des Unterabsatzes 2“, wird gestrichen.

⁵² Es ergibt sich auch schon aus dem Prinzip des einheitlichen institutionellen Rahmens des Art.3 EUV, dass die Organe der EG im Wege der von einigen so bezeichneten „Organleihe“ auch für die GASP und damit auch für die ESVP zur Geltung kommen. Wegen Art.28 I EUV ist das Institut der Organleihe jedoch nicht näher zu erläutern.

a) Der Europäische Rat

Der Europäische Rat der Staats- und Regierungschefs steht im Bereich der GASP an vorderster Stelle. Er bestimmt gem. Art.13 EUV die Grundsätze und allgemeinen Leitlinien auch betreffend Fragen mit verteidigungspolitischen Bezügen. Seine Legitimation gewinnt er aus der Stellung der in ihm vertretenen Organe, die regelmäßig den Staat nach außen zu vertreten berufen sind⁵³.

b) Der Rat („für Allgemeine Angelegenheiten)“

Der Rat in Form des „Rates für Allgemeine Angelegenheiten“ ist nach Art.13 III EUV zuständiges Gremium zur Beschlussfassung der ESVP, einschließlich der Maßnahmen des Krisenmanagements⁵⁴. Gebildet wird er grundsätzlich durch die Außenminister der EU-Mitgliedstaaten⁵⁵. Wenn Leitlinien zu Verteidigungsfragen zu bestimmen sind, wird den jeweiligen Verteidigungsministern eine Mitwirkungsmöglichkeit durch eine Entscheidungs- oder Beratungskompetenz eingeräumt.

c) Der Generalsekretär des Rates/ Hoher Vertreter für die GASP

Die seit Amsterdam eingeführte Funktion des „Hohen Vertreters für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik“ (mitunter „Mr. GASP“ genannt), wird gem. Art.26 EUV vom Generalsekretär des Rates ausgeübt. Er unterstützt den Rat, indem er auf Ersuchen des Vorsitzes⁵⁶ im Namen des Rates den politischen Dialog mit Dritten führt und zur Formulierung, Vorbereitung und Durchführung politischer Entscheidungen beiträgt⁵⁷.

d) Politisches und Sicherheitspolitisches Komitee (PSK)

Durch den Vertrag von Nizza wurde das auf Grund des Art.25 EUV bereits bestehende „Politische Komitee“ in ein „Politisches und Sicherheitspolitisches Komitee“ umgewandelt und durch Beschluss vom 22. Januar 2001 eingesetzt⁵⁸. Dem PSK ist eine zentrale Rolle im Krisenmanagement übertragen. Es soll als „Motor“ der ESVP und GASP fungieren⁵⁹. Zusammengesetzt ist das Komitee aus nationalen Vertretern auf der Ebene der politischen Direktoren, die sich entsprechend Art.25 EUV n.F. mit allen Aspekten der GASP (einschließlich der ESVP) beschäftigen. Aufgabe des PSK ist es insbesondere, zur Vorbereitung der Entscheidungen des Rates internationale Politiken unter allen für die GASP/ESVP relevanten Gesichtspunkten zu untersuchen (*analytisch-konzeptionelle Funktion*⁶⁰) und für den Rat Vorschläge für gemeinsame Politiken und Maßnahmen zu erarbeiten (*Leitlinien- und Empfehlungsfunktion*). Ferner überwacht es die Durchführung vereinbarter Politiken (*Koordinierungs- und Überwachungsfunktion*) und pflegt den Kommunikations-

⁵³ Vgl. Art.59 GG.

⁵⁴ Algieri, S.167.

⁵⁵ Vgl. Art.203ff. EGV.

⁵⁶ Vorsitz bedeutet: Vorsitz im Europäischen Rat, Rat der Europäischen Union, sowie vorbereitenden Gremien. Ausgeführt wird er durch einen Mitgliedstaat im halbjährlichen Wechsel.

⁵⁷ Gegenwärtig übt die Funktion des Hohen Vertreters **Javier Solana**, der gleichzeitig Generalsekretär der WEU ist, aus. Sein Stellvertreter ist Pierre de Boissieu.

⁵⁸ Vgl. Beschluss des Rates (2001/78/GASP), Amtsblatt Nr. L 027 vom 30/01/2001 S. 0001 – 0003.

⁵⁹ Vgl. Bericht des Vorsitzes Nizza 4.12.2000 Anlage III.

⁶⁰ Diese Begrifflichkeit trifft Algieri, S.168f.

und Informationsaustausch mit allen für die GASP relevanten Akteuren (*Dialogfunktion*)⁶¹. Durch die Änderungen von Nizza wird dem PSK, über die Zuständigkeit des ursprünglichen „Politischen Komitees“ hinaus, das Recht (bzw. die Pflicht) zur Wahrnehmung politischer Kontrolle und strategischer Leitung unter Verantwortung des Rates zugewiesen (Art.25 II EUV n.F.). Dies kommt einer „Fusion“ des „Ausschusses für politische Sicherheitsfragen“⁶² (APS) mit dem Politischen Komitee gleich. Eine noch bedeutendere Rolle kann dem PSK obendrein in besonderen Krisensituationen zukommen: Der Rat kann dem Komitee im Zusammenhang mit konkreten Operationen zur Krisenbewältigung Entscheidungsbefugnisse einräumen⁶³. Grundsätzlich besteht die Möglichkeit, dass der Generalsekretär und Hohe Repräsentant der EU den Vorsitz ausübt. Des Weiteren nimmt der Vorsitzende des EUMC an Sitzungen teil, in denen verteidigungspolitische Beschlüsse gefasst werden.

e) Der Ausschuss der Ständigen Vertreter

Wie in den anderen Säulen ist der Ausschuss der ständigen Vertreter (AStV) auch im Bereich der GASP in der Vorbereitung der Ratsentscheidungen engagiert. Art.25 EUV, der das PSK etabliert, lässt insofern ausdrücklich Art.207 EGV unberührt. Um eine Disharmonie zwischen AStV und PSK wegen eines Ungleichgewichts zu vermeiden, wird im Krisenfall auf eine enge Koordinierung zwischen den beiden Gremien Wert gelegt⁶⁴.

f) Ausschuss für zivile Aspekte des Krisenmanagements (AZAK)

Der bereits seit Mai 2000 existierende⁶⁵ AZAK beschäftigt sich ausschließlich mit Fragen nichtmilitärischer Krisenbewältigung⁶⁶. Er verfügt über zivile Kräfte, deren Einsatz er koordiniert. Pfeilerübergreifend soll er Empfehlungen zur Krisenprävention und Handlungsoptionen zur nichtmilitärischen Krisenbewältigung mit zivilen Kräften der Mitgliedstaaten erarbeiten und dem PSK sowie anderen Instanzen des Rates Entscheidungen zuleiten. Der Ausschuss besteht aus Vertretern der Mitgliedstaaten.

g) Militärausschuss (EUMC)

Der Militärausschuss der Europäischen Union, der durch den Beschluss des Rates vom 22. Januar 2001 eingesetzt wurde⁶⁷, ist das höchste militärische Gremium im Rahmen des Rates. Er setzt sich aus den Generalstabschefs (CHOD) der Mitgliedstaaten zusammen, die von ihren militärischen

⁶¹ Vgl. Bericht des Vorsitzes Nizza 4.12.2000 (14056/2/00) Anlage III; Beschluss des Rates vom 22. Januar 2001 (2001/78/GASP) zur Einsetzung des Politischen und Sicherheitspolitischen Komitees, Anhang.

⁶² APS: als ständiges Gremium durch Helsinki eingesetzt: Bericht des Vorsitzes Helsinki 8.12.99 (13619/1/99) Anlage I 15.a).

⁶³ Art.25 III EUV n.F.

⁶⁴ Beschluss des Rates (2001/78/GASP) über die Einsetzung des PSK 22.01.01 Anhang 2.).

⁶⁵ Auf Ratsbeschluss vom 22.5.2000 basierend, zur Herstellung nichtmilitärischer Fähigkeiten.

⁶⁶ Die da wären: Stärkung des Rechtsstaats, Stärkung der Zivilverwaltung, Polizei, Zivilschutz.

⁶⁷ Beschluss des Rates (2001/79/GASP), Amtsblatt Nr. L 027 vom 30/01/2001 S. 0004 – 0006; eingerichtet wurde er allerdings erst am 9.April 2001.

Delegierten (MILREP) in Brüssel ständig vertreten werden⁶⁸. Der EUMC berät das PSK in militärischen Fragen und kann einschlägige Empfehlungen abgeben. Außerdem nimmt er die Kontrolle aller militärischen Aktivitäten im Rahmen der EU wahr und bildet das Forum für militärische Kooperation und Konsultation der Mitgliedstaaten im Bereich der Konfliktverhütung und -bewältigung. Gegenüber dem Militärstab gibt der EUMC die Leitlinien vor.

Eine ausdrückliche Erwähnung findet der EUMC im Vertragstext nicht. Dies ist ein Umstand, der zuweilen gerade im Zuge der Änderungen von Nizza als inkonsequent erachtet wird⁶⁹. Anzunehmen ist jedoch, dass der Beschluss über seine Einsetzung auf Art. 17 I UA 2 EUV basiert, d.h. im Zuge der fortschreitenden Integration der WEU stattfand⁷⁰. Aus dem Beschluss des Rates vom 22. Januar 2001 geht hervor, dass in Art.25 EUV die Grundlage der Tätigkeit des EUMC (als untergeordnetes Organ des PSK) zu sehen ist⁷¹.

h) Militärstab (EUMS)

Der Militärstab – eingerichtet am 11. Juni 2001- ist dem Generalsekretär/ Hohen Vertreter unmittelbar zugeordnet und als Generaldirektion im Ratssekretariat der Europäischen Union verankert⁷². Sein Aufgabenkatalog besteht in der Frühwarnung, der Lagebeurteilung und der strategischen Planung im Hinblick auf die Ausführung der „Petersberg-Aufgaben“, einschließlich der Identifizierung der europäischen nationalen und multinationalen Streitkräfte. Rechtliche Grundlage des Militärstabs – als Teil des Generalsekretariats- bildet Art.207 II EGV. Der Beschluss über seine Einsetzung ist wiederum auf der Basis des Art.17 I UA 2 EUV durch den Rat getätigt worden, mit der Folge, dass die Beschlüsse bereits ohne Inkrafttreten des Vertrages von Nizza Wirksamkeit entfalten⁷³.

i) Zwischenbilanz

Zusammenfassend lässt sich in Bezug auf die Struktur der ESVP sagen, dass wesentliche Entscheidungsbefugnisse beim Rat liegen, dem wiederum der „Generalsekretär und Hohe Vertreter der GASP“ und insbesondere das PSK als sehr bedeutendes Gremium der ESVP unterstehen. Für die Kommission und das Europäische Parlament hingegen sind keine nennenswerten Rollen vorgesehen.

⁶⁸ Dann, wenn es als notwendig erachtet wird, kommt der EUMC auf Generalstabsebene zusammen. Bericht des Vorsitzes Nizza (14056/2/00) 4.12.2000 Anlage IV.

⁶⁹ Pache/Schorkopf NJW 01,1385.

⁷⁰ Im Ergebnis auch Thym WHI 03/01 S.6. Eine solche Folgerung lässt auch die Beschlussfassung des Rates selbst zu: „(1) Im Rahmen der Stärkung der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) und insbesondere der in Artikel 17 des Vertrags über die Europäische Union vorgesehenen Gemeinsamen Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik hat der Europäische Rat“, Fn.90.

⁷¹ „Der Rat der Europäischen Union (beschließt) gestützt auf den Vertrag über die Europäische Union, insbesondere auf Artikel 28 Absatz 1, gestützt auf den Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, insbesondere auf Artikel 207, unter Bezugnahme auf Artikel 25 des Vertrags über die Europäische Union.

⁷² Vgl. Stützele S.79.

⁷³ Vgl. Im Ergebnis Thym WHI 03/01, S.6.

IV. Status quo

Inwieweit der Beschluss des Europäischen Rates von Laeken berechtigt war und die EU heute schon die Fähigkeitsziele von Helsinki, sowohl im militärischen⁷⁴ als auch im zivilen⁷⁵ Konfliktmanagement, erreicht hat, oder ob sie „planmäßig“ überhaupt zu erreichen sind, wird im folgenden näher zu betrachten sein:

1.) Nichtmilitärische (zivile) Krisenbewältigung

Auf ihrer Konferenz in Feira⁷⁶ vereinbarten die im Rahmen des Europäischen Rates zusammen gekommenen Staats- und Regierungschefs vier prioritäre Bereiche des zivilen Krisenmanagements: Polizei, Stärkung des Rechtsstaats, Stärkung der Zivilverwaltung sowie Bevölkerungs- und Katastrophenschutz.

In Form freiwilliger Zusammenarbeit wollen die EU- Mitgliedstaaten in der Lage sein, bis 2003 rund 5000 Polizeibeamte für internationale Missionen und zur Deckung des spezifischen Bedarfs in den einzelnen Phasen dieser Operationen bereitzustellen. Innerhalb von weniger als 30 Tagen müssen davon bis zu 1000 Polizisten einsatzfähig sein und verlegt werden können⁷⁷.

Nach der Verabschiedung eines Aktionsplans in Göteborg⁷⁸ konnten die Minister dann im November 2001 auf einer Beitragskonferenz zu den polizeilichen Fähigkeiten Vollzug melden: Die freiwilligen personellen Zusagen der Mitgliedsländer übertrafen sogar die Erwartungen, so dass das quantitative Ziel von 5000 Polizisten bereits vorzeitig erreicht wurde⁷⁹.

Auch die qualitativen Voraussetzungen sollen, folgt man dem Beschluss des Europäischen Rates in Laeken, hinreichend sein, um die Fähigkeit für einen Kriseneinsatz der EU zu begründen.

Ob und inwieweit nun die Umsetzung des Aktionsplans und die damit verbundenen Übungsprogramme i.S.d. Beschlusses von Göteborg⁸⁰ ausreichend waren, wird sich vermutlich in Kürze herausstellen. Denn die Europäische Union wird, so hat der Rat am 18. Februar 2002 beschlossen⁸¹, ab dem 1. Januar 2003 die Polizeimission der Vereinten Nationen in Bosnien- Herzegowina als *ersten zivilen Einsatz der ESVP* für drei Jahre übernehmen⁸². Der Auftrag beschränkt sich auf die Beratung, Überwachung und Inspektion der mittleren und höheren Führungsebenen.

⁷⁴ Bericht des Vorsitzes Helsinki (13619/1/99) 8.12. 1999 Anlage I, 6.

⁷⁵ Bericht des Vorsitzes Feira (9149/00) 19.-20.6.2000, , III d), Appendix 4.

⁷⁶ Feira 19.-20.6.2000.

⁷⁷ Bericht des Vorsitzes Feira 19.-20.6.2000, I, III und Erklärung der Minister vom 19.11.2001 bzgl. der Beitragskonferenz Brüssel .

⁷⁸ Göteborg 15.6.2001 Bericht des Vorsitzes Anlage I.

⁷⁹ Was das Ziel der Verlegung von Polizeikräften anbelangt, so haben die Mitgliedstaaten sogar zugesagt 1.400 Polizisten bereitzustellen, vgl. Bericht des Vorsitzes Laeken (15193/01) 11.12..2001, 9; so auch Erhardt, in „Streitkräfte und Strategien“ NDR 4, 23.2.2002.

⁸⁰ Göteborg 15.6.2001, Bericht des Vorsitzes Punkt 27.

⁸¹ Tagung des Rates Allgemeine Angelegenheiten am 18./19.Februar 2002 in Brüssel, S.16; außerdem Tagung des Rates am 11.03.2002 Brüssel, S.16.

⁸² Beschluss des Rates Brüssel (6247/02- Presse 30) vom 18./19.Februar 2001.

Für eine solche Übernahme sprechen insbesondere politische Gründe: Zum einen wäre es ein bescheidener Anfang⁸³ und eine erste kleine Bewährungsprobe in einem überschaubaren Bereich, durch die die bislang nur auf dem Papier existierende ESVP mit Leben gefüllt würde. Zum anderen würde erkennbar, dass die EU internationale Lasten zur Sicherheitsgewährleistung übernimmt. Die Gestaltung der Kommandostruktur wurde bereits vorgenommen. Der auf Grundlage eines Beschlusses des Friedensimplementierungsrats eingesetzte Hohe Vertreter für Bosnien-Herzegowina wird zugleich Sonderbeauftragter der EU⁸⁴. Er berichtet dem Rat durch den Hohen Vertreter für die GASP. Dem PSK obliegt die politische Kontrolle und strategische Leitung⁸⁵.

Nichtsdestotrotz wird es notwendig sein, die ihr zur Verfügung stehenden Mittel und Fähigkeiten weiterzuentwickeln, damit die EU immer komplexere Aufgaben wahrnehmen kann⁸⁶. Gerade in den Bereichen der Rechtsstaatlichkeit, der Zivilverwaltung und des Katastrophenschutzes sind noch nicht alle Ziele von Göteborg erreicht⁸⁷. Im Besonderen muss jedoch das Augenmerk der Schulung, Auswahl und Ausrüstung des Personals gelten. Hierzu sollen auch in den Bereichen der Stärkung des Rechtsstaats und der Zivilverwaltung Schulungsmodule in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten entwickelt werden⁸⁸. Festzuhalten ist folglich, dass die Union bereits einen Teil des Weges in Richtung „ziviles Krisenmanagement“ erreicht hat, ein gutes Stück jedoch bis zum Ziel noch vor ihr liegt.

2.) Militärisches Krisenmanagement

Für die Krisenverhütung und Krisenbewältigung „muss die Union Fähigkeiten zu autonomem Handeln, gestützt auf glaubwürdige militärische Fähigkeiten, sowie Mittel und die Bereitschaft besitzen, einen Einsatz zu beschließen um - unbeschadet von Maßnahmen der NATO - auf internationale Krisensituationen zu reagieren“⁸⁹. Das „European Headline Goal“ (EHG) von Helsinki war Ausdruck dieses Gedankens auf dem Weg für das militärische Profil der EU⁹⁰.

Dieses gemeinsame europäische Planziel sieht vor, dass die Mitgliedstaaten bis zum Jahr 2003 in der Lage sein sollen, Streitkräfte in Größenordnungen bis zur Korpsstärke (50- 60.000 Soldaten) aufzustellen. Diese sollen innerhalb von 60 Tagen zusammen mit zusätzlichen Luft- und Seestreitkräften für Operationen im Rahmen des Krisenmanagements in Krisenregionen verlegt werden können. Die Durchhaltefähigkeit soll mindestens ein Jahr betragen.

⁸³ Erhardt, in „Streitkräfte und Strategien“ NDR 4, 23.2.2002.

⁸⁴ In Person des Lord Ashdown, Beschluss des Rates am 11.03.2002 Brüssel, S.16.

⁸⁵ Vgl. Tagung des Rates 18.02.02 S.16 (6247/02- Presse 30).

⁸⁶ Vgl. Schlussfolgerung des Vorsitzes Laeken (SN 300 //01) 14./15.12.2001, Punkt 6.

⁸⁷ Vgl. Ziele von Göteborg 15.06.2001 unter A) Zivile Fähigkeiten Punkt 13 und Bericht des Vorsitzes Laeken (15193/01) 11.12.2001 Punkt 11: Im Bereich der Rechtsstaatlichkeit bisher: lediglich Ausarbeitung des vorläufigen Rechtsrahmens; Bedarf: 200 Beamte zur Ergänzung in der Strafrechtspflege. Zivilverwaltung: bisher: Prüfung des Bedarfs an Zollexperten; Bedarf: Pool von Experten in anderen Bereichen; Bevölkerungsschutz: bisher: Ermittlung der Fähigkeiten der Mitgliedstaaten, Bedarf: Einsatztruppe von bis zu 2000 Personen.

⁸⁸ Vgl. Bericht des Vorsitzes Laeken (15193/01) 11.12.2001 Punkt 12.

⁸⁹ Bericht des Vorsitzes Köln 3./4.06.1999, Anhang III Punkt 1.

⁹⁰ Europäischer Rat Helsinki 10./11.12.1999 Schlussfolgerung des Vorsitzes Anlage IV.

Besonders hervorzuheben ist in diesem Zusammenhang, dass die Herstellung militärischer Fähigkeiten und die Durchführung militärischer Operationen der EU gerade nicht die Schaffung einer „Europäischen Armee“ impliziert⁹¹. Vielmehr sollen bestehende multinationale und nationale Stäbe und Verbände zu einem „Set of Forces“ entsprechend weiterentwickelt werden, aus dem im Bedarfsfall der EU zur Durchführung einer von ihr geführten Operation die geeigneten Streitkräfte zur Verfügung gestellt werden, wobei die Entscheidung über das „Ob“ des Bereitstellens von Streitkräften eine souveräne nationale Entscheidung der Mitgliedstaaten bleiben soll⁹².

Auf der „Capability Commitment Conference“ benannten die EU-Mitgliedstaaten am 20.11.2000 ihre Beiträge zum EHG, aus denen sich der Grundstock zur Erreichung der militärischen Fähigkeitsziele ergibt⁹³. In quantitativer Hinsicht ergibt sich hieraus, dass bis 2003 konkret 100.000 Soldaten, 400 Kampfflugzeuge und 100 Kriegsschiffe zur Verfügung stehen. Damit scheint zunächst einmal das vorgegebene Planziel bis 2003 erfüllt zu sein, jedoch sind für die Berechnung des tatsächlichen Umfangs an Personal und Material verschiedene Faktoren zu berücksichtigen, wie beispielsweise die Dauer der Operationen, die Rotationszeiten von Truppenteilen oder die jeweiligen topographischen Bindungen des Einsatzgebiets. Somit kann die Zahl des Personal- und Materialbedarfs im konkreten Fall wesentlich höher liegen als die genannten Beiträge widerspiegeln⁹⁴. Erfassungen des quantitativen Potenzials von Laeken⁹⁵ ergaben, dass zwar diverse Fortschritte bezüglich der militärischen Fähigkeiten erzielt worden waren, jedoch wurden auch etwaige nicht unerhebliche Lücken festgestellt⁹⁶, die es zu schließen erfordert. Die bedeutendsten Bereiche hierunter sind der Ausbau des strategischen Luft- und Seetransports, die Steigerung der Logistik und der operativen Mobilität sowie die, der Flexibilität. Ferner bestehen bedeutende Defizite in technischen Bereichen⁹⁷ einschließlich militärischer Ausrüstung (Waffen, Munition, Schutz der Streitkräfte usw.). Als qualitativ verbesserungswürdig erkannt wurden außerdem die Verfügbarkeit, die Verlegefähigkeit, die Interoperabilität und die Durchhaltefähigkeit der Kräfte. Es wird deutlich, dass die Lücken groß und die Zeit, in der sie zu schließen sind, sehr gering ist⁹⁸. Dabei darf man nicht verkennen, dass all diese Fähigkeiten nicht zum Nulltarif zu haben sind⁹⁹. Die politisch und strategisch erforderliche Neubegründung der Streitkräfte ist eine große Herausforderung für die Union - auch in finanzieller Hinsicht. Aus diesem Grunde bleibt zwar

~~Zieldatum des Aufbaus das Jahr 2003, die volle Einsatzbereitschaft wird aber nach allgemeiner~~

⁹¹ Stütze S.74; auch: Bericht des Vorsitzes Nizza Einleitung Abs.2; Bericht des Vorsitzes Laeken 29. B) Abs.2.

⁹² Vgl. auch Bericht des Vorsitzes Nizza (14056/2/00) Einleitung Abs. 2; vgl. Ridderbusch, Katja in Die Welt 03.04.2002.

⁹³ Algieri, S.177: Dänemark leistet angesichts seiner Sonderposition in der GASP keinen entsprechenden Beitrag; Spätere Bestätigung der Zusagen: Konferenz über die Verbesserung der Fähigkeiten 19.11.2001 Brüssel.

⁹⁴ So Algieri, S.177.

⁹⁵ Bericht des Vorsitzes Laeken 11.12.2001 Anlage I Punkt 3ff.: vor allem bezüglich der quantitativen Beiträge.

⁹⁶ Erforderlich sind demnach beispielsweise noch folgende zusätzliche Verbesserungen hinsichtlich der Streitkräfte: Schutz der dislozierten Kräfte, Fähigkeiten des Einsatzes und Logistik, die operative Mobilität und mehr Flexibilität.

⁹⁷ So wie Fernmelde- und Nachrichtenwesen und verlegefähige Fernmeldemodule.

⁹⁸ Ridderbusch, Katja in Die Welt 03.04.02.

⁹⁹ Stütze S.85.

Jahr 2003, die volle Einsatzbereitschaft wird aber nach allgemeiner Auffassung¹⁰⁰ in wesentlichen Punkten frühestens bis 2012 erreicht werden können.

V. Die intergouvernementale Struktur der ESVP

Die ESVP als Bestandteil der GASP gehört der sogenannten „zweiten Säule“ der Europäischen Union an. Während die erste Säule nach suprastaatlicher Methode gemeinschaftlich organisiert ist, liegen in der GASP intergouvernementale Strukturen vor¹⁰¹.

So legt Art. 23 Abs. 2 EUV fest, dass Beschlüsse mit militärischen oder verteidigungspolitischen Bezügen einstimmig zu treffen sind. Weiterhin bleibt – wie oben¹⁰² bereits dargestellt – die Entscheidung über den Einsatz nationaler Streitkräfte in jedem Fall den einzelnen Mitgliedstaaten vorbehalten. Die ESVP nimmt den Mitgliedstaaten demnach keine Souveränitätsrechte, vielmehr achtet sie ausdrücklich den Charakter ihrer speziellen Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Zum Teil wird jedoch angenommen, dass dieser Intergouvernementalismus nicht unbedingt zu einer Stärkung der Union, sondern zu einer Aushöhlung ihres supranationalen Kerns führt¹⁰³.

1.) Auswirkungen auf die Handlungsfähigkeit der EU

Welche Auswirkungen hat die intergouvernemental gestaltete ESVP auf den Betriebsmodus von GASP und EU insgesamt? Zur Erörterung dieser Frage ergeben sich vor allem drei relevante Bereiche: das Beschlussfassungsverfahren, die demokratische Legitimation und die Kohärenz mit den Gemeinschaftspfeilern.

a) Beschlussfassungsverfahren

Wie oben bereits angedeutet, erfordert die Beschlussfassung im Prinzip¹⁰⁴ Einstimmigkeit (Art.23 EUV). Grundsätzlich bergen Einstimmigkeitsregelungen immer ein Effizienzproblem, da sie es einzelnen Mitgliedstaaten ermöglichen, ihre Sonderinteressen gegen die breite Mehrheit zu stellen. Gerade in Krisenfällen kann dies eine rasche und konsequente Reaktionen verhindern und somit Auswirkungen auf die Handlungsfähigkeit und Glaubwürdigkeit der ESVP haben¹⁰⁵. Durch eine steigende Anzahl an Mitgliedstaaten könnte sich das Effizienzproblem im Zuge der Erweiterung noch zunehmend verstärken.

¹⁰⁰ vgl. 25.03.02 NZZ „International“ unter <http://www.nzz.ch/2002/03/25/al/page-article824UA.html>, so auch Algieri, S.178 Fn.36.

¹⁰¹ Vgl. auch Siedschlag 2000,4.Absatz.

¹⁰² Unter IV2.).

¹⁰³ So Hellmann/Wagner in FAZ 19.Juni 2000, Weidenfeld/ Janning C.A.P., S.10; im Ansatz auch Algieri S.189f.; Kux, Courage 17.6.1999.

¹⁰⁴ Ausnahme ist die „konstruktive Enthaltung“, nach der ein Mitgliedstaat, der sich der Stimme enthält, zum Zeitpunkt der Annahme eines Beschlusses in Bezug auf seine Enthaltung eine förmliche Erklärung abgeben kann. In diesem Fall ist er nicht verpflichtet, den Beschluss durchzuführen, er akzeptiert jedoch, dass der Beschluss für die Union bindend ist.

¹⁰⁵ Kremer/Schmalz Integration 02/2001 S.10.

b) Demokratische Legitimation

Ferner könnte eine intergouvernementale ESVP den demokratischen Legitimationsstrang beeinträchtigen. Zum einen begründet sie im Tagesgeschäft, jenseits vieldebatierter Grundsatzfragen der Sicherheits- und Verteidigungspolitik, europäische Handlungszwänge für die Mitgliedstaaten, die von den nationalen Parlamenten nicht mehr hinreichend kontrolliert werden können¹⁰⁶. Zum anderen ist eine ausreichende Beteiligung an Beschlussfassungen oder deren Kontrolle durch das Europäische Parlament nicht gewährleistet. Der Mangel einer Einbeziehung von parlamentarischen Institutionen und das damit verbundene Demokratiedefizit wird schon seit geraumer Zeit beklagt, denn gerade bei Entscheidungen, die den gemeinsamen Einsatz bewaffneter Streitkräfte und infolgedessen Menschenleben betreffen, sollte die demokratische Legitimation sichergestellt sein¹⁰⁷.

c) Kohärenz mit dem Gemeinschaftspfeiler

In der Vergangenheit kam es wiederholt zu „Kompetenzrängeleien“ und institutionellen Friktionen zwischen dem suprastaatlichen Gemeinschafts- und intergouvernementalem GASP-Pfeiler. Probleme ergeben sich insbesondere aus der Aufsplitterung außen- und sicherheitspolitisch relevanter Aufgabenbereiche auf die verschiedenen Säulen¹⁰⁸, wie z.B. der Trennung außenwirtschaftlicher (erste Säule) und außenpolitischer (zweite Säule) Gebiete¹⁰⁹. Eine stärkere Koordination sowohl innerhalb der Säulen als auch zwischen ihnen könnte durch das Kohärenzgebot des Art.3 EUV erforderlich erscheinen. Ein Spannungsverhältnis zwischen intergouvernementalen und gemeinschaftlichen Zuständigkeiten aufgrund mangelnder Kohärenz hat jedenfalls negative Folgen für die Krisenbewältigungsfähigkeit und Glaubwürdigkeit der EU¹¹⁰.

2.) **Entwicklungsmöglichkeiten und Lösungsansätze**

Der Intergouvernementalismus im Zusammenhang mit der ESVP scheint grundsätzlich weitreichende Folgen für die Effizienz und Handlungsfähigkeit der EU zu haben.

Immer häufiger werden Schritte in Richtung einer Vergemeinschaftung der zweiten Säule der Union gefordert, da dies zur Stärkung der EU beitrage und ansonsten die Gefahr bestünde, dass eine gemeinsame Außenpolitik niemals internationale Akzeptanz fände¹¹¹.

In kurz- bis mittelfristiger Perspektive gilt es folglich, bestehende Lücken zu überbrücken und einen geeigneten Betriebsmodus zwischen der ESVP und den übrigen Handlungsfeldern der EU zu

¹⁰⁶ Kremer/Schmalz Integration 02/2001 S.11.

¹⁰⁷ Kremer/Schmalz Integration 02/2001 S.11.

¹⁰⁸ Erste Säule: Außenwirtschaft, Entwicklungszusammenarbeit; zweite Säule: ESVP, gemeinsame Aktionen; dritte Säule: Maßnahmen der inneren Sicherheit.

¹⁰⁹ Probleme können sich insbesondere bei Wirtschaftssanktionen gegenüber Drittstaaten ergeben, wenn sie im Rahmen der GASP zum Instrument des gemeinsamen Standpunkts werden.

¹¹⁰ Vgl.: Algieri, S.191;Pflueger in: Rede zur Vortragsreihe “Forum Constitutionis Europae“ des Walter Hallstein Instituts für Europäisches Verfassungsrecht, 24.April 2001, Kremer/Schmalz Integration 02/2001 S.11; Kux in Courage 17.6.1999.

¹¹¹Weidenfeld/ Janning C.A.P.,S.10; Pflueger in: Rede zur Vortragsreihe “Forum Constitutionis Europae“ des Walter Hallstein Instituts für Europäisches Verfassungsrecht, 24.April 2001, Kremer/Schmalz Integration 02/2001 S.10ff.; Kux in Courage 17.6.1999.

finden. Entscheidend ist zunächst einmal die Steigerung internationaler Handlungsfähigkeit der Union durch Nutzung bereits bestehender Möglichkeiten.

a) Beschlussverfahren

Im Vergleich zu dem hinsichtlich des *Beschlussverfahrens* bestehenden Einstimmigkeitsmodus, könnte eine Ausweitung qualifizierter Mehrheitsabstimmungen potentiell eine effizienzsteigernde Wirkung haben¹¹². Jedoch ginge damit ein Souveränitätsverlust der einzelnen Mitgliedstaaten einher. Sollten sie nicht zu einer solchen Einschränkung bereit sein, so bietet sich ein viel diskutierter Ausweg im Ausbau einer flexiblen Form der „verstärkten Zusammenarbeit“ an¹¹³. Deren Inhalt ist es, dass Staaten mit anderen Mitgliedstaaten gemeinsam handeln können, ohne von den übrigen Mitgliedstaaten daran gehindert zu werden. Zwar hat Nizza die „verstärkte Zusammenarbeit“ auch für Teile der GASP ermöglicht¹¹⁴, jedoch findet diese Regelung bisher noch keine Anwendung auf die ESVP¹¹⁵. Besonders hinsichtlich einer Erweiterung der EU kann sich die „verstärkte Zusammenarbeit“ als adäquates Mittel erweisen, um diese und den Vertiefungsprozess in Einklang zu bringen¹¹⁶. Jedoch ist diesbezüglich darauf zu achten, dass Staaten mit Einzelinteressen nicht gänzlich ausgegrenzt werden oder exklusive „Klubs“ privilegierter Staaten entstehen.

b) Demokratische Legitimation

Zur Beseitigung des Demokratiedefizits gilt es eine effektive Aufteilung zwischen nationaler und europäischer Kontrolle zu finden und das Europäische Parlament zumindest indirekt in die ESVP mit einzubeziehen. Eine Stärkung der Beteiligung des Parlaments könnte dadurch erreicht werden, dass man ihm ein umfassendes Informations- und Konsultationsrecht zugesteht, oder aber indem das Parlament seine Rolle im Haushaltsverfahren nutzt und die Freigabe von Finanzmitteln für das im Zusammenhang mit der Krisenreaktionstruppe benötigte Personal zur Diskussion stellt¹¹⁷.

c) Kohärenz

Es bestehen verschiedene Ansätze für die Verbesserung der Kohärenz und der Effizienz der Europäischen Union¹¹⁸.

Das Europäische Parlament hat in diesem Zusammenhang vorgeschlagen, die Aufgaben, die vom Hohen Vertreter für die GASP wahrgenommen werden, einem Vizepräsidenten der Kommission zu übertragen¹¹⁹. Dieser wäre für die Außenbeziehungen und die GASP zuständig und müsste dem

¹¹² Guerot, Ulrike, S.178, Frisch, Thomas unter: http://www.europaechische-sicherheit.de/Rel/ausgaben/02februar2002/pages/text_01/text_01_01.html.

¹¹³ Vgl. Algieri S.195, Kremer/Schmalz Integration 02/2001 S.10.

¹¹⁴ Vgl. Neue Fassung des Art.27 a-e EUV, insbesondere den Ausschluss in Art.27b EUV.

¹¹⁵ Vgl. Algieri S.193.

¹¹⁶ So Algieri S.194.

¹¹⁷ So Algieri S.201.

¹¹⁸ Bericht des Hohen Vertreters und der Kommission für den Europäischen Rat Nizza, Brüssel, 30.11.2000 Nr.14088/00.

¹¹⁹ Vgl. Elmar Brok Europäisches Parlament A5-0340/2000.

Rat wie auch dem Europäischen Parlament gegenüber Rechenschaft ablegen. Der Hohe Beauftragte soll durch den dauernden Vorsitz im PSK und durch Sitz und Stimme in den Außen- und Verteidigungsministerräten stärker in die Strukturen der ESVP eingebunden werden¹²⁰.

Der Hohe Vertreter der GASP, Javier Solana, hingegen hält eine solche Personalunion für keine realistische Option, da die Organe - wegen des Charakters der Union als Rechtsgemeinschaft - nicht von den ihnen zugewiesenen Pflichten abweichen dürfen und die Sicherheitspolitik klar in den Zuständigkeitsbereich der Nationalstaaten falle. Er setzt sich primär dafür ein, die der Union zur Verfügung stehenden Instrumente kohärent und koordinierbar zu gestalten. Einigkeit besteht grundsätzlich darüber, dass die Rolle der Kommission weitreichender gestaltet werden soll¹²¹.

3.) Stellungnahme

Eine Trennung in gemeinschaftliche und intergouvernementale Politikbereiche wird in den Außenbeziehungen nicht aufrechtzuerhalten sein. Wie *Pflueger*¹²² in seiner Rede an der Humboldt-Universität zu Berlin feststellte, muss „das Wirrwarr der außenpolitischen 'Telefonnummern'“ endlich aufhören. Ohne einen Schritt in Richtung Vergemeinschaftung würde die GASP/ESVP weder international noch unter den EU-Bürgern jemals Akzeptanz finden. Wegen der steigenden Komplexität einer sich erweiternden EU und angesichts der zunehmenden Fülle internationaler Herausforderungen muss die im EU-Vertrag angelegte Säulenstruktur auf lange Sicht überdacht und letztlich überwunden werden. Auch in Anbetracht der Geschehnissen des 11. September 2001 erscheint zwecks einer erfolgreichen Vorbeugung gegen Terroranschläge die Verzahnung äußerer und innerer (3.Säule) Sicherheit als geboten. Folglich sollte das Spektrum außenpolitischer Handlungsmöglichkeiten grundsätzlich gebündelt werden, damit Ressourcen des Rates und der Kommission sowie die Beratungs- und Entscheidungsinstanzen der Mitgliedstaaten ineinander greifen können. Besondere Wichtigkeit erhält bei einem solchen Annäherungs- und Fusionsprozess die demokratische Legitimation der ESVP. Der Verlust staatlicher Souveränität darf nicht bedeuten, dass eine demokratische Legitimation so gut wie nicht mehr gewährleistet ist.

VI. Das Verhältnis zu NATO und den Vereinigten Staaten

Mit Bedacht auf den Mangel an ausreichender Handlungsfähigkeit der EU ist von Bedeutung, welche Rolle der Union in der Welt und speziell im Verhältnis zur NATO und den Vereinigten Staaten zukommt.

¹²⁰ Vgl. Pflueger in: Rede zur Vortragsreihe „Forum Constitutionis Europae“ des Walter Hallstein Instituts für Europäisches Verfassungsrecht, 24. April 2001.

¹²¹ Javier Solana Brüssel 4.12.2000 (1357/1/00), vgl.: Algieri/ Emmanouilidis in Diskussionspapier Oktober 2000, S.7.

¹²² In der Rede zur Vortragsreihe Forum Constitutionis Europae des Walter Hallstein Instituts für Europäisches Verfassungsrecht am 24. April 2001.

1.) Zusammenarbeit mit der NATO

Die Bedeutung der NATO für die Sicherheit und Verteidigung in Europa bleibt unbestritten¹²³. Die transatlantische Bindung wird durch die Entwicklung der ESVP nicht in Frage gestellt¹²⁴. Die ESVP dient der Stärkung europäischer Handlungsfähigkeit, die gleichermaßen der NATO zugute kommt¹²⁵. Anders als die WEU unterscheidet sich die Europäische Union jedoch grundsätzlich von dem Atlantischen Bündnis in Bezug auf Wesen, Reichweite und auch Mitgliedschaft (trotz bedeutender Überschneidungen, aber dazu unter VI 2.)). Für beide Organisationen ist das militärische Krisenmanagement außerhalb der Zuständigkeiten des Art.V des Washingtoner Vertrages nur ein Teil ihrer gegenwärtigen Tätigkeiten und ihres ursprünglichen Mandats; alles andere ist indes radikal verschieden¹²⁶. Nachdem durch Köln und Helsinki (bzw. Nizza) die WEU als Schnittstelle zwischen Union und NATO ausgehebelt worden war¹²⁷, sahen sich beide dem Problem ausgesetzt, ein direkte bilaterale Verbindung zu schaffen. Die Entwicklung der ESVP und die Möglichkeit autonomer Handlungen der EU rief Sorgen vor einer regionalen Blockbildung der Union hervor und gab Anlass zu amerikanischen Vorbehalten. Ausdruck dessen ist das von Madeleine Albright im Dezember 1998¹²⁸ aufgestellte Prinzip der „drei D’s“: „no decoupling, no duplication, no discrimination“¹²⁹.

Zudem stellte die Resolution des US-Senats unumwunden fest, dass die EU klarstellen sollte, dass sie erst dann Maßnahmen vornehmen würden, nachdem die Nato die Gelegenheit zur Durchführung abgelehnt und die Operation an die EU weitergeleitet habe¹³⁰. Diese Warnungen der Clinton-Administration werden unter Präsident Bush jr. fortgesetzt¹³¹. Gleichzeitig verlangt Washington eine schnelle Umrüstung der verbündeten NATO Verbände, um als starker europäischer Pfeiler des Bündnisses globale Interventionsfähigkeit zu erreichen¹³². Hieraus wird folgende Haltung der USA ersichtlich: Auf der einen Seite geht es ihnen um eine Kostensenkung durch mehr Engagement der Europäer in künftigen Krisen, auf der anderen Seite besteht die Furcht vor Einflussverlust in Euro-

¹²³ Vgl.: Tony Blair 23.02.2001 „joint statement“: „NATO will remain the essential foundation of transatlantic security...“.

¹²⁴ Vgl. Bericht des Vorsitzes Helsinki (13619/1/99) 8.12.99, Punkt 6.

¹²⁵ President Bush press conference with NATO Secretary General Lord Robertson Brussels June 13th, 2001 gefunden in Kori Schake: „Constructive Duplication“ 01/2002, S.8.

¹²⁶ So Missiroli Integration 4/2001 S.345.

¹²⁷ s.o. unter II 2.),3.)

¹²⁸ Madeleine Albright „The Right Balance Will Secure NATO’s Future“, Financial Times December 7th 1998 (gefunden in Chaillot Papers Nr.47, S.10).

¹²⁹ *decoupling*: europäische Entscheidungen dürfen nicht losgelöst vom größeren Nato- Entscheidungsrahmen sein; *duplication*: Keine unnötige Duplizierungen von Truppenplanung, Kommandostrukturen und Beschaffungsentscheidungen; *discrimination*: keine Diskriminierung von europäischen Nato- Mitgliedern, die nicht Mitglieder der EU sind.

¹³⁰ Senate Resolution 208, 106th Congress, 1st Session 8.November 1999 Section 1 (a), (1), (4), (5) &(b),(1).

¹³¹ Vgl. Verteidigungsminister Donald Rumsfeld vor der Wehrkunde „security conference“ 3.02.01 gefunden in Schake S.6.

¹³² Bush Presse Konferenz mit NATO Generalsekretär Robertson Brüssel 13.06.01; Grasnick „USA und EU im Clinch“ gefunden unter <http://www.uni-kassel.de/fb10/frieden/themen/Europa/europa-usa.html>.

pa und einer Gefährdung der hervorgehobenen Stellung der USA im atlantischen Bündnis¹³³. Also beharren sie auf der obersten Entscheidungsgewalt des transatlantischen Bündnisses für alle Einsätze.

Auch um dieser Angst entgegenzuwirken wurden Prinzipien für Konsultationen und die Zusammenarbeit mit der NATO sowie mit Ländern, die nicht der EU angehören, definiert¹³⁴. Die Grundsätze von Feira und Nizza über Konsultationen weisen hier den Weg zu einer formalisierten, intensiven und umfassenden Kooperation zwischen der EU und dem atlantischen Bündnis, jedoch unter Verweis auf die vollständige Beachtung der Autonomie der EU-Entscheidungsverfahren und ihrer gleichberechtigten Stellung im Verhältnis zur NATO¹³⁵. Nach diesen Regelungen sollen mindestens drei Treffen pro Halbjahr zwischen NATO-Rat und PSK und mindestens ein Treffen auf Ministerebene durchgeführt werden¹³⁶.

Probleme ergeben sich bezüglich der Modalitäten für die Überlassung und Nutzung von Mitteln und Fähigkeiten der NATO im Zuge EU-geführter militärischer Einsätze. In diesem Kontext wurden zunächst zwei prinzipielle Standpunkte vertreten: Entweder würden NATO-Mittel allein von Fall zu Fall bewilligt¹³⁷, oder der Zugang würde automatisch garantiert¹³⁸.

Eine abschließende Einigung zum „gesicherten Zugriff“ der EU auf Ressourcen der NATO erscheint jedoch aufgrund des schwierigen Verhältnisses zwischen der Türkei und Griechenland problematisch. Zunächst legte die Türkei ein Veto gegen eine Regelung auf der Ministerkonferenz des Nordatlantikrats am 15. Dezember 2000 in Brüssel¹³⁹ ein. Gegen den im Dezember 2001 mit der Türkei vereinbarten „Text von Ankara“ (bzw. „Text von Brüssel“) sperrt sich jedoch Griechenland. Dieser Text sichert den nicht der EU angehörenden Mitgliedstaaten der NATO ein Mitspracherecht bei allen Entscheidungen über den Einsatz von EU-Eingreiftruppen zu, wenn der Rückgriff auf NATO-Mittel notwendig ist.

Der Türkei wird darüber hinaus ein Vetorecht bei jeglichen Operationen in Gebieten, welche türkische Sicherheitsinteressen tangieren, zuteil. Griechenlands Widerspruch gegen diese Übereinkunft wird vielleicht aus folgendem Grund verständlich: wenn die Türkei, wie das 1974 der Fall war, erneut eine Militäroperation auf Zypern starten sollte, dann müssten die EU-Truppen Ankara um Erlaubnis für einen Einsatz gegen türkische Truppen bitten. Dies hält Griechenland für ein nicht hinnehmbares Ergebnis.

Möchte man jedoch Duplizierungen vermeiden, so erscheint ein gesicherter Zugriff auf die großen Planungskapazitäten der NATO als eine Voraussetzung für die Handlungsfähigkeit der EU, vor

¹³³ Kremer/Schmalz Integration 2/2001.

¹³⁴ Bericht des Vorsitzes Helsinki a.a.O. Anlage I zu Anlage IV.

¹³⁵ Vgl. Bericht des Vorsitzes Laeken 11.12.01 Punkt 18 „Zusammenarbeit mit der NATO“.

¹³⁶ Schlussfolgerung des Rates 22./23.1.2001.

¹³⁷ Diesen Standpunkt vertritt nach wie vor die Türkei und zunächst US-Senat .

¹³⁸ Nach Ansicht Frankreichs

¹³⁹ Missiroli Integration 4/2001, S.340.

allem für Operationen im anspruchsvollen oberen Spektrum der „Petersberg-Aufgaben“¹⁴⁰. Der Abschluss des EU-Nato Abkommens unter dem Stichwort „assured access“ ist infolgedessen besonders dringend.

2.) Das Verhältnis zu anderen europäischen NATO- Staaten

Schwierigkeiten betreffs den Rückgriff auf NATO-Kapazitäten ergeben sich insbesondere aufgrund der sechs europäischen NATO-Staaten, die nicht Mitglieder der EU sind (NATO-6)¹⁴¹. Diese Staaten waren Inhaber einer assoziierten Mitgliedschaft¹⁴² in der WEU, welche europäischen Nato- Mitgliedern einen privilegierten Zugang zu speziellen Beteiligungsrechten¹⁴³ an WEU-Angelegenheiten gewährte¹⁴⁴.

Durch die Beschlüsse von Helsinki und Feira und der damit verbundenen „EU-isierung“ aller Bestandteile der WEU¹⁴⁵ wurden die Rechte der europäischen NATO-Bündnispartner, verglichen mit den innerhalb der WEU geltenden Vereinbarungen¹⁴⁶, erheblich beschnitten. So wurde ausdrücklich betont, dass nicht der EU angehörende europäische Bündnispartner sich an einer Operation mit Rückgriff auf NATO-Kapazitäten beteiligen können, „wenn sie dies wünschen“, aber zur Teilnahme an EU-geführten Einsätzen ohne einen solchen Rückgriff „aufgrund eines Beschlusses des Rates *eingeladen*“ werden müssen¹⁴⁷. Eine solche Teilnahme setzt de facto einen einstimmigen Beschluss voraus, wohingegen die Beteiligung an einer reinen WEU-geführten Operation garantiert war, wenn sich nicht die „Mehrheit der Vollmitglieder“ dagegen entschied¹⁴⁸.

Um den Unmut seitens der „NATO-6“ abzuschwächen bzw. zu verhindern, wurden mit den Beschlüssen von Nizza entsprechende Konsultationsmodalitäten entwickelt.

In der Routinephase (Nicht-Krisenphase) stellt die Union sicher, dass mindestens zwei Treffen pro Halbjahr über Fragen im Zusammenhang mit der ESVP und der militärischen Krisenbewältigung im Format „15 plus 15“¹⁴⁹ stattfinden. In diesem Rahmen finden dann auch Konsultationen im Format „15 plus 6“¹⁵⁰ statt, wobei je Vorsitz ein Treffen auf Ministerebene vorgesehen ist. Weitere Treffen können beispielsweise auf Ebene der Vertreter im Militärausschuss und der Militärsach-

¹⁴⁰ Auch der Bericht des Vorsitzes von Nizza a.a.O. misst dem Zugang zu NATO- Mitteln große Bedeutung zu: vgl. Nizza a.a.O Anlage I, B.

¹⁴¹ Die da wären: Türkei, Polen, Tschechien, Ungarn, Norwegen, Island.

¹⁴² Kurze Erläuterung: Assoziierte Mitglieder: keine Signatarstaaten, des modifizierten Brüssler Vertrages. Ihr Status betraf ausschließlich Aktivitäten außerhalb des Artikels V des Brüssler Vertrages. Sie hatten Recht auf volle Teilnahme an den Treffen des WEU- Rates, bis auf Ausnahmen.

¹⁴³ So die Beteiligung an militärischen Einsätzen, ihre Planung und Vorbereitung. Darüber hinaus auch finanzielle Beteiligung.

¹⁴⁴ Vgl. Missiroli Integration 04/2001 S.343.

¹⁴⁵ Missiroli Integration 04/2001 S.344.

¹⁴⁶ Missiroli Integration 04/2001 S.346.

¹⁴⁷ Bericht des Vorsitzes Helsinki a.a.O.:Anlage I zur Anlage Punkt 21.

¹⁴⁸ Missiroli Integration 04/2001 S.346.

¹⁴⁹ EU mit den Nicht- EU NATO- Staaten und den Beitrittskandidaten (BGR, CZE, EST, HUN, ISL, LVA, LTU, MLT, NOR, POL, ROM, SVK, SVN, TUR, CYP).

¹⁵⁰ EU mit den Nicht- EU europäische NATO-Staaten (TUR, CZE, POL, HUN, NOR, ISL).

verständigen stattfinden, sodass insgesamt ein umfassender Konsultationsrahmen entsteht, der den verstärkten politischen Dialog ergänzt.

In einer Krisensituation wird der Dialog mit den betreffenden Staaten, insbesondere aber mit den „NATO-6“, intensiviert. Zudem wird im Falle einer Operation ein „Ad hoc“-Ausschuss der beitragenden Länder gebildet, der Informationen aufbereitet, Durchführungsfragen erörtert, sowie Stellungnahmen und Empfehlungen erarbeitet. Das PSK hat den Standpunkten des Ausschusses Rechnung zu tragen¹⁵¹.

Da das NATO-Mitglied Türkei die Einbeziehung von Drittstaaten in die ESVP weiterhin als nicht ausreichend kritisiert, verweigerte die Regierung in Ankara trotz dargestellter Bemühungen ihre Zustimmung zum gesicherten Zugang der EU zum Planungsprozess der NATO¹⁵². Das türkische Veto ist vor allem unter dem Gesichtspunkt der Angst vor einem eigenen Statusverlust zu sehen. Die Lösung dieses Problems könnte darin liegen, dem türkischen Wunsch nach Einbeziehung in die Entscheidungsverfahren der ESVP zu entsprechen und ihr, soweit ein Beitritt in die EU nicht ersichtlich ist, einen Status als „assoziiertes Mitglied“ der ESVP zu verleihen¹⁵³.

3.) Entwicklungsmöglichkeiten der Rolle der ESVP in der Welt

Aufgrund der amerikanischen Vorbehalte gegenüber einer gestärkten EU und türkisch-griechischer Hindernisse auf dem Weg zu vollkommener Handlungsfähigkeit muss sich die Union bewusst machen, welche Rolle sie im internationalen Gefüge wahrnehmen möchte.

Geprägt wurde die Diskussion hinsichtlich der konzeptionell-strategischen Ausrichtung durch zwei verschiedene Ansätze: auf der einen Seite stand eine eher bescheidene „atlantische“ und auf der anderen Seite eine ehrgeizigere „gaullistische“ Form der ESVP. In ihrer atlantischen Variante würde sich die ESVP als Beitrag zur Stärkung der NATO verstehen - sehr zum Gefallen der USA. In ihrer „gaullistischen“ Variante dient die ESVP demgegenüber dem Ziel, die „puissance Europe“ als eigenständige globale Macht zu entwickeln.

Wie an der formalisierten, intensiven und umfassenden Kooperation in den Beschlüssen von Feira und Nizza zu sehen ist, hat die Union zunächst eher den „atlantisch“ geprägten Weg eingeschlagen, jedoch unter Berücksichtigung ihrer autonomen Entscheidungsgewalt und des gleichberechtigten Nebeneinanderstehens beider Organisationen.

¹⁵¹ Weitere Konsultationsformen ergeben sich beispielsweise durch gemeinsame Sitzungen der Militärsausschüsse, von Arbeitsgruppen, der Teilnahme des NATO-Generalsekretärs an Ratssitzungen des EU- Militärausschusses oder des D-SACEUR (Deputy Supreme Allied Commander Europe) an Sitzungen des EUMC. Im Gegenzug wird die NATO die EU-Präsidentschaft und den Hohen Vertreter der GASP zu NATO- Treffen einladen, und der Vorsitzende des EUMC kann an Tagungen des Militärkomitees der NATO teilnehmen.

¹⁵² Vgl. Missiroli Integration 4/2001 S.347.

¹⁵³ Ansätze hierzu: UID Dokument 1/2001 unter http://www.karl-lamers.de/download/dateien/uid_regieren2002.pdf : „Leitsätze für eine deutsche und europäische Außen- und Sicherheitspolitik“: Die Begründung ist unter anderem, dass die Mehrzahl potentieller ESVP- Einsätze ohnehin in geographischer Nähe zu Türkei liegen.

Eine allein auf europäische Autonomie gegenüber der NATO und damit den USA ausgerichtete Politik wäre schon aus wirtschaftlichen Gesichtspunkten¹⁵⁴ sicher nicht angemessen. Ebenso wenig kann aber auch eine ausschließliche Einordnung in den NATO-Kontext bei Beschränkung auf das untere Spektrum der „Petersberg-Aufgaben“ in Frage kommen¹⁵⁵. Um eine ausgewogene Balance zwischen den Polen eurozentrierter und atlantischer Orientierung zu gelangen, ist ein wechselseitiger Lernprozess erforderlich, über den sich ein neues gemeinsames Selbstverständnis auf beiden Seiten des Atlantiks herausbilden muss¹⁵⁶. Ein ausgewogenes und konstruktives Verhältnis steht jedoch in unmittelbarem Zusammenhang mit der Vereinbarkeit einer Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik mit der der USA¹⁵⁷. Die amerikanische Politik entwickelt sich aber - gerade nach den Ereignissen des 11. September 2001 - in eine fundamental andere Richtung als die der EU. Immer mehr staatliche Gelder fließen in den Aufbau einer militärischen Verteidigung („hard security“) - sehr zu Lasten des Budgets für Krisenprävention und humanitäre Hilfe („soft security“)¹⁵⁸. Die ESVP hingegen konzentriert sich nach wie vor sehr stark auf die Entwicklung ziviler Krisenprävention. Zwar ist die ESVP nicht verantwortlich für die große Divergenz zwischen amerikanischen und europäischen Streitkräften, sie könnte jedoch den Zustand dadurch weiter verschlimmern, dass sie weiterhin den größten Teil ihrer Aufmerksamkeit auf das untere Spektrum der „Petersberg-Aufgaben“ richtet und dadurch den USA die Gelegenheit gibt, ihre militärische Fähigkeiten weiter unter Beweis zu stellen¹⁵⁹. Eine gleichwertige Rolle hingegen könnte sich die Union dadurch verschaffen, dass sie mehr das militärische Ende der Petersberg Aktionen ins Auge fasst. Das würde EU-Streitkräfte für die USA nutzvoller machen, was wiederum den politischen Einfluss der EU verstärken würde¹⁶⁰.

Nach meiner Ansicht wird ein gewisses Maß an Duplizierung in diesem Rahmen notwendig sein, damit die EU auch innerhalb einer Partnerschaft eigenständig Aufgaben übernehmen und diese auch ohne Unterstützung der Vereinigten Staaten bewerkstelligen kann¹⁶¹.

Da Europa auf Jahre hinaus nicht in der Lage sein wird, einen eigenständigen militärischen Einsatz durchzuführen¹⁶², erscheint es vorerst möglich, eine sinnvolle, an den veränderten äußeren Rahmenbedingungen orientierte transatlantische Arbeitsteilung beim Krisenmanagement zu entwi-

¹⁵⁴ Vgl. Missiroli Integration S.352.

¹⁵⁵ So könnten Äußerungen Colin Powell's durchaus interpretiert werden: vgl.: Interview mit Powell, in Financial Times Online 13.2.2002.

¹⁵⁶ Kremer/Schmalz Integration 02/2001, S.7; In diesem Sinne spricht Lord Robertson von der Notwendigkeit eines „aufgeklärten Atlantizismus“ (29.03.2000).

¹⁵⁷ Everts, S.3ff; Schake S.4f.

¹⁵⁸ Vgl. Everts, S.18f.

¹⁵⁹ Schake S.18.

¹⁶⁰ Schake S.38.

¹⁶¹ So auch Algieri, S.184, Hellmann und Wagner in FAZ 19.06.2000; Schake S.4ff; Missiroli S.352f.

¹⁶² S.o. unter IV 2.)

ckeln¹⁶³. Nach dem erklärten Willen aller EU-Mitgliedstaaten bliebe die kollektive Verteidigung der NATO überlassen, die EU hingegen wird sich - ausgehend von ersten operativen Erfahrungen - auf die volle Bandbreite der Sicherheit konzentrieren.

4.) „Amber Fox“

Vor diesem Hintergrund erscheint die Diskussion über die Übernahme der unter deutscher Führung stehenden NATO-Mission „Amber Fox“ in Mazedonien durch die ESVP als logische Konsequenz der Bemühungen um eine bedeutendere Stellung der EU in der Welt. Der Auftrag der Mission besteht darin, zur innerstaatlichen Entspannung und Vertrauensbildung beizutragen, sowie ungefähr 180 Beobachter der OSZE und EU zu schützen.

Der Europäische Rat in Barcelona¹⁶⁴ hat das Ergebnis des informellen Treffens der Außenminister in der spanischen Provinzstadt Cáceres¹⁶⁵ bestätigt: die EU hat hiermit offiziell ihre Bereitschaft zu Übernahme von „Amber Fox“ erklärt. Die Mission in Mazedonien sei geeignet, so erklärte der Hohe Repräsentant der GASP, Javier Solana, die Einsatzfähigkeit der ESVP unter Beweis zu stellen.

Befürworter dieser Entscheidung führen zum einen an, dass der Einsatz am unteren Ende der „Petersberger- Aufgaben“ angesiedelt sei und demnach dem Aufgabenspektrum der ESVP entspreche. Der Umfang sei überschaubar genug, um die EU bei ihrer ersten militärischen Operation nicht zu überfordern¹⁶⁶. Zum anderen könnte die EU sichtbarer Verantwortung übernehmen. Diesen Argumenten stehen Einwände gegenüber, die sich aus dem operationellen Umfeld von „Amber Fox“ ergeben¹⁶⁷. Um nur ein Problem zu nennen, sei auf eine mögliche erneute Eskalation des Konflikts in Mazedonien hingewiesen. Derzeit erhalte die „Task Force Fox“ (TFF)¹⁶⁸ im Eskalationsfall militärischen Beistand durch die KFOR (der NATO). Aus europäischer Sicht besteht die Gefahr, dass die NATO in einem solchen Fall der ESVP zu Hilfe kommen müsste, was de facto politisch einem Scheitern der EU-Mission gleichkäme¹⁶⁹. Überdies bestünden weitere Probleme: zum einen wegen der Verkomplizierung der Kommandostrukturen durch die Aufgaben des DSACEUR¹⁷⁰, zum anderen durch die Sonderrolle Dänemarks, das mit mobilen Aufklärungseinheiten involviert

¹⁶³ vgl. Kremer/Schmalz Integration 02/2001 S.7.

¹⁶⁴ Barcelona 15./16.März 2002.

¹⁶⁵ Februar 8.02.2002.

¹⁶⁶ Christoph Schwegmann SWP-Aktuell März 2002, S.2.

¹⁶⁷ Die Zukunft der zu schützenden zivilen Beobachtermission ist ungewiss. Zumindest dürfte ihr Umfang deutlich reduziert werden (Von 124 OSZE und 54 EU auf 50 OSZE bzw. 19 EU. Durch eine damit zusammenhängende Verkleinerung der TFF, bestünde jedoch die Möglichkeit, dass der zur Ruhe gekommene Konflikt zwischen albanischen und slawischen Mazedoniern wieder aufflammt.

¹⁶⁸ Deren Aufgabe besteht darin, die mazedonische Regierung beim Schutz der internationalen Beobachter von EU und OSZE zu unterstützen.

¹⁶⁹ Vgl. Ridderbusch, Katja Die Welt 02.04.02.

¹⁷⁰ Doppelfunktion: 1.) Koordinator der EU-Planung, 2.) Kommandeur der EU-Operation. Darüber hinaus muss er sich mit Untergebenem abstimmen, der Kommando über NATO-Einheiten hat.

ist und durch eine Beteiligung der ESVP unweigerlich zum Verlassen der Mission gezwungen würde^{171 172}.

Nichtsdestotrotz kann die hohe politische Bedeutung des Einsatzes nicht bestritten werden: EU und NATO würden im engen Verbund handeln. Gleichwohl befände sich die gesamte Kommandostruktur während der Operation unter der politischen Kontrolle und strategischen Leitung der EU. Die EU würde gleichzeitig in beiden Bereichen der Krisenbearbeitung - zivil und militärisch - mehr ins Blickfeld rücken.

Eine Übernahme von „Amber Fox“ durch die EU bedarf jedoch ohnehin der Zustimmung der neuen mazedonischen Regierung. Gewählt werden soll im Herbst 2002.

5.) Schlussfolgerung

Der Balkan entwickelt sich zunehmend zum Testfall für die ESVP und für eine neue transatlantische Arbeitsteilung. Die ESVP ist ein einzigartiges Vorhaben, das auf ziviler und militärischer Konfliktverhütung und Krisenmanagement beruht, das das bereits vorhandene Instrumentarium der EU ergänzen soll.

Über die Einbeziehung des europäischen Potentials könnte sich die variable Geometrie von EU und NATO auf dem Fundament einer gleichwertigen und komplementären transatlantischen Sicherheitspartnerschaft in neuer Form bewähren. Auf dem Balkan wird sich erweisen müssen, ob die ESVP einen Beitrag nachhaltiger Sicherheitspolitik zu leisten in der Lage ist und ihrer zugeordneten Rolle im transatlantischen Verbund gerecht werden kann.

VII. Zusammenfassung und Ausblick

Es kann nicht darüber hinweggetäuscht werden, dass die Union noch einiger bedeutender Schritte bedarf, bis sie durch die ESVP voll handlungsfähig sein wird. Jetzt noch bestehende Schwächen müssen überwunden werden, da die Gefahr besteht, dass die EU nach außen hin ad hoc, sporadisch und ohne innere Kohärenz handelt¹⁷³, um einem Bild gerecht zu werden, dem sie noch nicht entspricht. Ob die EU eine Zivilmacht bleibt oder sich zu einem „global player“ entwickelt, ist letztendlich eine Frage des Selbstverständnisses und der Zielsetzung der EU, kurz: eine Verfassungsfrage¹⁷⁴. Es gilt deshalb, einen anhaltenden europäischen Verständigungsprozess über langfristige Ziele, Grundlagen und Rahmenbedingungen der ESVP zu beginnen, insbesondere ein außen-, sicherheits- und verteidigungspolitisches Leitbild zu entwickeln¹⁷⁵. Im Mittelpunkt müssen dabei vor allem drei Kernbereiche stehen:

- die konzeptionelle Ausgestaltung,

¹⁷¹ Wegen der Ablehnung gegen eine Beteiligung an der ESVP durch die Bürger Dänemarks.

¹⁷² Zur näheren Erläuterung des Problems: Schwegemann in SWP-Aktuell 9 März 2002, S.3f.

¹⁷³ Vgl. Kremer/Schmalz Integration 02/2001 S.13.

¹⁷⁴ Kux in Courage 17.6.99.

¹⁷⁵ Kremer/Schmalz Integration 02/2001 S.13.

d.h. welchen Werten, Grundprinzipien, Zielen und Interessen hat eine Ausrichtung der ESVP zu folgen?

- die strategische Ausrichtung

Welche internationale Rolle sollte die EU als „wehrhafte Zivilmacht“ einvernehmen? Diesbezüglich muss sich die Union darüber klar werden, wie viel politische Eigenständigkeit sie sich politisch und finanziell leisten möchte¹⁷⁶.

- der internationale Gesamtrahmen

Wie kann eine sinnvolle und kohärente Aufgabenverteilung zwischen der EU und anderen internationalen Organisationen gefunden werden? Nicht zu vergessen ist dabei hauptsächlich eins: Sicherheit ist letztlich nur in einem Miteinander erreichbar.

Gelingt es, das militärische und zivile Handlungspotential kohärent zu entwickeln und operationalisierbar zu machen, kann die Union die internationale Politik nachhaltig aktiv mitgestalten. Trotz all der genannten Hürden, die beim Ausbau der ESVP noch zu nehmen sind, bleibt resümierend festzustellen, dass mit der ESVP ein erweiterter Handlungsspielraum für die EU entstanden ist, welcher letztendlich zu einer größeren internationalen, aber vor allem auch innereuropäischen Akzeptanz führt.

¹⁷⁶ Hellmann/Wagner FAZ 19.Juni 2000.