

Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik

MATHIAS JOPP / SAMMI SANDAWI

Kaum ein Ereignis der letzten Jahrzehnte hat die europäischen Staaten so gespalten wie der von den USA, Großbritannien und einigen anderen Alliierten gegen das Saddam-Hussein-Regime geführte Krieg im Irak (20. März bis 1. Mai 2003). Dabei zog sich der Riss bereits im Vorfeld des Krieges nicht nur durch das eng verwobene Netz „neuer“ und „alter“ Europäer, sondern entzweite gleichfalls das Lager der bisherigen EU-Mitgliedsstaaten. Den Höhepunkt markierte die Erklärung der acht Staats- und Regierungschefs Dänemarks, Großbritanniens, Italiens, Polens, Portugals, Spaniens, Tschechiens und Ungarns am 30. Januar 2003, in der die Unterzeichner ihre Zustimmung zur harten Linie der US-Administration bekundeten, notfalls auch eine militärische Entwaffnung des Irak vorzunehmen.¹ Flankiert wurde dies nur wenige Tage später durch die gemeinsame Stellungnahme von zehn mittel- und osteuropäischen Ländern im Rahmen der „Vilnius-Gruppe“² (zu der auch sieben EU-Anwärter gehören), die sich ebenfalls öffentlich hinter den Kurs der US-Regierung stellten.³ In beiden Fällen setzten sich die Unterzeichner deutlich von der Position Deutschlands und Frankreichs und einiger anderer EU-Mitgliedstaaten ab, die auf ein stärkeres UN-Inspektionsregime drängten, um einen Irak-Krieg zu verhindern und dennoch der denkbaren irakischen Bedrohung zu begegnen.⁴

Trotz dieser tiefgreifenden Differenzen verlief die europäische Sicherheitspolitik in anderen Bereichen relativ erfolgreich. Der Europäische Konvent, der sich der Ausarbeitung eines europäischen Verfassungsentwurfes widmete, erarbeitete für die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik äußerst konstruktive Vorschläge. Selbst die Rahmenvereinbarung zwischen der EU und der Nato ließ sich nach zweijährigem Gezerre endlich zum Abschluss bringen und die ersten zivilen und militärischen Operationen der EU begannen nach dem Jahreswechsel unter griechischer Präsidentschaft in Bosnien, Mazedonien und der Demokratischen Republik Kongo. Auf dem Gipfel in Thessaloniki konnte sogar auftragsgemäß⁵ vom Hohen Repräsentanten für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, Solana, der erste Entwurf einer EU-Sicherheitsstrategie vorgelegt werden, der die bevorzugten Instrumente europäischer Weltordnungspolitik betonte, aber auch den Einsatz des Militärs als letztes Mittel legitimierte.

Die Entwicklung der ESVP unter der dänischen Ratspräsidentschaft

Obwohl Ministerpräsident Rasmussen anstrebte, Dänemark schrittweise an die ESVP heranzuführen, wurden bis Dezember 2002 wegen des Opt-outs des Landes

die verteidigungspolitischen Aspekte von der nächstfolgenden Ratspräsidentschaft, Griechenland, abgewickelt. Die Kunst der kommissarischen Präsidentschaft bestand in der unspektakulären Weiterentwicklung der ESVP, wozu neue Mechanismen zum Schutz vor terroristischen Anschlägen und die dementsprechende Überarbeitung des Helsinki Headline Goal-Katalogs gehörten oder auch die Verstärkung der Frühwarnfähigkeiten im Rahmen des EU-Konfliktverhütungsprogramms, das sich künftig vor allem auf den Balkan konzentrieren soll.⁶ Sehr intensiv bemühte sich die faktisch einjährige griechische ESVP-Präsidentschaft um die Behebung der Mängel bei den militärischen Fähigkeiten der EU-Mitgliedstaaten. Auf dem informellen Treffen der EU-Verteidigungsminister am 4. und 5. Oktober in Rethymnon und dann auf deren offiziellem Treffen im Rahmen des Rates für Allgemeine und Auswärtige Angelegenheiten am 19. November 2002 in Brüssel war deutlich geworden, dass keine vollständige Transparenz über die Umsetzung des European Capabilities Action Plan (ECAP) bestand und nur wenig konkrete Projekte generiert werden konnten. Die Verteidigungsminister setzten deshalb auf eine Verbesserung der Fähigkeiten im kritischen Bereich der strategischen EU-Autonomie und auf das Pooling von Ressourcen, Möglichkeiten des „Leasing“ von Transportkapazitäten sowie Rollen- und Aufgabenspezialisierung.⁷ Dem dänisch-griechischen Gespann kam zugute, dass Dänemark ein Interesse am Abschluss der EU-Nato-Rahmenvereinbarung hatte und Griechenland (außer der Türkei) einen der beiden Schlüssel zur erforderlichen Lösung der damit verbundenen Probleme in der Hand hielt. Die griechische Regierung war offensichtlich bemüht, ihre kommende offizielle Ratspräsidentschaft von möglichem Konfliktstoff frei zu halten, während die türkische Regierung nicht zuletzt auf ein Entgegenkommen der EU auf dem Gipfel in Kopenhagen in der Frage der Eröffnung von Beitrittsverhandlungen setzte. Nach etlichen intensiven Bemühungen, insbesondere des Hohen Repräsentanten für die GASP, Solana, konnte auf dem Gipfel in Kopenhagen (12.-13. Dezember 2002) eine Einigung über die mit der Nato zu schließende Rahmenvereinbarung erzielt werden. Durch einen anschließenden Briefaustausch zwischen der EU und der Nato wurde dann während des regulären Treffens der ständigen Vertreter des Nato-Rates und des Politischen und Sicherheitspolitischen Komitees (PSK) am 16. Dezember 2002 die Partnerschaft zwischen beiden Institutionen prinzipiell besiegelt, wodurch die EU Zugang zu Nato-Mitteln entsprechend der „Berlin plus“-Arrangements erhält.

Entwicklung der ESVP unter der griechischen Ratspräsidentschaft

Die griechische Ratspräsidentschaft nutzte den Vorteil eines halbjährigen Vorlaufs, setzte ihren Kurs zur Verbesserung der Einsatzfähigkeit der ESVP fort und ging sehr ambitioniert an die praktischen Aufgaben im Zusammenhang mit der Organisation der ersten europäischen Krisenmanagementoperation heran. Allerdings wurde ihre Arbeit zeitweise von den Auswirkungen des Irak-Krieges überschattet.

Nahezu unabhängig davon entwickelte sich dennoch eine kohärentere europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik. So konnten zum Beispiel die EU-Verteidigungsminister im Mai 2003 nach eingehender Prüfung erklären, dass die

EU – trotz unzureichender militärischer Fähigkeiten – prinzipiell für das gesamte Spektrum der Petersberg-Aufgaben gewappnet sei.⁸ Basis dieses vorsichtigen Urteils bildeten sowohl der Helsinki Force Catalogue 2003, welcher die militärischen Beiträge der Mitgliedsstaaten zur ESVP auflistet als auch der Helsinki Progress Catalogue 2003. In letzterem werden die militärischen Versäumnisse aufgezeigt, so dass die volle Einsatzbereitschaft der europäischen Rapid Reaction Force (RRF) von 60.000 Mann frühestens gegen Ende dieses Jahres zu erwarten ist. Bis dahin sollen zumindest die größten der von 19 Projektgruppen im Rahmen des ECAP herausgearbeiteten RRF-Rückstände gemindert werden. Für die mittel- bis längerfristige Perspektive beschlossen die Regierungschefs dann in Thessaloniki die Gründung einer zwischenstaatlichen Rüstungsagentur (die auch der Verfassungsentwurf des Konvents vorsieht), deren Aufgaben sich auch auf die Schaffung eines wettbewerbsfähigen europäischen Marktes für Verteidigungsgüter erstrecken soll.⁹

Pünktlich zum EU-Gipfel in Thessaloniki wurde ein weiteres wichtiges Etappenziel in der Entwicklung der ESVP durch den von Solana vorgelegten Entwurf einer europäischen Sicherheitsstrategie erreicht.¹⁰ Das vorgelegte Papier beleuchtet die strategische Abhängigkeit Europas von internationalen Entwicklungen, betont die Rolle der EU als weltweit agierendem Akteur und benennt die globalen Bedrohungen, die vom internationalem Terrorismus, der Proliferation von Massenvernichtungswaffen und fehlgeschlagenen Staatsbildungsprozessen ausgehen. Um diesen Problemen offensiv zu begegnen, fordert der Strategieentwurf eine Stärkung der internationalen Institutionen und des internationalen Rechts sowie die Entwicklung effektiver Präventionsmechanismen, ohne als letztes Mittel auch den Einsatz von militärischer Gewalt auszuschließen.

Zivile und militärische Operationen der EU

Zur ersten Bewährungsprobe bereits existierender militärischer Fähigkeiten kam es in Mazedonien, wo die Union am 31. März 2003 mit der Operation Concordia die Verantwortung für die zuvor unter dem Dach der Nato durchgeführten Stabilisierungsmission Allied Harmony übernahm. Erschöpft sich das militärische Engagement der EU in der Bereitstellung von 350 Soldaten zur Friedenserhaltung, ist der Einsatz für die Union gleichwohl ein wichtiger Testlauf für die Funktionsfähigkeit ihrer neu geschaffenen sicherheits- und militärpolitischen Mechanismen.¹¹ Die EU strebt außerdem die Übernahme der gegenwärtig noch von der Nato geführten SFOR-Mission in Bosnien-Herzegowina an, da die USA an einer Entlastung ihres Engagements im Balkan interessiert sind. Bereits auf dem Kopenhagener EU-Gipfel im Dezember 2002 erklärten sich die Staats- und Regierungschefs prinzipiell zur Übernahme der 12.000 Mann starken Operation bereit. Auf Initiative Frankreichs und Großbritanniens (das nicht in eine europafeindliche Ecke gedrängt werden wollte) stellten die EU-Außenminister auf ihrer Sitzung am 24. Februar 2003 ein konkretes Engagement der EU für den Jahresanfang 2004 in Aussicht.¹² Im Übrigen hatte die EU in Bosnien-Herzegowina bereits am 1. Januar 2003 die Verantwortung für die Polizeimission von den Vereinten Nationen übernommen (EUPM).

Aufgabe der rund 500 Polizeibeamten ist es dabei, die lokalen Behörden beim Aufbau einer nach internationalen Standards funktionierenden Partei zu unterstützen.

Höhepunkt des gegenwärtigen EU-Engagements bildet jedoch in der Folge eines Ersuchens des UN-Generalsekretärs und auf der Basis der UN-Resolution 1484 die Entsendung von 1400 Soldaten in die seit Jahren vom Bürgerkrieg gezeichnete Demokratische Republik Kongo.¹³ Die überwiegend französischen Streitkräfte werden in der unter dem Namen Artemis laufenden Operation in Bunia erstmals auch zu friedens erzwingenden Maßnahmen herangezogen.¹⁴ Frankreich, das „Framework Nation“ der autonomen EU-Operation ist, wird dabei im Sanitäts- und Logistikbereich maßgeblich von Deutschland unterstützt, welches sich für diese Zwecke zur Entsendung von 350 Soldaten sowie mehrerer Transall-Maschinen bereiterklärt hat.

Aufgrund einer Anfrage der OSZE erwägt die EU sogar eine Friedenssicherungsmission in Moldau.¹⁵ Die Niederländer drängen als gegenwärtige OSZE-Präsidenschaft auf ein militärisches Engagement der EU, um in der Region den Konflikt mit der separatistischen Republik Transnistrien nicht wieder aufbrechen zu lassen. Hintergrund der OSZE-Bemühungen ist der Abzug der russischen Truppen bis Ende 2003 im Rahmen der Vereinbarungen des KSE-Vertrages über die Reduktion konventioneller Streitkräfte in Europa. Eine Stationierung von EU-Truppen wäre aber nur bei einer entsprechenden Einigung der beiden Konfliktparteien und in enger Absprache mit Moskau möglich. Unabhängig davon stellt sich jedoch die Frage, ob die EU trotz ihrer relativ reibungsarm funktionierenden militärischen Strukturen, nach 45 Jahren militärischer Abstinenz die laufenden und noch geplanten Operationen alle verkraften können wird.

Beziehungen zwischen der EU und der Nato

Im Gegensatz zur Operation Artemis, bei welcher vor allem Frankreich auf die unabhängige europäische Durchführung des Einsatzes ohne Hilfestellung durch die Nato bestand, war die Stafettenübergabe von der Nato auf die EU in Mazedonien am 31. März 2003 an den Abschluss der oben erwähnten „Berlin plus“-Arrangements für die Kooperationsbeziehungen zwischen der EU und der Nato gebunden.¹⁶ Dementsprechend kann die EU für die Operation in Mazedonien auf die Planungs- und Kommandostrukturen der Allianz zurückgreifen. Oberkommandierender der Concordia-Mission ist der deutsche Admiral Feist, welcher zugleich das Amt des Stellvertretenden Obersten Alliierten Befehlshabers der Nato in Europa (D-SACEUR) inne hat. Feist ist dem PSK und dem Rat gegenüber verantwortlich, während der ihm unterstellte französische General Maral die Truppe vor Ort führt.¹⁷

Zuvor hatte eine zweijährige wechselseitige Blockade Griechenlands und der Türkei das Zustandekommen einer solchen EU-Nato-Kooperation verhindert. So hatte das Nato-Mitglied Türkei bei EU-Operationen, die ohne direkte Nato-Unterstützung auskommen, aus prinzipiellen Gründen ein Mitspracherecht gefordert – auch, um auf diesem Wege einem etwaigen militärischen Engagement der EU in seinem strategischen Interessengebiet vorzubeugen. Auf der anderen Seite war es Griechenland, das sich wegen der dauerhaften Auseinandersetzungen um das ge-

teilte Zypern weigerte, der Türkei ein faktisches Vetorecht über autonome Operationen der EU zuzubilligen. Für Konfliktstoff sorgten zudem Bemühungen von Nato und EU, mit dem Abschluss eines Geheimschutzabkommens endlich den Austausch vertraulicher Informationen zwischen beiden Organisationen zu erleichtern,¹⁸ denn auch hier fürchtete die Türkei angeblich, dass der griechische Teil Zyperns durch den EU-Beitritt an vertrauliche Nato-Dokumente gelangen und hierdurch die Sicherheit des türkischen Nordteils gefährden könnte. Der oben erwähnte Kompromiss des Kopenhagener Gipfels sieht nun vor, dass die Türkei zwar ein Mitspracherecht für Einsätze der EU in ihrem Einflussbereich erhält, Zypern sich jedoch vorerst weder an Militäroperationen der EU beteiligen, noch Teil des gemeinsamen Geheimschutzabkommens werden darf.¹⁹

Die „strategische Partnerschaft“ zwischen Nato und EU bildet aufgrund der militärtechnischen Defizite Europas nicht nur eine wesentliche Stütze für die Einsatzfähigkeit der ESVP, sondern liegt auch im Interesse der US-Administration, welche sich davon einen größeren Einfluss auf die Verteidigungspolitik der Union erhofft. So werden die USA beim Rückgriff der EU auf Planungs- und Führungsfähigkeiten der Atlantischen Allianz auf lange Zeit ihr Mitsprache- und Zustimmungsrecht im Nato-Rat nutzen können. Unverkennbar würde Washington auch gerne seinen Einfluss bei EU-autonomen Operationen geltend machen, wie sich aus entsprechender Verärgerung über die Anfang Juni 2003 beschlossene autonome EU-Operation im Kongo schließen lässt. In ähnlicher Weise stoßen die oben genannten Erwägungen der EU zur Entsendung einer Friedenstruppe nach Moldau auf amerikanische Bedenken. Um einen neuerlichen Alleingang der Europäer wie im Kongo zu verhindern, drängen die USA deshalb in der Moldaufrage auf eine enge Zusammenarbeit der EU mit der Nato.²⁰

Zu Differenzen mit den USA und anderen Nato-Partnern war es schon zuvor durch das Gipfeltreffen Deutschlands, Frankreichs, Belgiens und Luxemburgs am 28. April 2003 in Brüssel gekommen,²¹ das in der Folge einer Initiative des belgischen Premierministers Verhofstadt zustande gekommen war.²² Die vier Länder verständigten sich darauf, den Kern einer europäischen Sicherheits- und Verteidigungsunion (ESVU) zu bilden. Hierzu gehören die Umgestaltung der deutsch-französischen Brigade unter Hinzuziehung belgischer und luxemburgischer Aufklärungskräfte zu einer reaktionsschnellen europäischen Eingreiftruppe sowie die Bündelung von Kapazitäten im Bereich der ABC-Abwehr. Außerdem beschlossen die vier die Einrichtung eines strategischen Lufttransportkommandos, eines streitkräfteübergreifenden mobilen Hauptquartiers und eines Nukleus einer unabhängigen militärischen Planungskapazität für die EU in Tervuren.²³ Gerade letzteres hatte innerhalb der Nato wegen der Duplizierung von Allianzstrukturen für Aufregung gesorgt.²⁴

Wie sich das Spannungsverhältnis zwischen „Europäisierung“ und „Natoisierung“ der ESVP weiterentwickeln wird, ist offen. Die militärischen Gewichte sind jedenfalls zwischen Nato und EU sowie einzelnen europäischen Mittelmächten und den USA ungleich verteilt. Zudem ist zu befürchten, dass die USA durch die auf dem Prager Nato-Gipfel vom 21. und 22. November 2002 beschlossene Ein-

richtung einer Nato Response Force (NRF) indirekt auch Einfluss auf die Streitkräfteentwicklung in Europa erhalten.²⁵ Der Grund hierfür liegt in dem „Single Set of Forces“-Prinzip, wonach sowohl die fast ausschließlich aus europäischen Streitkräftekontingenten zusammengesetzte NRF, als auch die schnelle Eingreiftruppe der EU auf dieselben Truppenteile der Nationalstaaten zurückgreifen müssen. Dies hat jedoch auch zur Folge, dass besonders leistungsfähige Anteile europäischer Streitkräfte nach amerikanischem Vorbild und Standard modernisiert werden, nicht aber unbedingt mit Blick auf den Bedarf der Krisenreaktions- oder „peace-keeping“-Kräfte der EU.²⁶

Der Konvent und die Reform der ESVP: Vorschläge und Ergebnisse

In der ganzen Zeit während der beiden Ratspräsidentschaften Dänemarks und Griechenlands tagte der Europäische Konvent zur Ausarbeitung einer europäischen Verfassung, wobei es auch um die Neugestaltung der Sicherheits- und Verteidigungspolitik ging. Unter den EU-Mitgliedsstaaten waren Deutschland und Frankreich gemeinsam die treibende Kraft. Sie plädierten für eine größere Flexibilität durch die Ausdehnung der verstärkten Zusammenarbeit auf die ESVP, die Generalisierung von Mehrheitsentscheidungen in der GASP, die Schaffung des Amtes eines europäischen Außenministers mit einem Initiativrecht (auch in der ESVP) und die Wahl eines hauptamtlichen Präsidenten des Europäischen Rates, der in der Außen- und Sicherheitspolitik der Union nur repräsentative Funktionen auf seiner Ebene wahrnimmt.²⁷ Darüber hinaus schlugen sie vor, dass die Beistandsklausel der WEU von den Staaten, die das wünschen, im EU-Rahmen übernommen werden kann und die Möglichkeit für interessierte Mitgliedstaaten geschaffen wird, sich zur Stärkung ihrer militärischen Fähigkeiten in einem Protokoll zu verpflichten (einschließlich militärischer Bedarfsplanung, Bündelung von Fähigkeiten, Aufgabenteilung etc.). Des Weiteren forderten sie die Gründung einer zwischenstaatlichen Rüstungsagentur, die Entwicklung eines europäischen Rüstungsmarktes und die Aufnahme einer umfassenden Solidaritätsklausel im Verfassungsvertrag. Hauptziel der deutsch-französischen Vorstellungen war und ist die Entwicklung einer Europäischen Sicherheits- und Verteidigungsunion, die in umfassender Weise die oben genannten Elemente vereint und sowohl eine eigenständigere Rolle der EU in der Außen- und Sicherheitspolitik ermöglichen als auch zur Stärkung des europäischen Pfeilers des atlantischen Bündnisses beitragen soll.²⁸

Die Arbeitsgruppe Verteidigung hatte in vielen Punkten Schwierigkeiten, einen Konsens zu erzielen, so dass ihr Bericht unterschiedliche Meinungen referiert und Optionen anbietet.²⁹ Es lässt sich allerdings deutlich erkennen, dass etliche Beteiligte in die Richtung einer größeren Flexibilität dachten und bestimmte Formen einer vorab definierten besonderen verteidigungspolitischen Zusammenarbeit von EU-Staaten präferierten. Außerdem sprach sich die Arbeitsgruppe für die Schaffung einer europäischen Rüstungsagentur und die Aktualisierung der so genannten Petersberg-Aufgaben aus. Damit hatte sie in ihren Reflexionen Elemente der

deutsch-französischen Konventsvorschläge aufgegriffen, war aber doch deutlich hinter diesen zurück geblieben.

Am 28. April 2003 trafen sich dann wie oben erwähnt die Regierungschefs Deutschlands, Frankreichs, Luxemburgs und Belgiens, um der innereuropäischen Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Verteidigung neue Impulse zu geben. Das Treffen hatte nach fünf Wochen Irak-Krieg einen nicht ganz ungewollten Demonstrationsaspekt gegenüber der Sicherheitspolitik der USA und ihrer Verbündeten. Die Gipfelerklärung stand jedoch klar im Kontext der schwierigen und äußerst schleppenden Konventsberatungen zu GASP/ESVP und wiederholte die deutsch-französischen Vorschläge. Darüber hinaus präzisierte das Dokument die ESVU, die nach den Vorstellungen der Vier als Entwicklungsperspektive in den Verfassungsvertrag übernommen werden sollte. Ähnlich wie die Währungsunion sollte die ESVU allen Mitgliedstaaten offen stehen, die bestimmte Kriterien und Verpflichtungen bereit waren zu erfüllen.³⁰

Auch wenn die ESVU nicht im Entwurf des Verfassungsvertrages genannt wird, finden in ihm sowohl deutsch-französische Vorstellungen wie auch Empfehlungen der Arbeitsgruppe Verteidigung ihren Niederschlag. Der gesamte Teil, der sich auf die ESVP bezieht, ist im Vergleich zu seinen Vorläufern in den Verträgen von Nizza und Amsterdam umfänglicher und neu gestaltet worden und kann als Durchbruch zur Schaffung besserer Voraussetzungen einer europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik angesehen werden.³¹ So konnte in der allerletzten Phase des Konvents die Ausweitung der verstärkten Zusammenarbeit auf die ESVP erreicht werden³² – gewissermaßen im Gegenzug zur Akzeptanz des Einstimmigkeitsprinzips in der GASP, auf dem die große Mehrheit der nationalen Konventsvertreter bestand. Außerdem sieht der Verfassungsvertrag über die Gründung eines „Europäischen Amtes für Rüstung, Forschung und militärische Fähigkeiten“ hinaus Möglichkeiten vor, eine Gruppe von Mitgliedstaaten mit der Durchführung ziviler und militärischer Operationen zu beauftragen, zur Entwicklung besserer militärischer Fähigkeiten und zur Durchführung von anspruchsvollen Operationen eine „strukturierte Zusammenarbeit“ der interessierten Staaten einzugehen und eine „engere Zusammenarbeit“ mit gegenseitiger Beistandspflicht der dazu bereiten Staaten anzustreben.³³ Eine Solidaritätsklausel wurde zwar in Art. I-42 abgefasst, aber auf Terroranschläge und Katastrophenhilfe begrenzt. Die Union kann aber zur Abwendung einer terroristischen Bedrohung „alle ihr zur Verfügung stehenden Mittel, einschließlich der ihr von den Mitgliedstaaten bereitgestellten militärischen Mittel“ mobilisieren (Art. I-42, Abs. 1). Auch wurden die Petersberg-Aufgaben um „Abrüstungsmaßnahmen“, „Aufgaben der Konfliktverhütung“ und „Operationen zur Stabilisierung der Lage nach Konflikten“ erweitert.

Ein Novum ist der mit einem Initiativrecht ausgestattete „Außenminister der Union“, der als Nachfolger des Hohen Repräsentanten für die GASP zugleich für die Außenbeziehungen der Kommission zuständig ist und u.a. die Verantwortung für die „Koordinierung der zivilen und militärischen Aspekte“ von Missionen übernehmen soll. Er steht dabei unter Aufsicht des Rates und in „ständigem Benehmen“ mit dem PSK.³⁴ Neu sind auch die Finanzregelungen über eine „Sofortfinanzie-

„zur Vorbereitung von zivilen oder militärischen Operationen, denn in der Vergangenheit war es gerade hier immer wieder zu Blockaden oder zumindest Verzögerungen in der Entscheidungsfindung der EU gekommen (Art. III-215.3). Der Ministerrat kann deshalb nunmehr „besondere Verfahren“ für den „schnellen Zugriff auf die Haushaltsmittel der Union“ nach Anhörung des Europäischen Parlaments beschließen oder einen „Anschubfonds“ aus Beiträgen von Mitgliedstaaten bilden, zu dessen Inanspruchnahme der Außenminister der Union ermächtigt werden kann. Es bleibt zwar beim Anschubfonds der Schönheitsfehler einer Umgehung des Europäischen Parlaments durch ein Finanzverfahren außerhalb des regulären Haushalts der EU, ohne zumindest die Perspektive einer späteren Integration in eine Haushaltslinie vorzusehen. Die entsprechenden Bestimmungen können aber in der Tat dazu nützen, die Reaktionszeit der EU in Krisenzeiten zu verkürzen.

Ausblick und Bewertung

Es ist müßig, der Frage nachzugehen, ob der Irak-Krieg die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik gefördert oder behindert hat. Feststellen lässt sich zumindest, dass unterhalb der globalstrategischen Ebene des Verhaltens gegenüber einer bestimmten internationalen Krise und der diesbezüglichen Politik Washingtons sich die ESVP nahezu wie ein Räderwerk weiterentwickelte. So ist es zum Abschluss der Rahmenvereinbarung mit der Nato gekommen und zum Beginn der ersten EU-Operationen. Im Rahmen des Konvents gelang es, Vorschläge für die künftige europäische Außen- und Sicherheitspolitik zu machen, die noch vor zwei Jahren kaum für möglich gehalten wurden. Zwar scheiterte das zentrale Vorhaben der Einführung von Mehrheitsentscheidungen in der GASP, da die Vertreter etlicher Mitgliedstaaten und insbesondere Großbritanniens aus grundsätzlichen staatspolitischen Erwägungen heraus, aber auch gerade wegen der Erfahrungen während des Irak-Krieges, an der Einstimmigkeit besonders festhielten. Aber es gelang, verschiedene Formen der Flexibilität in die ESVP einzuführen und die verstärkte Zusammenarbeit zu generalisieren. Dies bedeutet insofern einen Durchbruch, als es angesichts der in einer erweiterten Union noch deutlicher werdenden Konsensfindungsprobleme zwischen den Mitgliedstaaten aufgrund souveränitätspolitischer Vorbehalte, regionalspezifischer Sicherheitsinteressen und sicherheitspolitischer Statusunterschiede (Allianzmitglieder, Neutrale, Nichtpaktgebundene) ohne ein gewisses Ausmaß an Flexibilität immer schwieriger werden dürfte, in der ESVP etwas zu bewegen.

Der Europäische Außenminister und der hauptamtliche Präsident des Europäischen Rates werden zusätzliche Elemente ins Spiel bringen. Sie werden gegenüber der Öffentlichkeit exponiert sein und ein Interesse am Erfolg der GASP/ESVP haben – was zwar noch keine Garantie für eine wirksame Politik ist, aber doch ein Antriebsmoment. Der Außenminister hat zudem ein Initiativrecht und sitzt dem Rat der Außenminister vor (auch bei Hinzuziehung der Verteidigungsminister). Anlass für eine positivere Einschätzung gibt auch der Entwurf der EU-Sicherheitsstrategie. Diese wird zwar vorläufig nicht in ein europäisches Weißbuch einmünden, aber

doch in ein auf dem Dezernbergipfel in Rom zu verabschiedendes Dokument. Dieses wird der ESVP durch eine erstmals strategische Herangehensweise an die sicherheitspolitischen Probleme der Weltordnung eine strategische Ausrichtung und Begründung geben, die eine Ausgangsbasis für innereuropäische Annäherungen und auch die transatlantische Verständigung sein könnte. Das alles führt noch nicht zu einer ESVU, wie sie deutschen und französischen Vorstellungen entspricht. Der Verfassungsentwurf des Konvents bietet aber Möglichkeiten, Schritte in diese Richtung zu unternehmen – unter der Voraussetzung freilich, dass er von der im Oktober beginnenden Regierungskonferenz unverändert übernommen wird.

Anmerkungen

Ein Teil dieses Artikels basiert auf Ergebnissen des von der Deutschen Forschungsgemeinschaft geförderten Projekts: „Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) der Europäischen Union – Intergouvernementales Netzwerk oder kollektiver Akteur?“.

- 1 Joint letter by the leaders of eight European countries: Europe and America Must Stand United, in: *The Times*, January 30, 2003.
- 2 Die Gruppe der bereits im Jahr 2000 zusammengeschlossenen Staaten umfasst Albanien, Bulgarien, Estland, Kroatien, Lettland, Litauen, Mazedonien, Rumänien, Slowakei und Slowenien.
- 3 Statement of the Vilnius Group Countries: Response to the Presentation by the United States Secretary of State to the United Nations Security Council Concerning Iraq, February 5, 2003.
- 4 Die Bundesregierung hatte sich schon frühzeitig gegen ein bewaffnetes Vorgehen ausgesprochen und jegliche militärische Beteiligung an einem Waffengang abgelehnt, unabhängig davon, wie der UN-Sicherheitsrat entscheiden würde.
- 5 Die EU-Außenminister hatten auf ihrem informellen Treffen in Kastellorizo kurz nach der offiziellen Beendigung des Irak-Krieges Anfang Mai 2003 Solana um die Ausarbeitung eines globalen Konzepts für die europäische Außen- und Sicherheitspolitik gebeten.
- 6 ESDP-Presidency Report, Council of the European Union, Brussels, December 10, 2002.
- 7 Siehe hierzu Summary of the interventions by Javier Solana at the informal meeting of EU Defence Ministers in Rethymon, October 4/5, 2002; Defence Ministers' Meeting, General Affairs and External Relations Council, Brussels, November 19, 2002.
- 8 EU Capability Conference: Declaration On EU Military Capabilities, Brussels, May 19, 2003.
- 9 Europäischer Rat von Thessaloniki: Schlussfolgerungen des Vorsitzes, 19./20. Juni 2003.
- 10 EU High Representative for the Common Foreign and Security Policy, Javier Solana: A Secure Europe in a Better World, European Council, Thessaloniki, June 20, 2003.
- 11 Hierzu zählen das Politische und Sicherheitspolitische Komitee (PSK), der Militärausschuss der Europäischen Union (EUMC) sowie der Europäische Militärstab (EUMS).
- 12 2488. Tagung des Rates – Außenbeziehungen: Schlussfolgerungen des Rates, Brüssel, 24. Februar 2003, S. 9. Siehe hierzu bereits Franco-British Summit: Declaration on strengthening european cooperation in security and defence, Le Touquet, February 4, 2003.
- 13 Rat der Europäischen Union: Beschluss des Rates über die Einleitung der militärischen Operation der Europäischen Union in der Demokratischen Republik Kongo, 12. Juni 2003; Council Joint Action 2003/423/CFSP, 5.6.2003.
- 14 Vgl. Thomas Scheen: Ethnischer Ausrottungskrieg in Kongo, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 22. Mai 2003, S. 1-3.
- 15 Siehe hierzu Discussions on Extending Cooperation in Macedonia and on Possible Role in Moldavia, in: *Atlantic News*, Nr. 3496, Brussels, 16 July 2003.
- 16 Europäischer Rat von Kopenhagen: Schlussfolgerungen des Vorsitzes, 12./13. Dezember 2002, Anlage II.
- 17 Gemeinsame Aktion 2003/92/GASP des Rates vom 27. Januar 2003 über die militärische Operation der Europäischen Union in der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien, Amtsblatt der EU, L34/26, 11.2.03; Rat der Europäischen Union: Beschluss des Rates über den Beginn der Militäroperation der Europä-

- ischen Union in der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien, Brüssel, 18. März 2003.
- 18 Rat der Europäischen Union: Abkommen zwischen der Europäischen Union und der Nordatlantikvertrags-Organisation über den Geheimschutz, Brüssel, 24. Februar 2003.
- 19 Vgl. Anm. 16, S. 25.
- 20 Christian Wernicke: USA fordern NATO-Mitsprache bei EU-Einsatz in Moldawien, in: Süddeutsche Zeitung, 15. Juli 2003.
- 21 Hierzu Katja Ridderbusch: Die Ergebnisse des Vierergipfels irritieren Freunde und Verbündete, in: Die Welt, 2. Mai 2003.
- 22 Verhofstadt hatte dies am Rande des Europäischen Rates am 20./21.3.2003 angeregt. Auf dem April-Gipfel drängte Belgien dann auf die Schaffung der Position eines EU-Generalstabschefs sowie die Etablierung von integrierten Streitkräfteeinheiten und festen Kriterien für die Höhe und Struktur der Verteidigungsausgaben.
- 23 Vgl. Gemeinsame Erklärung Deutschlands, Frankreichs, Luxemburgs und Belgiens zur Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik, Brüssel, 29. April 2003.
- 24 Andreas Middel: Ein Gegenentwurf zur Nato?, in: Die Welt, 29. April 2003.
- 25 Hierzu Judy Dempsey: Rumsfeld Presses for New NATO force, in: Financial Times, September 25, 2002.
- 26 Vgl. Otfried Nassauer: Kommandowechsel, in: Streitkräfte und Strategien, NDR info, 14. Dezember 2002 (<http://www.bits.de/public/NDR4/sunds141202.htm>).
- 27 Deutsch-französischer Beitrag zum Europäischen Konvent über die institutionelle Architektur der Union, Europäischer Konvent, CONV 489/03, 16. Januar 2003.
- 28 Vgl. Beitrag von Herrn Dominique de Villepin und von Herrn Joschka Fischer: Gemeinsame deutsch-französische Vorschläge für den Europäischen Konvent zum Bereich Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik, Brüssel, 22. November 2002.
- 29 Schlussbericht der Gruppe VIII „Verteidigung“, Europäischer Konvent, CONV 461/02, 16. Dezember 2002.
- 30 Siehe Anm. 23.
- 31 Die für die ESVP maßgeblichen Artikel befinden sich in Teil I und Teil III des Entwurfs des Verfassungsvertrages, wobei der erste Teil nur kurze allgemeine und der dritte Teil die präziseren Bestimmungen enthält. Siehe Europäischer Konvent, Entwurf eines Vertrags über eine Verfassung für Europa, Brüssel, 18. Juli 2003, Art. I-40 und Art. III 210-215.
- 32 Art. I-43 und III-325 über die verstärkte Zusammenarbeit enthalten im Gegensatz zu Vorentwürfen keinen Ausschluss für die ESVP mehr.
- 33 Teil II der Verfassung, Art. 213 und 214 sowie Teil I der Verfassung, Art. 40 Abs. 6 und 7.
- 34 Vgl. hierzu auch die Empfehlungen im Bericht der Arbeitsgruppe Verteidigung, Ziff. 71.

Weiterführende Literatur

- Bertram, Christoph/Schild, Joachim/Heisbourg, François/Boyer, Yves: Starting Over. For a Franco-German Initiative in European Defence, A joint study by the Fondation pour la Recherche Stratégique and the Stiftung Wissenschaft und Politik, November 2002.
- Clarke, Michael/Cornish, Paul: The European defence project and the Prague summit, in: International Affairs 78, 4, October 2002, S. 777-788.
- Deighton, Anne: The European Security and Defence Policy, in: Journal of Common Market Studies 40, 4/2002, S. 719-741.
- Diedrichs, Udo/Jopp, Mathias: Flexible modes of governance: Making CFSP and ESDP work, in: The International Spectator, 3/2003, S. 105-121.
- Eitelhuber, Norbert: Europäische Streitkräfte unter dem Zwang der Bescheidung Partner der USA nur bei friedenssichernden Einsätzen, SWP-Studie, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, März 2003.
- Howorth, Jolyon/Keeler, John T.S. (Hrsg.): Defending Europe. The EU, NATO and the Quest for European Autonomy. Basingstoke: Palgrave, 2003.
- Lindley-French, Julian: In the Shade of Locarno? Why European defence is failing, in: International Affairs 78, 4, October 2002, S. 789-811.
- Menon, Anand: Enhancing the Effectiveness of the EU's Foreign and Defence Policies, Centre for European Policy Studies, Policy Brief 29, December 2002.
- Reiter, Erich/Rummel, Reinhardt/Schmidt, Peter (Hrsg.): Europas ferne Streitmacht. Chancen und Schwierigkeiten der Europäischen Union beim Aufbau der ESVP, Hamburg: Mittler, 2002.