

Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik

Mathias Jopp / Sammi Sandawi

Trotz der tiefgreifenden innereuropäischen Auseinandersetzungen über den Irak-Krieg und seine Folgen konnten 2003/2004 erhebliche Fortschritte in der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) erzielt werden. Dies umfasst nicht nur die operativen Erfolge des EU-Krisenmanagements mit zwei zivilen und zwei militärischen Einsätzen, sondern schließt die erstmalige Verabschiedung einer EU-Sicherheitsstrategie, die Neuformulierung eines Streitkräfteplanziels für 2010, den Aufbau einer Rüstungsagentur und die Einigung auf ein neues, umfangreiches Regelwerk zur ESVP im Europäischen Verfassungsvertrag am Ende einer äußerst schwierigen Regierungskonferenz ein. Zugleich wurde durch den verheerenden Terroranschlag in Madrid (11. März 2004) deutlich, dass auch europäische Staaten ins Fadenkreuz des al-Qaida-Netzwerks gerückt sind. Die Mitgliedstaaten intensivierten deshalb ihre sicherheits- und verteidigungspolitische Zusammenarbeit und trieben Maßnahmen zur Terrorismusbekämpfung voran, richteten das Amt eines europäischen Anti-Terrorismus-Koordinators im Ratssekretariat ein und beschlossen, ab sofort „im Geiste der Solidaritätsklausel nach Art. 42 des Entwurfs einer Verfassung für Europa gemeinsam gegen Terrorakte vorzugehen“.¹

Die Entwicklung der ESVP unter der italienischen Ratspräsidentschaft

Die italienische Ratspräsidentschaft hatte im Bereich der ESVP neben den Verhandlungen der Regierungskonferenz vier Schwerpunkte: die Verbesserung der militärischen Fähigkeiten der EU; die Intensivierung des Verhältnisses der EU zur NATO; die Vorbereitung, Durchführung oder Beendigung von ESVP-Operationen; sowie die Begründung einer festen Zusammenarbeit mit den Vereinten Nationen.² Außerdem bemühte sich die italienische Präsidentschaft um den sicherheitspolitischen Mittelmeerdialog und auch um die Ausbildungspolitik der EU im ESVP-Bereich, damit eine europäische „Sicherheitskultur“ aufgebaut werden kann. Hierzu gehörte die Wiederbelebung der alten Idee eines europäischen Sicherheits- und Verteidigungskollegs, das mit einer ersten Pilotphase unter deutscher Federführung im September 2004 anlaufen soll.³

Angeichts der nach wie vor existierenden militärischen Defizite mit Blick auf das Streitkräfteplanziel von Helsinki (1999-2003) und die Umsetzung des Europäischen Aktionsplans zu den militärischen Fähigkeiten (ECAP) wurde unter italienischer Präsidentschaft ein Mechanismus eingeführt, der die Mitgliedstaaten mehr zur Erfüllung ihrer Selbstverpflichtungen anhalten soll. Künftig wird unter jedem Vorsitz ein ECAP-Fahrplan als integraler Bestandteil des einheitlichen Sachstandberichts erstellt und ergänzt um eine Darstellung der Fortschritte oder Defizite in den Projektgruppen publiziert.⁴ Aus-

1 Europäischer Rat: Erklärung zum Kampf gegen den Terrorismus, Dok. 7906/04, Brüssel, 25. März 2004, S. 2.

2 Vgl. Rat der Europäischen Union: Bericht der italienischen Ratspräsidentschaft zur ESVP, Brüssel, 9. Dezember 2003, Dok. 15814/03.

3 Ebd., S. 5, 10. Siehe auch: Rat der Europäischen Union: Schlussfolgerungen des Rates zur ESVP, Dok. 14500/03, 17. November 2003, S. 7ff.

gehend von einer französischen Initiative wurde zudem beschlossen, ein neues Streitkräfteplanziel für die ESVP mit Blick auf das Jahr 2010 zu entwickeln, das die EU-Erweiterung, die Regierungskonferenz und die Entwicklung einer Europäischen Sicherheitsstrategie berücksichtigt.⁵

Des Weiteren beschloss der Rat auf seiner Tagung am 17. November 2003, eine „Agentur für die Bereiche Entwicklung der Verteidigungsfähigkeiten, Forschung, Beschaffung und Rüstung“ einzurichten, deren Aufbau durch ein Agency Establishment Team unter Leitung des britischen Verteidigungsexperten Nick Witney vorbereitet wurde. Auf Grundlage des von diesem Gremium vorlegten wenig ambitionierten Berichts (Mai 2004) kam es jedoch erst am 14. Juni unter irischer Ratspräsidentschaft zu einer politischen Einigung über die Details des Konzepts, das am 12. Juli 2004 durch einen offiziellen Gründungsbeschluss des Rates finalisiert wurde.⁶ Beschlüsse zur Agentur fällt der Rat in der Formation der Verteidigungsminister. Die Agentur untersteht dem Generalsekretär des Rates und soll unter Einbeziehung der Kommission Ausrüstungsanforderungen identifizieren, eine Evaluierung des ECAP-Prozesses vornehmen und sich um die Koordinierung von Rüstungsprogrammen bemühen. Dabei wird sie sich vorläufig, wie auch vom Bundesverteidigungsministerium gewünscht, auf eine Netzwerkfunktion zwischen existierenden Initiativen und Organisationen (OCCAR, LoI, WEAG/WEAO) beschränken, wofür ein Jahreshaushalt von knapp 2 Mio. Euro als ausreichend angesehen wird.

Gegen Ende der italienischen Ratspräsidentschaft verabschiedeten die Staats- und Regierungschefs die von Solana und seinem Arbeitsstab vorgelegte Europäische Sicherheitsstrategie (ESS), die den Einsatz militärischer Mittel unter bestimmten Umständen legitimiert und ähnlich wie die nationale Sicherheitsstrategie der USA zentrale Bedrohungen durch den Internationalen Terrorismus, die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen, scheiternde Staaten (wie in Somalia, Liberia, Afghanistan), regionale Konflikte (Kaschmir, Große Seen, koreanische Halbinsel) und transnationale organisierte Kriminalität ausmacht.⁷ Im Unterschied zum amerikanischen Dokument werden die Akzente in der Weltordnungspolitik jedoch auf Konfliktprävention, „effektiven Multilateralismus“ sowie die Stärkung internationaler Institutionen und Rechtsnormen gesetzt. Die ESS markiert einen Wendepunkt in der Entwicklung der EU hinsichtlich ihres Selbstverständnisses als weltpolitischer Akteur, der auch Verantwortung für die internationale Sicherheit trägt. Sie bildet eine Grundlage für die Konsensbildung in sicherheitspolitischen Fragen unter allen 25 Mitgliedstaaten sowie für den strategischen Dialog mit den USA. Mit der zeitgleichen Verabschiedung eines Grundlagenpapiers zur Nichtverbreitung von Massenvernichtungswaffen wurde bereits ein erster Schritt zur Umsetzung der ESS unternommen.⁸ Weitere geplante Umsetzungsstrategien beziehen sich auf die Stärkung des Multilateralismus mit den Vereinten Nationen „als Kern“, den Kampf gegen den Inter-

4 Vgl. ebd., Ziffer 20. Auch: Bericht der italienischen Ratspräsidentschaft zur ESVP, S. 4.

5 Ebd.

6 Siehe Schlussfolgerungen des Rates zur ESVP, 17. November 2003, S. 7-11 sowie Rat der Europäischen Union: Schlussfolgerungen des Rates zur ESVP, Dok. 10191/04, Brüssel, 14. Juni 2004, S. 14. Siehe auch Gemeinsame Aktion 2004/551/GASP des Rates über die Einrichtung der Europäischen Verteidigungsagentur, 12. Juli 2004, abgedruckt in: Amtsblatt Nr. L 245 vom 17. Juli 2004, S. 18-28.

7 Siehe Europäischen Rat: Europäische Sicherheitsstrategie. Ein sicheres Europa in einer besseren Welt, Dok. 10881/03, Brüssel, 12. Dezember 2003.

8 Europäischen Rat: Strategie der EU gegen die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen, Dok. 15708/03, Brüssel, 12. Dezember 2003.

nationalen Terrorismus, den Nahen und Mittleren Osten und eine umfassende Politik gegenüber Bosnien-Herzegowina.⁹

Ein besonderes Anliegen der italienischen Ratspräsidentschaft bestand in der Verbesserung des transatlantischen Verhältnisses.¹⁰ So wurde die seit längerem geplante erste gemeinsame Krisenmanagementübung von EU und NATO (CME/CMX 03) durchgeführt, um das Zusammenspiel der beiden Organisationen bei der Durchführung von EU-Operationen mit NATO-Mitteln zu üben.¹¹ Außerdem nahm der Europäische Rat nach den Konflikten über die hauptsächlich von Deutschland und Frankreich aufgeworfenen Fragen eines europäischen Hauptquartiers das von der Präsidentschaft vorgelegte Dokument „Europäische Verteidigung: NATO/EU-Konsultationen, Planung und Operationen“ an.¹² Das Papier bestätigte die Einigung des Außenministertreffens von Neapel im November, auf dem die Hauptquartiersfrage und wesentliche ESVP-Themen der Regierungskonferenz geklärt werden konnten, nachdem schon zuvor zwischen den großen Drei (Großbritannien, Frankreich, Deutschland) die Kompromisslinien gezogen worden waren.¹³

Entwicklung der ESVP unter der irischen Ratspräsidentschaft

Die irische Präsidentschaft konzentrierte sich neben den Arbeiten zum Abschluss der Regierungskonferenz, die im Verteidigungsbereich nunmehr unproblematisch waren, auf die Erarbeitung des neuen Streitkräfteplanziels der EU sowie die schrittweise Konkretisierung der europäischen Rüstungsagentur und setzte als neutraler Mitgliedstaat besondere Akzente im Bereich der zivilen Krisenbewältigung sowie der Implementierung der schon unter der vorherigen Präsidentschaft verabschiedeten EU/UN-Erklärung.¹⁴ Sie führte außerdem einige Arbeiten zu den militärischen Fähigkeiten fort, konnte aber in ihrem Bericht über die Entwicklung des ECAP-Prozesses innerhalb der letzten beiden Jahre nur viermal Fortschritte unter 64 aufgelisteten Defizitbereichen und siebenmal ein Schließen der Fähigkeitslücken vermelden.¹⁵ Im Februar 2004 gelang es ihr, den Finanzierungsmechanismus ATHENA zu verabschieden, der intergouvernementale Regeln für die Verwaltung der sogenannten gemeinsamen Kosten von ESVP-Operationen vorsieht, die über den BSP-Schlüssel finanziert werden und sich nach langen Definitionsdebatten auf Hauptquartiere, Transport, Verwaltung, Ortskräfte, Fernmeldewesen, Kasernen, Öffentlichkeitsarbeit, Infrastruktur, zusätzliche Ausrüstung, ärztliche Dienste und auch auf zivile und militärische Übungen beziehen.¹⁶

9 Vgl. Europäischer Rat: Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Dok. 5381/04, Brüssel, 12./13. Dezember 2003, Ziffer 86.

10 Ebd., Anlage 1: Erklärung des Europäischen Rates zu den transatlantischen Beziehungen, S. 25.

11 Ebd., Ziffer 87.

12 Ebd., Ziffer 90.

13 Siehe zum deutsch-französisch-britischen Kompromiss: Joint Paper by France, Germany and the United Kingdom: European Defence: NATO/EU Consultation, Planning and Operations, abgedruckt in: Institute for Security Studies: Chaillot Paper Nr. 67, December 2003 "From Copenhagen to Brussels". European Defence: Core documents, Volume 4, S. 283-284.

14 Joint declaration of the United Nations and the EU on cooperation in crisis management, New York, 24 September 2003, abgedruckt in: Chaillot Paper Nr. 67, S. 217-218.

15 Council of the European Union: Capability improvement chart 2004, Doc. 9419/04, Brussels, 17 May 2004.

16 Rat der Europäischen Union: Beschluss 2004/197/GASP über einen Mechanismus zur Verwaltung der Finanzierung der gemeinsamen Kosten der Operationen der Europäischen Union mit militärischen oder verteidigungspolitischen Bezügen, 23. Februar 2004, abgedruckt in: Amtsblatt Nr. L 063 vom 28. Februar 2004, S. 68-82.

Am 17. Mai 2004 nahm der Rat das neue „Streitkräfte-Planziel 2010“ an, das sich auf das volle Spektrum der Petersberg-Aufgaben bezieht und Konsequenzen aus den neuen sicherheitspolitischen Herausforderungen, den bisherigen operativen Erfahrungen der EU sowie aktuellen militärtechnologischen Entwicklungen zieht.¹⁷ Im Zentrum des neuen Headline Goals stehen vorwiegend qualitative Verbesserungen bei der Interoperabilität und Durchhaltefähigkeit europäischer Verbände sowie das Konzept schnell verlegfähiger Gefechtsverbände (Battle Groups), das auf eine britisch-französische Initiative unter Beteiligung Deutschlands zurückgeht und auf die Erfahrungen während der Operation ARTEMIS aufbaut.¹⁸ Die Entwicklung der Battle Groups soll bis 2007 abgeschlossen sein, um sie dann innerhalb von zehn Tagen nach Annahme eines Operationskonzepts im jeweiligen Krisengebiet einsetzen zu können. Des Weiteren sieht das Planziel vor, noch 2004 die Europäische Rüstungsagentur aufzubauen und die zivil-militärische Zelle im EU-Militärstab einzurichten, bis 2005 den strategischen Transport zu koordinieren und bis 2010 ein EU-Lufttransportkommando einzurichten, bis 2008 über einen (britisch-französischen) Flugzeugträger zu verfügen und bis 2010 die Computervernetzung aller für die Durchführung von EU-Operationen relevanten militärischen Leitungsebenen vorzunehmen. Ab 2005 sollen zudem ein Bewertungsverfahren für die Beitragszusagen der Mitgliedstaaten eingeführt, regelmäßige militärische Übungen abgehalten und die nationalen Einsatzdoktrinen harmonisiert werden.

Hatte die irische Ratspräsidentschaft bei den militärisch-strategischen Fragen (wie auch die italienische Ratspräsidentschaft zuvor) wenig unmittelbaren Einfluss, da die Entwicklung hier stark durch britisch-französisch-deutsche Initiativen und unterstützende Vorschläge Solanas vorgezeichnet ist, so konnte sie sich umso mehr für einen Aktionsplan zur Verbesserung der „Zivilen Aspekte der ESVP“ engagieren, der regelmäßige Überprüfungen mitgliedstaatlicher Zusagen für Auslandseinsätze von Polizisten, Richtern, Staatsanwälten, Justizbeamten und Verwaltungsexperten fordert.¹⁹ Der entsprechende Entwurf thematisiert auch die Kohärenz- und Synergieprobleme beim Einsatz ziviler und militärischer Krisenbewältigungsinstrumente zwischen dem ersten und dem zweiten Pfeiler, wobei Hoffnungen auf eine Verbesserung durch die Einrichtung der zivil-militärischen Planungszelle sowie die Stärkung der EU-Sonderbeauftragten im Krisengebiet gesetzt werden.

Hinsichtlich der schon im September 2003 beschlossenen Zusammenarbeit der EU mit den Vereinten Nationen wurden unter irischer Präsidentschaft ein Konsultationsmechanismus auf Arbeitsebene eingerichtet und anlässlich des ersten offiziellen Besuchs des UN-Generalsekretärs in Brüssel Anfang 2004 Möglichkeiten gemeinsamer Friedenseinsätze und der Realisierung eines wirksamen Multilateralismus erörtert. Die irische Präsidentschaft schlug außerdem vor, ein Clearing-house-Verfahren innerhalb der EU im Falle einzelner Beiträge von Mitgliedstaaten zu UN-Operationen einzurichten und zu prüfen, wie die von den VN mit Blick auf den afrikanischen Raum gewünschten Operationstypen

17 Rat der Europäischen Union: Streitkräfte-Planziel 2010, Anlage I zum Bericht des Vorsitizes zur ESVP, Dok. 10547/04, Brüssel, 15. Juni 2004.

18 Vgl. FR/DE/UK Food for Thought paper: Capabilities Development in Support of EU rapid response, the Battle Groups Concept, February 2004, abrufbar unter: http://www.geopowers.com/Allianzen/EU/akt_eu/RRF_BGConcept.pdf.

19 Rat der Europäischen Union: Bericht des Vorsitizes zur ESVP, Dok. 10547/04, Anlage III: Die Zukunft der zivilen Krisenbewältigung – Aktionsplan. Entwurf eines Aktionsplans für die zivilen Aspekte der ESVP, Brüssel, 15. Juni 2004.

(Überbrückungsaufträge oder „Aufträge auf Abruf“ als Reserve- oder Unterstützungseinsätze) verwirklicht werden können.²⁰

Zivile und militärische Operationen der EU

Als erfolgreich haben sich die 2003/2004 durchgeführten ersten Stabilisierungs- und Krisenmanagementeinsätze der EU erwiesen. So hat die seit Januar 2003 laufende EU-Polizeimission in Bosnien-Herzegowina (EUPM) zu einer „gewachsenen Professionalität“ der dortigen Schutz- und Strafverfolgungsbehörden geführt.²¹ Das bisher wichtigste Ergebnis stellt die geplante Einrichtung eines auch für Grenzschutz und Terrorismusbekämpfung zuständigen Sicherheitsministeriums auf gesamtstaatlicher Ebene dar, was auf den politischen Druck des EU-Sonderbeauftragten, die administrative Beratung der EUPM sowie die finanzielle Unterstützung der Kommission zurückzuführen ist.²²

In Mazedonien gelang die schrittweise Überführung der einst robusten militärischen NATO-Operation Allied Harmony hin zu einer zivil-polizeilichen Mission der EU parallel zum politischen und wirtschaftlichen von der EU angeleiteten Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess. Am 15. Dezember 2003 lösten rund 200 Polizisten die erste EU-Militäroperation Concordia mit 350 Soldaten ab, die unter Rückgriff auf Mittel und Kommandostrukturen der NATO durchgeführt wurde.²³ Galt es noch bis dahin, durch Präsenz von Soldaten für Stabilität zu sorgen, so konnte sich die bis Ende 2004 laufende EU-Polizeimission PROXIMA auf Verwaltungshilfe beschränken.

Vom 12. Juni bis zum 1. September 2003 führte die EU auf Ersuchen der Vereinten Nationen in der Demokratischen Republik Kongo ihre erste friedens erzwingende Maßnahme mit hauptsächlich französischen, aber auch britischen, deutschen und anderen Verbänden unter Führung des französischen Generalmajors Bruno Neveux (Operation Commander) und ohne Rückgriff auf NATO-Ressourcen durch.²⁴ Dabei gelang es den rund 1.400 Einsatzkräften der Operation ARTEMIS, einen „cordon sanitaire“ um die Provinzhauptstadt Bunia zu errichten, so dass die zuvor vertriebenen Einwohner in ihren Heimatort zurückkehren konnten. Nach Abschluss der Operation gab es innerhalb der EU bei einigen beteiligten Mitgliedstaaten Unzufriedenheiten hinsichtlich der ausgeprägten französischen Dominanz bei der Durchführung, aber auch auf Seiten Frankreichs, das mit seinem großen Truppenanteil die finanzielle Hauptlast in nicht vorhersehbarer Höhe tragen musste.

Weit weniger kostenintensiv als die vorangegangenen Militäreinsätze ist die erste „Rule of Law“-Mission der EU in Georgien (EUJUST THEMIS), welche als zivile Operation über den gemeinschaftlichen Etat im Rahmen des bei der Kommission angesiedelten Krisenreaktionsmechanismus (KRM) finanziert wird. Hierzu beschloss der Rat am 28. Juni 2004 unter anderem die Entsendung von zehn europäischen Rechtsexperten,

20 Ebd., Ziffer 29-30 und 6 (Georgien, Rat hat Bereitschaft dazu angekündigt).

21 Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Bericht der Kommission an den Rat über die Fähigkeit Bosniens und Herzegowinas zur Aushandlung eines Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommens mit der Europäischen Union, Dok. KOM(2003) 692, Brüssel, 18. November 2003, S. 30.

22 Weiterführend zu den EU-Operationen: Sammi Sandawi: Krisenmanagement der EU im Rahmen der ESVP, in: Mathias Jopp/Peter Schlotter (Hg.): Außenpolitisches Regieren in der Europäischen Union, Baden-Baden 2004.

23 Rat der Europäischen Union: Bericht des Vorsitzes über die ESVP, Dok. 15814/03, Brüssel, 9. Dezember 2003, Ziffer 3.

24 Ebd. Siehe auch: Rat der Europäischen Union: Beschluss 2003/432/GASP über die Einleitung der militärischen Operation der Europäischen Union in der Demokratischen Republik Kongo, des Rates vom 12. Juni 2003, abgedruckt in: Amtsblatt Nr. L 147 vom 14. Juni 2003, S. 42.

welche die Kaukasusrepublik für ein Jahr bei der Reform ihres Justizwesens unterstützen sollen.²⁵

Der Blick auf die bisherigen Einsätze zeigt „deutlich, wie begrenzt sich das derzeitige sicherheitspolitische und militärische Engagement der EU gestaltet“.²⁶ Dies gilt für die quantitative Dimension der Einsätze (bis maximal 1.400 Personen) und den verhältnismäßig geringen „Level of Ambition“. Perspektivisch kann sich dies jedoch mit der neuen von der EU im Juli 2004 beschlossenen Nachfolgeoperation der auslaufenden SFOR-Mission in Bosnien-Herzegowina ändern. Auf der Basis der UN-Sicherheitsratsresolution 1551 wird die EU bis Jahresende und unter Rückgriff auf NATO-Mittel und -Strukturen die Verantwortung für robuste Kräfte (rund 7.500 Soldaten) zur Einhaltung des Dayton-Abkommens übernehmen.²⁷ Die strategische Leitung und Kontrolle übernimmt der Rat, den das PSK unterstützt. Der EU-Sonderbeauftragte Paddy Ashdown, der Solana untersteht, wird für die zivil-militärische Gesamtkoordination zuständig. Das militärische Kommando der Operation liegt beim Stellvertretenden Oberkommandierenden der NATO (DSACEUR), dem deutschen Admiral Rainer Feist, der vor Ort durch den der britischen Generalmajor David Leakey (Force Commander) unterstützt wird.

Beziehungen zwischen der EU und der NATO

Mit Abschluss der Operation CONCORDIA in Mazedonien konnte eine erste Evaluierung der endlich im März 2003 in Kraft getretenen Dauervereinbarungen für „Berlin plus“ erfolgen, die den Zugriff der EU auf Mittel und Fähigkeiten der NATO regeln und das Fundament der strategischen Partnerschaft zwischen beiden Institutionen bilden.²⁸ Das in 15 Einzelübereinkünfte aufgegliederte Rahmenabkommen hat sich in operativer Hinsicht durchaus bewährt, auch wenn immer wieder Unstimmigkeiten vorkommen, wie etwa die Behinderung der neutralen und allianzfreien Mitgliedstaaten im Rahmen der Operation Concordia beim Zugang zu vertraulichen NATO-Dokumenten oder die aufgetretenen Spannungen zwischen dem französischen Force Commander in Mazedonien und dem NATO-Regionalkommando AFSOUTH. Neuerdings gibt es im Zusammenhang mit der Vorbereitung der SFOR-Nachfolgeoperation in Bosnien und Herzegowina (Operation ALTHEA) Zwistigkeiten, bei denen es über technische Details hinaus um politische Fragen geht.²⁹ So möchte die NATO trotz der Übergabe der Verantwortung an die EU ein reduziertes Hauptquartier in Bosnien-Herzegowina behalten und die Verfolgung von Kriegsverbrechern vor Ort selbst weiterführen. Dahinter steckt auch ein Kontrollbedürfnis gegenüber den Aktivitäten der EU, die ihrerseits die künftige Alleinverantwortung für die Stabilität in Bosnien unterstreicht und aus Gründen der „visibility“ ihres militärischen Engagements eine anhaltende NATO-Präsenz vermeiden möchte.

25 Rat der Europäischen Union: Gemeinsame Aktion 2004/523/GASP betreffend die Mission der Europäischen Union zur Stützung der Rechtsstaatlichkeit in Georgien, EUJUST THEMIS, 28. Juni 2004, abgedruckt in: Amtsblatt Nr. L 228 vom 29. Juni 2004, S. 21-14.

26 Erich Vad: Nach dem Dritten Golfkrieg: Zur Zukunft der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik, in: Wissenschaft & Sicherheit (3, 2004), S. 2-13, S. 7.

27 Rat der Europäischen Union: Gemeinsame Aktion 2004/570/GASP über die militärische Operation der Europäischen Union in Bosnien und Herzegowina, 12. Juli 2004, abgedruckt in: Amtsblatt Nr. L 252 vom 28. Juli 2004, S. 10-14.

28 Vgl. NATO Secretary General and the EU Presidency: Joint Press Statement, Press Release (2003)153, NATO-EU Ministerial Meeting, Brussels, December 4, 2003.

29 Vgl. Atlantic News: NATO officially decides to hand over peace keeping mission in Bosnia-Herzegovina to European Union at end of year, No. 3588, 29 June 2004, S. 3.

Gravierender als diese Streitigkeiten waren hingegen die Spannungen im Zusammenhang mit der Operation ARTEMIS, zu der sich die EU sehr rasch und ohne vorherige Konsultationen mit der NATO entschlossen hatte. Während im NATO-Hauptquartier die Auffassung dominiert, die EU könne erst in Aktion treten, wenn dies die „NATO als Ganzes“ nicht tun wolle (right of first refusal), wird dies bei den EU-Institutionen im Falle eines an sie direkt gerichteten Ersuchens der UN oder anderer Dritter nicht so gesehen.

Vorläufig beigelegt werden konnte der Streit um die Schaffung eines eigenständigen europäischen Hauptquartiers, das als inakzeptable Duplizierung von existierenden Fähigkeiten im NATO-Hauptquartier SHAPE angesehen wurde. Statt der ursprünglich von Deutschland, Frankreich, Belgien und Luxemburg favorisierten Variante eines Nukleus einer autonomen europäischen Planungs- und Führungsfähigkeit im Brüsseler Vorort Tervuren³⁰ wird eine kleine zivil-militärische Zelle innerhalb des EU-Militärstabes und parallel hierzu auch eine Zelle bei SHAPE sowie eine feste Verbindung zwischen der NATO und dem EU-Militärstab (EUMS) eingerichtet. Die zivil-militärische Zelle der EU soll in Ausnahmefällen und zeitlich befristet in ein Planungs- und Führungshauptquartier mit einem eigenen Operationszentrum umgewandelt werden können, aber nur, wenn für autonome Operationen keines der nationalen militärischen Hauptquartiere wie in Potsdam, Northwood und Paris zur Verfügung steht.³¹ Damit wurde das Tervuren-Konzept ad acta gelegt, andererseits aber die Tür für eine künftige EU-Hauptquartierslösung offengehalten, vor allem mit Blick auf die zunehmend erforderliche Kombination von zivilen und militärischen Einsatzelementen.

Auch die im Konvent und der Regierungskonferenz anstehenden ESVP-Themen lösten heftige Reaktionen auf Seiten der NATO und amerikanischer Regierungsvertreter aus. In der „strukturierten“ und der „engeren“ Zusammenarbeit wurden die Gefahren eines sich von der NATO abkoppelnden Kerneuropas mit einer eigenen, vor allem von Frankreich gewünschten Beistandsverpflichtung gesehen, so dass der amerikanische NATO-Botschafter Nicholas Burns in der Gesamtentwicklung der ESVP „die größte Bedrohung für die Zukunft der NATO“³² zu erkennen glaubte.

Erst mit der „Immunisierung“ der Beistandsklausel (siehe unten) und einem im Protokoll zur strukturierten Zusammenarbeit festgehaltenen Gebot der Kompatibilität mit der NATO konnten die hochschlagenden Wellen bei nach wie vor existierender Skepsis gegenüber der ESVP geglättet werden.

Die ESVP nach dem Verfassungsvertrag

Sollte trotz eines erwartbar schwierigen Ratifizierungsprozesses der Verfassungsvertrag in Kraft treten können, würden im Vergleich zum Vertrag von Nizza umfangreiche Neuerungen im Bereich der ESVP eingeführt. So erhält die „Gemeinsame Sicherheits- und

30 Vgl. Gemeinsame Erklärung Deutschlands, Frankreichs, Luxemburgs und Belgiens zur Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik, Brüssel, 29. April 2003, abrufbar unter: www.bundesregierung.de/dokumente/,-481628/Artikel.htm.

31 Vgl. Joint Paper by France, Germany and the United Kingdom, S. 284.

32 Zitiert in Katja Ridderbusch: Nato und EU stehen „hoch emotionale Diskussionen“ über Militärstruktur bevor, in: Die Welt, 20. Oktober 2003; grundsätzlich zu den transatlantischen Spannungen: Lawrence S. Kaplan: NATO United, NATO Divided: The Evolution of an Alliance, Westport: Greenwood Publishing Group, 2004. Siehe auch: Jolyon Howorth/John T. S. Keeler (Hg.): Defending Europe: The EU, NATO, and the Quest for European Autonomy, New York: Palgrave Macmillan, 2003.

Verteidigungspolitik“ erstmals einen eigenen Abschnitt im Primärrecht. Neben die Ergänzung der Petersberg-Aufgaben um Maßnahmen der Abrüstung, der militärischen Beratung und Unterstützung, der Konfliktverhütung, der Stabilisierung nach Konflikten und der Terrorismusbekämpfung treten Regelungen (Art. I-41) zur Einstimmigkeit der Beschlussfassung bei ESVP-Einsätzen u.a. auf Vorschlag des neu geschaffenen „Außenministers der Union“, zur Beauftragung einer Gruppe von Mitgliedstaaten mit der Durchführung einer Mission (coalitions of the willing), zur „ständigen Strukturierten Zusammenarbeit“ für „Missionen mit höchsten Anforderungen“ und – erstmalig – zur Beistandsverpflichtung im Falle „eines bewaffneten Angriffes auf das Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaates“. Hinzu kommt die Ex-post-Verankerung der Rüstungsagentur im Primärrecht (Art I-41, Abs. 3 und Art. III-311), eine Solidaritätsklausel (Art. I-42), die bei Terroranschlägen oder Naturkatastrophen auch die Einbeziehung militärischer Mittel ins Auge fasst, und Vertragsbestimmungen über einen Anschubfonds zur Initiierung von ESVP-Missionen, zu dessen Inanspruchnahme der Außenminister der Union ermächtigt werden kann (Art. III-329).

Die Beistandsklausel wurde im Vergleich zum Konventsentwurf des Verfassungsvertrags abgeschliffen, indem die Pflicht zum explizit „militärischen“ Beistand entfiel. Die Besonderheiten der Sicherheitspolitiken neutraler und nichtpaktgebundener Staaten wurden hingegen geschützt (was faktisch ein Opt-out-Recht beinhaltet) und auf besonderes Drängen Großbritanniens und anderer stark atlantisch orientierter alter und vor allem auch neuer Mitgliedstaaten die Bedeutung der NATO als „Fundament“ der kollektiven Verteidigung und „Instanz für deren Verwirklichung“ betont. Die Möglichkeit einer „engeren Zusammenarbeit“ einer Gruppe von Staaten bei der gegenseitigen Verteidigung (wie von Deutschland und Frankreich ursprünglich vorgeschlagen) ging völlig verloren. Andererseits sind nunmehr alle Mitgliedstaaten der EU zu aller „in ihrer Macht stehende[n] Hilfe und Unterstützung“ in einer Weise verpflichtet, die zumindest langfristig (in zehn bis zwanzig Jahren) verteidigungspolitische Entwicklungsmöglichkeiten eröffnet.

Die Bestimmungen zur „permanenten Strukturierten Zusammenarbeit“ (Art. III-312) wurden nicht nur aufgrund der oben erwähnten amerikanischen und britischen Interventionen, sondern auch aufgrund massiver Bedenken seitens kleiner und neuer Mitgliedstaaten frühzeitig in der Regierungskonferenz verändert. Damit scheiterte das französische Konzept eines exklusiven Rates für die an der strukturierten Zusammenarbeit beteiligten Mitgliedstaaten. Der Rat ist nunmehr als Ganzes für die strukturierte Zusammenarbeit zuständig, bei deren Durchführung allerdings nur die teilnehmenden Mitgliedstaaten einstimmig entscheiden können. Der Rat entscheidet mit qualifizierter doppelter Mehrheit über die Autorisierung der strukturierten Zusammenarbeit, und in gleicher Weise entscheiden die Teilnehmer über Nachrücker oder solche, die aufgrund mangelnden Beteiligungswillens suspendiert werden können. Ein Protokoll des Verfassungsvertrages³³ zum entsprechenden Art. III-312 betont als Eingangsvoraussetzung vor allem den „Willen“ zur Mitarbeit an den Aktivitäten der Rüstungsagentur, am Gefechtsfeldkonzept, an Vereinbarungen über die Höhe der verteidigungsinvestiven Ausgaben sowie an der Harmonisierung des militärischen Bedarfs. Auch sollen die nationalen Beschlussfassungsverfahren für raschere Entscheidungen über Militäroperationen überprüft werden. Aufgrund dieser durchaus anspruchsvollen, aber wenig quantifizierten Kriterien könnte sich eine große Zahl von Mitgliedstaaten zur Teilnahme an der strukturierten

³³ Siehe hierzu die während der Regierungskonferenz im Mai 2004 finalisierte Version des Protokolls gemäß Art. I-40, Abs. 6 und Art. III-213 der Verfassung, CIG 76/04/DE, S. 26-28.

Zusammenarbeit entschließen, auch wenn noch ein gewisses Zögern auf Seiten neutraler und nichtpaktgebundener Staaten sowie einiger neuer Mitgliedstaaten aufgrund politischer Erwägungen im Blick auf Washington feststellbar ist. Insgesamt zeigt sich, dass überwiegend jene Dinge im Primärrecht verankert werden, die bereits faktisch mit dem Battle Groups-Konzept, dem Streitkräfte-Planziel 2010 und der Rüstungsagentur auf den Weg gebracht wurden. Dem dabei feststellbaren Trend zur Inklusivität statt zur Exklusivität entspricht auch die Blockademöglichkeit bei der „verstärkten Zusammenarbeit“ in GASP und ESVP, denn im Unterschied zu Mehrheitsentscheidungen in anderen Anwendungsbereichen kann hier nur einstimmig entschieden werden. Offensichtlich ist die Angst etlicher Mitgliedstaaten vor einer ständigen Gruppenbildung im Bereich der Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik noch zu groß.

Ausblick und Schlussfolgerungen

Das Ergebnis der Regierungskonferenz in Form des Europäischen Verfassungsvertrages ist zwar eine reduzierte Variante des Konventsentwurfs, da die Mitgliedstaaten als Herren der Verträge im intergouvernementalen Verhandlungsprozess alles daran gesetzt haben, flexible Entscheidungsmechanismen und die Bildung von Avantgardegruppen im ESVP-Bereich drastisch zu begrenzen. Andererseits enthält der Verfassungsvertrag aber Bestimmungen über eine große Palette militärischer und rüstungspolitischer Optionen, die in dieser Form noch vor wenigen Jahren undenkbar waren und die in gradualistischer Weise – zumal primärrechtlich grundsätzlich verankert – langfristigentwicklungsfähig sind. Erstaunlich ist vor allem die Tatsache, dass entscheidende Fortschritte in der ESVP ausgerechnet in einer Zeit erzielt wurden, in der die EU durch den Ausbruch und die Folgen des Irak-Krieges extrem gespalten war. Eine Erklärung mag darin bestehen, dass Großbritannien gegenüber verschiedenen deutsch-französischen Anliegen und bestimmten Aspekten des Verfassungsvertrages kompromissbereit gewesen ist, um EU-interne Konflikte über die Reichweite der Solidarität gegenüber dem amerikanischen Bündnispartner nicht eskalieren zu lassen. Unabhängig davon lässt sich aber ohnehin feststellen, dass die ESVP auf der substrategischen Ebene schon seit längerem entwicklungs- und einsatzfähig ist, solange sich keine akuten fundamentalen Fragen der Weltordnung, des Krieges und des Friedens oder des Verhältnisses zu Washington stellen. Hierbei zeichnet sich auch eine deutliche Arbeitsteilung in der regionalen Verantwortung zwischen der EU einerseits sowie der NATO und den USA andererseits ab, wobei die EU gegenüber ihrem unmittelbaren Nachbarschaftsraum, insbesondere dem westlichen Balkan, und gegenüber Afrika (und dort in enger Abstimmung mit den Vereinten Nationen) Verantwortung zuwächst. Die damit verbundenen ESVP-Operationen gehören zwar eher zur Kategorie der „low intensity warfare“ oder der post-Konfliktstabilisierung; die Gesamtverantwortung für die Stabilität in Bosnien-Herzegowina wird aber die EU in einem solchen Umfang herausfordern, dass dies voraussichtlich nicht ohne Auswirkung auf die Stärkung der ESVP-Strukturen bleibt.

Zwar lassen sich nur bei vorsichtigem Optimismus Fortschritte in Richtung einer militärischen Integration zwischen den Mitgliedstaaten erwarten, denn ein EU-Verteidigungshaushalt mit finanziellen Anreizen für gemeinsame Beschaffungsprojekte oder die Aufstellung einer ständig verfügbaren stehenden 5.000-Mann-Einsatztruppe für Rettungsaufgaben und humanitäre Operationen, wie vom Europäischen Parlament in seiner Resolution vom Oktober 2003 gefordert, werden noch länger auf sich warten lassen.

Andererseits eröffnen die Rüstungsagentur und die permanente strukturierte Zusammenarbeit vor dem Hintergrund des europäischen Streitkräfte-Planziels 2010 schon mittelfristig Entwicklungsmöglichkeiten. Die Europäer werden zudem bis zum Ende des Jahrzehnts über eine eigene (deutsch-französische) Satellitenkapazität für die militärische Aufklärung, eine ausreichende strategische Transportkapazität, einen neuen Kampfflieger und einen (britisch-französischen) Flugzeugträger verfügen. Letztlich scheint sich in der EU auch eine relativ klare Führungsstruktur herauszubilden, die von Frankreich, Großbritannien und Deutschland getragen wird. Solange die drei großen Mitgliedstaaten in institutionellen, strategischen und operativen Fragen eine gemeinsame Linie finden, ist diese auch im Rahmen der EU-25 konsensfähig.

Weiterführende Literatur

- Hans-Georg Ehrhart: Die Sicherheitspolitik der EU im Werden, in: *Internationale Politik* (6, Juni 2004), S. 33-41.
- EU Institute for Security Studies (Hg.): *European defence: A proposal for a White Paper, Report of an independent Task Force*, Paris, May 2004.
- Steven Everts/Freedman, Lawrence u.a.: *A European Way of War*, Center for European Reform, London 2004.
- Sven Gareis: Militärmacht EU? Erwartungen der Bürger an eine gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik, in: *Internationale Politik* (6, Juni 2004), S. 59-66.
- Jolyon Howorth./Keeler, John T. S. (Hg.): *Defending Europe: The EU, NATO, and the Quest for European Autonomy*, New York 2003.
- Gustav Lindstrom/Schmitt, Burkard (Hg.): *One Year On: Lessons from Iraq*, Chaillot Paper 68, Paris: EU Institute for Strategic Studies, March 2004.
- Joachim Rohde: *Rüstung in Europa. Zwänge und Optionen zur Optimierung europäischer Rüstungsprozesse*, Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin, Juni 2004.
- Reinhardt Rummel: *Konfliktprävention: Etikett oder Markenzeichen europäischer Interventionspolitik?*, Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin, November 2003.
- Katia Vlachos-Dengler: *Off Track? The Future of the European Defense Industry*, RAND, Santa Monica, May 2004.
- Karl von Wogau: *Auf dem Weg zur Europäischen Verteidigung. Gemeinsam sind wir sicher*, Freiburg im Breisgau 2003.