

Krisenmanagement im Rahmen der ESVP – Eine Einführung

Carmen Gebhard

Die EU tritt heute in den unterschiedlichsten Regionen der Welt vermehrt und geschlossen als Akteur in Krisensituationen auf: So gibt es unter der Ägide der Union laufende und abgeschlossene Operationen in Bosnien, der Ehemaligen Jugoslawischen Republik Mazedonien, der Demokratischen Republik Kongo, in Georgien, dem Sudan, Irak und Indonesien. Mit der Aufnahme operativer Aktivitäten als sprichwörtlicher „Krisenmanager“ ist die EU und mit ihr das europäische Integrationsprojekt in eine Entwicklungsphase getreten, die über viele Jahre hinweg nicht erwartbar war. Die EU hat begonnen, sich umfassende zivile und militärische Fähigkeiten anzueignen, um diese in Krisensituationen außerhalb ihrer Grenzen wirksam und nachhaltig zum Einsatz zu bringen.

Den politisch-institutionellen Handlungsrahmen für diese operativen Ambitionen bildet im weitesten Sinne die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) der Union, im Konkreten jedoch ihre Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP). Nun ist die ESVP als Politikfeld zwar vergleichsweise jung an Jahren, sie kann jedoch bereits auf eine ereignisreiche und bewegte Geschichte zurückblicken, die sich auszeichnet durch eine außerordentliche Dynamik und ein – für europäische Verhältnisse – besonders hohes Entwicklungstempo. Dass der Hohe Vertreter für die GASP, Javier Solana, in diesem Zusammenhang sogar schon von „Lichtgeschwindigkeit“ gesprochen hat, wurde von vielen Kritikern als überzogen gewertet. Ein Blick in die Vergangenheit stützt jedoch zumindest den symbolischen Gehalt dieser – zugegebenermaßen etwas euphorischen – Einschätzung.

Zuvor konnten die Erfolge des europäischen Integrationsprozesses im wirtschaftlichen Bereich lange Zeit nur unbefriedigend auf den außen- und sicherheitspolitischen Sektor übertragen werden. Sicherheit war zwar zu jedem Zeitpunkt der Entwicklung ein Thema, von einer

gemeinsamen Sicherheitspolitik blieb man aber noch bis vor wenigen Jahren weit entfernt. Während des gesamten Kalten Krieges folgte die westeuropäische Entwicklung in Sicherheitsfragen einem selbstbezogenen, nach innen orientierten Ansatz. Die nach außen gerichtete Verteidigungsdimension Westeuropas wurde zur Gänze von der NATO wahrgenommen. Durch die Begründung der Europäischen Politischen Zusammenarbeit (EPZ) im Jahre 1970 wurde die politische Integration geringfügig vorangetrieben, die EPZ war aber ihrem Anspruch nach weitaus weniger als der Anfang einer gemeinsamen europäischen Außen- oder gar Sicherheitspolitik. Die im Rahmen der EPZ betriebenen Konsultations- und Harmonisierungsmechanismen zwischen den Mitgliedstaaten erbrachten in vereinzelt Zusammenhängen, wie etwa dem KSZE-Prozess (Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa), zwar durchaus einen Nutzen; über Europa hinaus blieb die Außenpolitik der EWG jedoch weiterhin auf die Außenhandels- und Entwicklungspolitik beschränkt und wurde außerdem in sicherheitspolitischen Belangen vollständig von der bipolaren Statik der Blockkonfrontation überlagert. Das Bewusstsein über die Natur und die Dimensionen der externen Bedrohung einerseits und über die verlässliche Wirkung des US-amerikanischen Schutzschirms andererseits ließen erst gar keine nach außen gerichteten Ambitionen aufkommen. Westeuropa hat während des Kalten Krieges zwar Sicherheit in den eigenen Reihen schaffen und sich zur Stabilitätszone auf dem Kontinent entwickeln können. Die Fähigkeit, diese Sicherheit und Stabilität durch ordnungspolitische Machtprojektion als eigenständiger Akteur auch nach außen an die Welt weiterzugeben, blieb jedoch drastisch unterentwickelt.

Erst nach Beendigung des Ost-West-Konfliktes und dem Zusammenbruch der Sowjetunion waren bestimmte Rahmenbedingungen für eine entsprechende Politikdimension gegeben. Doch auch während des ersten Jahrzehnts nach der Wende blieb die europäische Außenpolitik vorwiegend der wirtschaftlichen, finanziellen und diplomatischen Dimension verhaftet. Die Projektion von Sicherheit und Stabilität erfolgte in erster Linie auf Basis wirtschaftlicher Assoziierungsprozesse in den unmittelbaren Nachbarregionen: Nicht zuletzt ist die erfolgreiche post-sowjetische Transformation in den ostmittel- und osteuropäischen

Nachfolgestaaten untrennbar mit diesem Engagement verbunden. Während auf dem Kontinent also Sicherheit und Stabilität durch regionale Integration propagiert wurden, lag der Kern der EU-Außenpolitik nach wie vor in den Außenhandelsbeziehungen und der Entwicklungszusammenarbeit. Die EU war ihrer Konstitution nach zwar ein wirtschaftliches Gravitationszentrum mit ständig wachsender Attraktivität und insofern gewissermaßen schon ein mächtiger globaler Faktor. Zum eigenständigen internationalen Akteur mit entsprechender Handlungs- und Projektionsfähigkeit fehlten der gewachsenen Zivilmacht EU jedoch nach wie vor die nötigen Instrumente und Mittel. Dies lässt sich in erster Linie auf die mangelnde Ambition zurückführen, aktive Eigenverantwortung für die sicherheitspolitischen Herausforderungen zu übernehmen. Die Europäer sahen offenbar noch keinen Grund, aus dem sicherheitspolitischen Automatismus des Kalten Krieges auszubrechen und aus der – nach wie vor als Selbstverständlichkeit angenommenen – transatlantischen Sicherheitsglocke hervorzutreten.

Mit dem Zerfall Jugoslawiens war zu Beginn der neunziger Jahre der Krieg nach Europa zurückgekehrt. Doch auch angesichts dieser krisenhaften Entwicklungen in der unmittelbaren Nachbarschaft wuchs das Bewusstsein über den dringenden Handlungsbedarf bei den EU-Mitgliedstaaten nur sehr langsam. Die diplomatischen Vermittlungsversuche von europäischer Seite zeigten kaum Wirkung; die neuen politischen Instrumente der GASP, die 1992 als neuer Rahmen für die EU-Außenpolitik geschaffen worden war, erwiesen sich als vollkommen ungeeignet für eine rasche und nachhaltige Intervention in dieser akuten Krise. Während des Kosovo-Krieges im Jahre 1999 traten diese faktischen Unzulänglichkeiten erneut offen und unter besonders tragischen Umständen zutage. Das drastische Versagen der EU angesichts dieser Herausforderung rief ein weiteres Mal die USA als dominierende globale Ordnungsmacht auf den Plan – eine Erfahrung, die sich abseits der humanitären Dramatik tief in das europäische sicherheitspolitische Bewusstsein eingepägt hat.

Die ersten Schritte in Richtung einer genuinen europäischen Sicherheits- und Verteidigungskomponente waren zu diesem Zeitpunkt zwar schon vollzogen, die (traumatischen) Erfahrungen auf dem Balkan hatten

jedoch zweifellos katalysatorische Wirkung auf die weiteren Bemühungen um den Aufbau gemeinsamer operativer Fähigkeiten. Die Entwicklung umfassender zivil-militärischer Fähigkeiten und deren aktive Anwendung in internationalen Kriseneinsätzen bilden heute den Kern der ESVP. Mehr als zu jedem anderen Zeitpunkt in der europäischen Integrationsgeschichte versucht die Sicherheitspolitik der Union heute, sich im Gleichschritt mit den globalen Entwicklungen zu bewegen. Darin liegt auch eine der zentralen Ursachen für die von Solana beschworene beispiellose Dynamik dieses Politikfeldes.

Die ESVP wächst jedoch nicht nur mit den realen Herausforderungen; mit den Ambitionen steigen auch die Erwartungen an die praktischen Erträge des EU-Krisenmanagements. Die Fähigkeit der EU, in internationalen Krisen die aktive Rolle eines sicherheitspolitischen Players einzunehmen, kann dabei nicht an der Entwicklungsgeschwindigkeit oder gar den ehrgeizigen Zielen mancher Mitgliedstaaten gemessen werden, sondern einzig an den faktisch erzielten Ergebnissen im Feld. Es ist auch durchaus wichtig, diese tatsächlich erbrachten Leistungen im EU-Krisenmanagement laufend zu beurteilen und genauso mit Nachdruck auf die vorhandenen Schwachstellen hinzuweisen. Eine einseitige Konzentration der Analyse auf die negativen Aspekte – wie etwa die militärischen Fähigkeitslücken der EU – ermöglicht aber kaum eine haltbare Beurteilung des Entwicklungsstandes und birgt außerdem die Gefahr in sich, diese Entwicklung zum Scheitern zu verurteilen, bevor sie überhaupt richtig begonnen hat. Bei aller gebotenen Nüchternheit in der Bewertung muss immer auch der Zeitrahmen, in dem diese operativen Kapazitäten bislang entwickelt wurden, berücksichtigt und damit dem beachtlichen Entwicklungspotential dieses Politikfeldes Raum gelassen werden.

Im Folgenden sollen die wesentlichen Etappen der bisherigen GASP-Entwicklung überblicksartig dargestellt werden, um dem Leser einen soliden Ausgangspunkt für die Lektüre der analytischen Beiträge in diesem Band zu liefern.

Von Maastricht bis St. Malo – Der Weg zu einer Verteidigungsdimension für die EU

Der erste primärrechtliche und institutionelle Grundstein für das EU-Krisenmanagement wurde 1992 mit dem Unionsvertrag von Maastricht gelegt. Der Vertrag stellte insgesamt einen wichtigen qualitativen Integrationsschritt dar; die Außenpolitik der Mitgliedstaaten wurde auf gänzlich neue Grundfesten gestellt. Als zweite von drei Säulen wurde neben den Europäischen Gemeinschaften und der Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) geschaffen. Sie löste das außenpolitische Vorläufermodell – die Europäische Politische Zusammenarbeit (EPZ) – ab. Die EPZ-Strukturen und Mechanismen wurden in das neue institutionelle Gerüst der GASP übernommen (z.B. Europäischer Rat mit Leitlinienkompetenz; Gemeinsame Erklärungen) und in weiten Teilen ausgebaut und erweitert (u.a. Ratspräsidentschaft, Politisches Komitee; Gemeinsame Aktionen und Standpunkte). Eine sicherheits- und verteidigungspolitische Komponente wurde im Maastrichter Vertrag explizit in die Zielsetzungen der GASP einbezogen; deren konkrete Umsetzung konnte allerdings erst auf unbestimmte Zeit in Aussicht gestellt werden:

„Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik umfasst sämtliche Fragen, welche die Sicherheit der Europäischen Union betreffen, wozu auf längere Sicht auch die Festlegung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik gehört, die zu gegebener Zeit zu einer gemeinsamen Verteidigung führen könnte.“²⁸

Immerhin wurde dadurch der strikt außenpolitische Fokus der EPZ auf alle sicherheits- und verteidigungspolitischen Aspekte ausgeweitet und das Thema Sicherheit zur gemeinsamen Angelegenheit der EU-Mitgliedstaaten gemacht. Es wurde eine strukturelle Brücke zur WEU (Westeuropäische Union) geschlagen, indem ihr die Aufgabe zufiel, künftige Entscheidungen und Aktionen der Unionspolitik mit

²⁸ EUV Maastricht, Artikel J.

verteidigungspolitischen Bezügen auszuarbeiten und durchzuführen.²⁹ Eine dem Vertrag beigefügte Erklärung enthielt außerdem ein klares Bekenntnis der WEU-Mitgliedstaaten, die Bemühungen um eine gemeinsame europäische Verteidigungskomponente künftig weiter vorantreiben zu wollen:

„Die WEU-Mitgliedstaaten stimmen darin überein, dass es notwendig ist, eine echte europäische Sicherheits- und Verteidigungsidentität zu entwickeln und eine größere europäische Verantwortung in Verteidigungsfragen zu übernehmen. Diese Identität wird durch einen schrittweisen Prozess mit mehreren aufeinander folgenden Phasen angestrebt. Die WEU wird integraler Bestandteil des Prozesses der Entwicklung der Europäischen Union sein und einen größeren Beitrag zur Solidarität innerhalb der Atlantischen Allianz leisten.“³⁰

Ein konkreter Zeitplan für dieses sicherheits- und verteidigungspolitische Vorhaben wurde in Maastricht allerdings nicht vorgegeben.

Zum Zeitpunkt der Entscheidung über die Vertragsinhalte von Maastricht hatte sich am Balkan bereits eine krisenhafte Entwicklung abgezeichnet. Mit dem Ausbruch offener Kampfhandlungen stieg in der Folge auch allmählich der Druck zur Weiterentwicklung der noch jungen GASP, insbesondere aber ihrer sicherheits- und verteidigungspolitischen Komponente. Diese erwies sich am Westbalkan – wegen der nur schwach ausgebildeten Verbindung zur WEU und den komplexen internen Entscheidungsstrukturen – sehr beschränkt tauglich. Auf der Regierungskonferenz 1996/97 standen daher sämtliche Fragen zur Debatte, die im Maastrichter Vertrag unbehandelt geblieben waren. Neben einigen Neuerungen zur Vereinfachung der außenpolitischen Beschlussfassungsverfahren, z.B. durch die Einführung des Prinzips der

²⁹ Vgl. EUV Maastricht, Artikel J.4. Die WEU wurde 1954 als kollektiver Beistandspakt gegründet. Zu den Gründungsmitgliedern zählten Frankreich, Großbritannien, Belgien, die Niederlande, Luxemburg, die Bundesrepublik Deutschland und Italien. 1990 traten auch Portugal und Spanien in das Bündnis ein. 1992 entsprach die Mitgliedschaftsstruktur der WEU also – mit Ausnahme Griechenlands – der Gruppe der EU-NATO-Staaten.

³⁰ Anhang EUV Maastricht. Erklärung zur Westeuropäischen Union, Art. 1.

konstruktiven Enthaltung oder die Einführung von qualifizierten Mehrheitsentscheidungen in einzelnen Angelegenheiten der GASP, wurde mit der Aufnahme der so genannten „Petersberg“-Aufgaben in den Artikel 17 des EU-Vertrages eine wesentliche Grundlage für das heutige EU-Krisenmanagement geschaffen.³¹

„Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik umfasst sämtliche Fragen, welche die Sicherheit der Union betreffen, wozu auch die schrittweise Festlegung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik [...] gehört, die zu einer gemeinsamen Verteidigung führen könnte, falls der Europäische Rat dies beschließt. [...] Die Fragen, auf die in diesem Artikel Bezug genommen wird, schließen humanitäre Aufgaben und Rettungseinsätze, friedenserhaltende Aufgaben sowie Kampfeinsätze bei der Krisenbewältigung einschließlich friedensschaffender Maßnahmen ein.“³²

Über diese inhaltliche Präzisierung des sicherheitspolitischen EU-Einsatzspektrums hinaus brachte der Vertrag von Amsterdam auch institutionelle Neuerungen, die für die spätere Entwicklung der ESVP richtungsweisend waren:³³

- Ernennung eines Hohen Vertreters für die GASP („Mr. GASP“);
- Konstituierung der neuen „Troika“;
- Einrichtung der Strategieplanungs- und Frühwarneinheit (*Policy Unit*).

Eine weitere Änderung gab es in Bezug auf die künftige Rolle der WEU. Für den in Maastricht noch angekündigten Stufenplan zum Aufbau einer

³¹ Die so genannten „Petersberg“-Aufgaben gehen zurück auf eine WEU-Ministerrats-Tagung in Bonn im Juni des Jahres 1992, auf der sich die WEU-Mitgliedstaaten bereit erklärten, Verbände ihrer konventionellen Streitkräfte für autonome WEU-Militäreinsätze zur Verfügung zu stellen. Dabei wurden auch mögliche Einsatzarten (später bezeichnet als „Petersberg“-Aufgaben) festgelegt, die über Maßnahmen zur Anwendung der Beistandsverpflichtung hinaus von der WEU durchgeführt werden könnten.

³² EUV Amsterdam, Art. 17 Abs. 1 und 2.

³³ Siehe dazu den Beitrag von Siedschlag im vorliegenden Band.

Europäischen Verteidigungsidentität durch die Stärkung der WEU war keine Mehrheit erzielt worden; statt dessen wurde die Möglichkeit einer Integration der WEU in die EU im Vertrag grundsätzlich offen gehalten – wiederum ohne zeitliche Vorgaben bezüglich der Umsetzung:

„Die WEU ist integraler Bestandteil der Entwicklung der Union; sie eröffnet der Union den Zugang zu einer operativen Kapazität [...]. Die Union fördert daher engere institutionelle Beziehungen zur WEU im Hinblick auf die Möglichkeit einer Integration der WEU in die Union, falls der Europäische Rat dies beschließt.[...] Die Union wird die WEU in Anspruch nehmen, um die Entscheidungen und Aktionen der Union, die verteidigungspolitische Bezüge haben, auszuarbeiten und durchzuführen.“³⁴

Die Inanspruchnahme der WEU als operativer militärischer Arm der EU war bereits Inhalt des Maastrichter Vertrages. Obwohl sich dieses grundsätzliche Organisationsprinzip schon zuvor am Westbalkan nicht bewährt hatte, wurde es im Amsterdamer Vertrag faktisch ohne gegenständliche Neuerungen weiter fortgeschrieben. Gemessen an den Erwartungen fielen die Inhalte des Amsterdamer Vertrages also relativ bescheiden aus. Es blieben gerade jene Fortschritte aus, die Amsterdam im Bereich der Sicherheits- und Verteidigungspolitik hätte bringen sollen. Das war in erster Linie auf die Haltung der – damals noch konservativen – britischen Regierung unter John Major zurückzuführen: Dieser zeigte sich nicht nur in sämtlichen Fragen der weiteren politischen Integration skeptisch, sondern blockierte auch jede weiterführende vertragliche Konkretisierung einer EU-Sicherheits- und Verteidigungspolitik.

Der britische Kurs in sicherheits- und verteidigungspolitischen Fragen blieb auch im weiteren Verlauf der Entwicklung von zentraler Bedeutung. Im Jahre 1997 bewirkten der Labour-Sieg und der folgende Amtsantritt von Tony Blair als Premierminister eine Wende in der britischen Europapolitik: Anders als seine Vorgänger zeigte sich Blair im Bereich der Sicherheits- und Verteidigungspolitik kompromissbereit;

³⁴ Vgl. EUV Amsterdam, Art. J.17.

ein Signal, das vonseiten Frankreichs sofort als Chance für eine diesbezügliche Weiterentwicklung begriffen wurde. Ein Kompromiss hatte sich bereits beim EU-Sondergipfel von Pörschach (Österreich) im Oktober des Jahres 1998 abgezeichnet; die Verhandlungen und Gespräche mündeten schließlich in einer offiziellen Erklärung Frankreichs und Großbritanniens, der „Gemeinsamen Erklärung über die Europäische Verteidigung“, die am 4. Dezember 1998 in St. Malo unterzeichnet wurde.

Mit der Erklärung von St. Malo wurde der Grundstein für eine raschere Entwicklung der EU-Sicherheits- und Verteidigungspolitik gelegt. Großbritannien und Frankreich bekannten sich darin zum Aufbau autonomer Handlungskapazitäten für die EU:

„Die EU muss in der Lage sein, ihre Rolle auf der internationalen Bühne in vollem Ausmaß zu übernehmen. [...] Dazu muss die Union über eine autonome Handlungsfähigkeit verfügen, sich auf glaubwürdige militärische Kräfte stützen können, über die Entscheidungsinstrumente zum Einsatz dieser Fähigkeiten verfügen, und auch die Bereitschaft haben, diese in Reaktion auf internationale Krisen einzusetzen.“³⁵

Beginn der Fähigkeitsentwicklung: Köln und Helsinki

Der britisch-französische Schulterschluss von St. Malo war die Grundvoraussetzung für jeden weiteren Schritt in Richtung eines gemeinsamen EU-Krisenmanagements. Er ebnete schließlich auch den Weg für die darauffolgende Begründung der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) auf dem Europäischen Rat von Köln im Juni 1999. Auf dem Kölner Gipfel erklärten die Mitglieder des Europäischen Rates, entschlossen dafür eintreten zu wollen,³⁶

³⁵ Britisch-französische Deklaration. St. Malo, 4. Dezember 1998.

³⁶ Im Folgenden Schlussfolgerungen des Europäischen Rates in Köln (3. und 4. Juni 1999). Anhang III Erklärung des Europäischen Rates und Bericht des Vorsitzes über die Stärkung der Gemeinsamen Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik. 150/1/99.

„dass die Europäische Union ihre Rolle auf der internationalen Bühne uneingeschränkt wahrnimmt. Hierzu beabsichtigen wir, der Europäischen Union die notwendigen Mittel und Fähigkeiten an die Hand zu geben, damit sie ihrer Verantwortung im Zusammenhang mit einer gemeinsamen europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik gerecht werden kann.“

Der Rat solle die Möglichkeit haben,

„Beschlüsse über die gesamte Palette der im Vertrag über die Europäische Union definierten Aufgaben der Konfliktverhütung und der Krisenbewältigung, der so genannten „Petersberg-Aufgaben“, zu fassen. Im Hinblick darauf muss die Union die Fähigkeit zu autonomem Handeln, gestützt auf glaubwürdige militärische Fähigkeiten, sowie die Mittel und die Bereitschaft besitzen, deren Einsatz zu beschließen, um – unbeschadet von Maßnahmen der NATO – auf internationale Krisensituationen zu reagieren.“

Derartige Kriseneinsätze sollten – je nach den praktischen Erfordernissen im einzelnen Fall – entweder autonom oder künftig auch unter Rückgriff auf Mittel und Fähigkeiten der NATO erfolgen. Die Mitglieder des Europäischen Rates verpflichteten sich zum Ausbau autonomer militärischer Fähigkeiten für die EU; insbesondere die Fähigkeiten in den Bereichen Strategische Aufklärung und Planung, Strategischer Transport, Lageanalyse und Streitkräfteführung sollten dabei gestärkt werden. Als weitere wichtige Zielsetzungen für die Weiterentwicklung der ESVP wurden in Köln formuliert:³⁷

- gegenseitige Anpassung und Zusammenführung nationaler und multinationaler europäischer Streitkräfte mit Blick auf bestimmte qualitative Eigenschaften, wie Dislozierungsfähigkeit, Durchhaltefähigkeit, Interoperabilität, Flexibilität und Mobilität;

³⁷ Vgl. Schlussfolgerungen des Europäischen Rates in Köln (3. und 4. Juni 1999). Anhang, Bericht des Vorsitzes über die Stärkung der gemeinsamen europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik. 150/1/99.

- Stärkung der industriellen und technologischen Verteidigungsbasis durch eine Umstrukturierung der europäischen Verteidigungsindustrien und eine engere Rüstungszusammenarbeit zwischen den EU-Mitgliedstaaten;
- Harmonisierung militärischer Erfordernisse mit besonderem Blick auf die Entwicklung gemeinsamer Beschaffungssysteme;
- Entwicklung effizienter Mechanismen zur Konsultation und Zusammenarbeit mit der NATO.

In der Kölner ESVP-Erklärung wurden nunmehr auch klare Worte über die Zukunft der WEU gefunden: Diese werde nach der Einbeziehung ihrer Kernaufgaben in die EU – so der Wortlaut der Erklärung – „als Organisation ihren Zweck erfüllt haben“ und würde dann nur noch als „Fundament der kollektiven Verteidigung ihrer Mitglieder“ bestehen bleiben.³⁸

Mit den Beschlüssen und Erklärungen von Köln begann die seit Maastricht auf rein deklaratorischer Ebene bestehende Sicherheits- und Verteidigungskomponente der EU an Substanz zu gewinnen: Die Frage einer konkreten Umsetzung der ESVP durch den Aufbau spezifischer Mittel und Fähigkeiten rückte erstmals in den Vordergrund der gemeinsamen Bemühungen. Auf dem Europäischen Rat von Helsinki im Dezember 1999 wurden die Inhalte des Kölner Gipfels mit Nachdruck bestätigt und weiter konkretisiert:

„Der Europäische Rat unterstreicht seine Entschlossenheit, die Union in die Lage zu versetzen, autonom Beschlüsse zu fassen und in den Fällen, in denen die NATO als Ganzes nicht beteiligt ist, als Reaktion auf internationale Krisen EU-geführte militärische Operationen einzuleiten und durchzuführen.“

³⁸ Vgl. Schlussfolgerungen des Europäischen Rates in Köln (3. und 4. Juni 1999). Anhang III Erklärung des Europäischen Rates und Bericht des Vorsitzes über die Stärkung der Gemeinsamen Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik. 150/1/99.

Ausgehend von den in Köln vereinbarten Vorgaben und Leitlinien legten die Mitglieder des Europäischen Rates ein erstes konkretes Planziel für die militärischen Fähigkeiten, das so genannte *Helsinki Headline Goal*, fest:

„Es wird ein gemeinsames europäisches Planziel für schnell verlegefähige militärische Kapazitäten festgelegt; ferner werden zügig kollektive Fähigkeitsziele in den Bereichen Streitkräfteführung, strategische Aufklärung und strategischer Transport entwickelt; diese Ziele sollen durch freiwillige, koordinierte, nationale und multinationale Anstrengungen zur Ausführung des gesamten Spektrums der Petersberg-Aufgaben verwirklicht werden.“³⁹

„Spätestens im Jahre 2003 müssen die Mitgliedstaaten im Rahmen der freiwilligen Zusammenarbeit bei EU-geführten Operationen in der Lage sein, innerhalb von 60 Tagen Streitkräfte im Umfang von 50 000 bis 60 000 Personen, die imstande sind, den Petersberg-Aufgaben in ihrer ganzen Bandbreite gerecht zu werden, zu verlegen und dafür zu sorgen, dass diese Kräfte für mindestens ein Jahr im Einsatz gehalten werden können.“⁴⁰

In Helsinki wurde der Fähigkeitsentwicklungsprozess im Rahmen der ESVP auch explizit an die Verteidigungsfähigkeits-Initiative (*Defence Capabilities Initiative – DCI*) der NATO und den Planungs- und Überprüfungsprozess (*Planning and Review Process – PARP*) der Partnerschaft für den Frieden (*Partnership for Peace – PfP*) geknüpft. Das strategische Verhältnis zwischen NATO und EU sollte bis zum formellen Beschluss über ständige Kooperations- und Konsultationsmechanismen vorerst auf informeller Ebene durch enge Kontakte

³⁹ Schlussfolgerungen des Europäischen Rates in Helsinki (10. und 11. Dezember 1999). Anlage 1 zu Anlage IV Zwischenbericht des Vorsitzes über die Stärkung der gemeinsamen europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik. 300/1/99.

⁴⁰ Schlussfolgerungen des Europäischen Rates in Helsinki (10. und 11. Dezember 1999). 300/1/99, Punkte 27-28.

zwischen dem Hohen Vertreter der GASP und dem Generalsekretär der Allianz gestärkt werden.⁴¹

Die Beschlüsse von Helsinki brachten auch eine Reihe institutioneller Neuerungen mit sich: Um der Union die Beschlussfassungskapazitäten für die politische und strategische Leitung autonomer Krisenmanagement-Operationen zu verschaffen, wurde die Einrichtung neuer, ständiger politischer und militärischer Gremien innerhalb des Rates beschlossen.⁴²

- Politisches und Sicherheitspolitisches Komitee (PSK);
- Militärausschuss (*EU Military Committee* – EUMC);
- Militärstab (*EU Military Staff* – EUMS).

Um eine Einbindung der Verteidigungsminister in sämtliche Ratsbeschlüsse mit sicherheits- und verteidigungspolitischem Bezug zu garantieren, sollten diese zu ausgewählten Anlässen künftig gemeinsam mit dem Rat für Allgemeine Angelegenheiten tagen. Des Weiteren wurden auf dem Gipfel von Helsinki erste Leitlinien im Bereich der Drittstaaten-Beteiligung an EU-Krisenmanagement-Maßnahmen im ESVP-Rahmen erstellt: Es steht demnach sämtlichen EU-Beitrittskandidaten, aber auch Russland, der Ukraine und einer Reihe anderer Staaten offen, sich auf Einladung des Rates an EU-geführten Operationen zu beteiligen. Um den Informationsaustausch insgesamt zu verbessern, wurde beschlossen, Konsultations- und Koordinierungsstrukturen zwischen der EU, den Beitrittskandidaten und den europäischen NATO-Staaten, die nicht Mitglieder der EU sind, aufzubauen.⁴³

⁴¹ Vgl. Schlussfolgerungen des Europäischen Rates in Helsinki (10. und 11. Dezember 1999). Anlage 1 zu Anlage IV, Zwischenbericht des Vorsitzes über die Stärkung der Gemeinsamen Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik. 300/1/99.

⁴² Zu Struktur und Arbeitsmandat dieser Gremien siehe den Beitrag von Siedschlag im vorliegenden Band.

⁴³ Vgl. Schlussfolgerungen des Europäischen Rates in Helsinki (10. und 11. Dezember 1999). Anlage 1 zu Anlage IV, Zwischenbericht des Vorsitzes an den Europäischen Rat (Helsinki) über die Stärkung der Gemeinsamen Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik. 300/1/99.

Der Vertrag von Nizza – Bescheidene Neuerungen auf primärrechtlicher Ebene

Angesichts der äußerst dynamischen Entwicklung der ESVP seit ihrer Schaffung auf dem Europäischen Rat von Köln stellte sich im Laufe des Jahres 2000 zunehmend die Frage nach der Notwendigkeit einer primärrechtlichen Anpassung, das heißt einer entsprechenden Änderung des Unionsvertrages. Der Juristische Dienst des Rates kam im Juni 2000 zur Ansicht, dass nur eine Übertragung der „Entscheidungsfindung des Rates auf ein aus Beamten bestehendes Gremium“ oder die Änderung der Vertragsbestimmungen über die WEU eine Modifikation des Vertrages notwendig machen würden. Tatsächlich wurden im daraufhin beschlossenen Vertrag von Nizza die zentralen Bestimmungen zur Rolle der WEU ersatzlos aus dem betreffenden Artikel 17 gestrichen: Der in Amsterdam eingeführte Absatz über die Inanspruchnahme der WEU für die Ausarbeitung und Durchführung von verteidigungspolitischen Entscheidungen und Aktionen ist in der konsolidierten Fassung des Vertrages nicht mehr zu finden. Der Europäische Rat hatte in Nizza beschlossen, die Krisenbewältigungsfunktion der WEU und damit auch ihre operativen Kapazitäten endgültig auf die Union zu übertragen.⁴⁴

Mit dem Vertrag von Nizza wurden außerdem die institutionellen Grundlagen und Instrumente der GASP weiterentwickelt. So wurde beispielsweise das in Helsinki anstelle des Politischen Komitees geschaffene PSK primärrechtlich verankert und der Anwendungsbereich des Prinzips der qualifizierten Mehrheit auf Beschlüsse zur Ernennung von Sonderbeauftragten erweitert.⁴⁵ Des Weiteren beinhaltete der Vertrag eine Änderung in Hinblick auf die Möglichkeit einer „verstärkten Zusammenarbeit“ zwischen einzelnen Mitgliedstaaten. Im Amsterdamer Vertrag war dieses Instrument für den Geltungsbereich der Europäischen Gemeinschaften und für die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit eingeführt worden; nunmehr wurde es zum Teil auf die

⁴⁴ Vgl. Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Nizza (7., 8. und 9. Dezember 2000). Anlage VI Bericht des Vorsitzes über die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik. SN 400/00 ADD1 REV 1.

⁴⁵ Vgl. EUV Nizza, Art. 25 und Art. 23 Abs. 2.

GASP ausgeweitet. Die verstärkte Zusammenarbeit sollte demnach bei der Durchführung einer gemeinsamen Aktion oder der Umsetzung eines gemeinsamen Standpunkts möglich sein; die Anwendung auf Fragen mit militärischen oder verteidigungspolitischen Bezügen blieb allerdings ausgeschlossen.⁴⁶

In einer dem Vertrag beigefügten Erklärung betonten die Mitgliedstaaten „das Ziel der Union [bezüglich der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik], möglichst bald einsatzbereit zu sein.“ Um in diesem Sinne eine rasche Weiterentwicklung der ESVP zu ermöglichen, sollten die weiteren Umsetzungsschritte unabhängig von der Ratifizierung des neuen Unionsvertrages – nämlich auf Basis der Amsterdamer Bestimmungen – erfolgen.⁴⁷

Ziviles Krisenmanagement – Ein wesentlicher Bestandteil des ESVP-Spektrums

Der Aufbau militärischer Fähigkeiten stand am Anfang des Fähigkeitsentwicklungsprozesses zwar klar im Vordergrund; die Zielsetzung, die EU mit den Fähigkeiten für ein autonomes Handeln auszustatten, bezog sich jedoch von Beginn an auch auf die *nichtmilitärische* Komponente der ESVP. Schon auf dem Europäischen Rat von Helsinki wurde eine Reihe wichtiger Leitlinien für den Bereich der zivilen Krisenbewältigung festgelegt. Ein Aktionsplan definierte folgende Zielsetzungen:⁴⁸

- Verbesserung der Reaktionsfähigkeit und Synergie zwischen den zivilen Krisenbewältigungsinstrumentarien der Mitgliedstaaten, der Union und anderer Organisationen;
- Förderung von EU-Beiträgen zu Aktivitäten anderer Organisationen;
- Stärkung der Fähigkeiten für die Planung und Durchführung autonomer EU-Missionen im zivilen Bereich;

⁴⁶ Vgl. EUV Nizza, Art. 27a-e.

⁴⁷ Erklärung zur Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Schlussakte zum Vertrag von Nizza vom 26. Februar 2001.

⁴⁸ Vgl. im Folgenden Schlussfolgerungen des Vorsitzes. Europäischer Rat in Helsinki (10. und 11. Dezember 1999). Anlage 2 zu Anlage IV, Bericht des Vorsitzes zur nichtmilitärischen Krisenbewältigung der Europäischen Union. 300/1/99.

- Sicherung der säulenübergreifenden Kohärenz innerhalb der Union.

Konkretere Weichenstellungen erfolgten später auf dem Europäischen Rat von Feira (Juni 2000) und Göteborg (Juni 2001). Für die spezifischen Aufgaben der zivilen Fähigkeitsentwicklung wurde ein Sondergremium geschaffen, der so genannte Ausschuss für die nicht-militärischen Aspekte der Krisenbewältigung (CIVCOM).⁴⁹ Darüber hinaus wurden zunächst vier Prioritätsbereiche für die zivile Fähigkeitsentwicklung festgelegt: Polizei, Rechtsstaatlichkeit, Zivilverwaltung und Katastrophenschutz. Es sollten dies jene nicht-militärischen Bereiche sein, in denen international ein besonderer Handlungsbedarf bestand und gleichzeitig das Potential vorhanden schien, im Rahmen der ESVP einen zusätzlichen Nutzeffekt zu erzielen.⁵⁰ Die zivilen Planziele (*Civilian Headline Goals*) wurden daraufhin für jeden dieser Prioritätsbereiche einzeln definiert.

- Polizei: Als polizeiliches Planziel wurde die Fähigkeit der Mitgliedstaaten definiert, bis zum Jahre 2003 rund 5000 Polizeibeamte für internationale Missionen zur Verfügung zu stellen, wovon 1000 Personen binnen 30 Tagen einsetzbar sein sollten.⁵¹
- Rechtsstaatlichkeit: Das Endziel für 2003 wurde hier festgelegt mit insgesamt 200 Experten aus den verschiedenen Bereichen der Rechtsstaatlichkeit (Richter, Staatsanwälte, Vollzugsbeamte).⁵²
- Zivilverwaltung: In diesem Bereich wurden bislang keine absoluten Zahlen für ein Planziel genannt; im Vordergrund steht der Aufbau eines Expertenpools für das weite Spektrum an möglichen

⁴⁹ Siehe dazu den Beitrag von Siedschlag im vorliegenden Band.

⁵⁰ Vgl. Schlussfolgerungen des Vorsitzes. Europäischer Rat in Feira (19. und 20. Juni 2000). Anlage 3 Studie über konkrete Ziele im Bereich der nichtmilitärischen Aspekte der Krisenbewältigung zu Anlage I Bericht des Vorsitzes über die Stärkung der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik. 9149/00.

⁵¹ Vgl. Schlussfolgerungen des Vorsitzes. Europäischer Rat in Feira (19. und 20. Juni 2000), Punkt 11. 9149/00.

⁵² Vgl. Neue konkrete Ziele für die zivilen Aspekte der Krisenbewältigung. Anlage III zum Bericht des Vorsitzes über die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik. 11. Juni 2001. 9526/1/01, Punkt 11.

ziviladministrativen Aufgaben (Sozialdienste, Besteuerungsexperten, Standesbeamte, Wahlpersonal, Amtsärzte u.s.w.).⁵³

- Katastrophenschutz: Als Planziel für den Bevölkerungsschutz galt der Aufbau von zwei bis drei Einsatzgruppen für die Koordination und Lagebeurteilung, bestehend aus bis zu 10 Fachleuten, die innerhalb von drei bis sieben Stunden entsandt werden können. Insgesamt sollte ein Pool von 100 Experten entstehen, die je nach den konkreten Anforderungen im Einzelfall rund um die Uhr abrufbar sind. Zusätzlich sollten kurzfristig verfügbare Zivilschutzteams im Ausmaß von 2000 Personen aufgebaut werden.⁵⁴

Der Fähigkeitsentwicklungsprozess verlief im zivilen Bereich sehr erfolgreich. Auf der ersten Beitragskonferenz im Mai 2002 konnten sämtliche Ziele erreicht und zum Teil sogar übertroffen werden.⁵⁵ Nach der großen Erweiterung von 2004 wurde ein neues ziviles Planziel – das *Civilian Headline Goal 2008* – definiert. Es enthielt vor allem qualitative Fähigkeitsziele; es wurden darin aber auch weitere Prioritätsbereiche anvisiert. Die Mitgliedstaaten sollen demnach künftig auch Fähigkeiten im Bereich der Überwachung (*Monitoring*), der Entwaffnung und der Unterstützung bei regionalen Demobilisierungs- und Reintegrationsprozessen aufbauen.⁵⁶ Neben der Entwicklung ziviler Fähigkeiten im Rahmen der ESVP wurden auch im gemeinschaftlichen Bereich – dem Kompetenzbereich der Kommission – strukturelle Reformen und verfahrenstechnische Modifikationen unternommen. Damit sollen bestehende Mechanismen und Instrumente den neuen strategischen Anforderungen entsprechend flexibilisiert und somit deren Effektivität und vor allem Komplementarität mit dem neuen ESVP-Instrumentarium gesichert werden.⁵⁷

⁵³ Vgl. ebd., Punkt 24.

⁵⁴ Vgl. ebd., Punkt 47.

⁵⁵ Vgl. Schlussfolgerungen des Vorsitzes. Europäischer Rat in Sevilla (21. und 22. Juni 2002). Anlage 1 Bericht des Vorsitzes über die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik. 10160/2/02, Punkt 10.

⁵⁶ Vgl. *Civilian Headline Goal 2008*. 7 December 2004. 15863/04.

⁵⁷ Siehe dazu den Beitrag von Lundin im vorliegenden Band.

Die militärische Fähigkeitsentwicklung bis zur Erreichung der Operationalität

Insgesamt wurden die Bemühungen zur Fähigkeitsentwicklung in den Jahren 2000 und 2001 zügig vorangetrieben. Zunächst wurden in einer intensiven Planungsphase die kapazitären Anforderungen definiert und damit die Planziele konkretisiert. Die militärischen Fähigkeitsziele wurden im so genannten *Helsinki Force Catalogue* festgelegt und zusammengefasst. Mit der Abhaltung erster Beitragskonferenzen (*Capability Commitment Conferences*) verließ man erstmals die rein konzeptuelle Ebene und trat damit in eine nächste Phase des Fähigkeitsentwicklungsprozesses. Die Einmeldungen der Mitgliedstaaten erfolgten zwar auf freiwilliger Basis, die zugesagten Beiträge hatten aber dennoch den Charakter politischer Verpflichtungen mit entsprechender formeller Bindung. Die beitragenden Staaten waren ab diesem Zeitpunkt also nicht nur zur Erfüllung der quantitativen Kriterien angehalten, sondern hatten sich außerdem dazu verpflichtet, ihre Fähigkeiten durch längerfristig angelegte Bemühungen laufend zu verbessern. Die Ergebnisse dieser Arbeiten wurden nach einer ersten Bestandsaufnahme eingehend geprüft und systematischen Bewertungen unterzogen. Der in der Folge erstmals erstellte *Helsinki Progress Catalogue* diente als Ausgangspunkt für die nächste Entwicklungsphase: die Feststellung und Beseitigung spezifischer Fähigkeitslücken (*Capability Improvement*).⁵⁸ Die wesentliche Grundlage dafür bildete ein formalisierter Arbeitsmechanismus zur Definition, Bewertung und Revision mitgliedstaatlicher Beiträge.⁵⁹ Fähigkeitslücken wurden bislang vor allem in einzelnen militärischen Teilbereichen (wie z.B. militärische Führung/C3I, Aufklärung, strategischer Luft- und Seetransport) und in Hinblick auf verschiedene operative Schlüsselkompetenzen – wie

⁵⁸ Vgl. *European Security and Defence Policy, military capabilities. Helsinki Progress Catalogue, version June 2001. 7 June 2001. 9704/01.*

⁵⁹ Vgl. Bericht des Vorsitzes über die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (Europäischer Rat von Nizza). Anlage 1 zur Anlage Erreichung des Planziels. Mechanismus zur Beurteilung der militärischen Fähigkeiten. 12. Dezember 2000. 14056/00. Der Arbeitsmechanismus wurde erst später unter der Bezeichnung *Capability Development Mechanism* (CDM) geführt. Vgl. *Defining the EU Capability Development Mechanism. 26 February 2003. 6805/03.*

Durchhaltefähigkeit, Mobilität, Interoperabilität und Dislozierbarkeit – identifiziert. Zur Beseitigung der vorhandenen materiellen Defizite wurde daraufhin ein Aktionsplan (ECAP – *European Capabilities Action Plan*) initiiert, im Rahmen dessen die einzelnen Schwachstellen gezielt – in so genannte *Panels* gebündelt – beseitigt werden sollten.⁶⁰

Trotz der bestehenden Fähigkeitsdefizite wurde bereits auf dem Europäischen Rat von Laeken am 14. und 15. Dezember 2001 die grundsätzliche Einsatzbereitschaft („Operationalität“) der ESVP deklariert.

„Dank der Weiterentwicklung der ESVP, der Stärkung ihrer – zivilen wie auch militärischen – Fähigkeiten und der Schaffung geeigneter Strukturen in ihrem Rahmen kann die Union künftig Krisenmanagementoperationen durchführen. Der Ausbau der Mittel und Fähigkeiten, über die die Union verfügen wird, wird es ihr erlauben, in zunehmendem Maße immer komplexere Operationen durchzuführen. Die Entscheidungen, von dieser Fähigkeit Gebrauch zu machen, werden je nach den Umständen jeder Einzelsituation getroffen, wobei die verfügbaren Mittel und Fähigkeiten einen ausschlaggebenden Faktor darstellen.“⁶¹

Der Zeitpunkt dieser Erklärung ist in erster Linie im Kontext der Terroranschläge vom 11. September 2001 zu sehen. Die möglichst rasche Einsetzbarkeit der ESVP-Instrumente zur Krisenbewältigung war auch unmittelbar nach den Ereignissen in den USA auf einer Sonder-sitzung des Europäischen Rates als ein vorrangiges Ziel genannt worden.⁶² Die Optimierung der Fähigkeiten wurde als offener und langfristiger Prozess angesehen; die Durchführung erster Operationen sollte daher nicht erst nach der vollständigen Erreichung der qualitativen Fähigkeitsziele erfolgen.

⁶⁰ Vgl. ECAP – *an approach including objectives, timelines and reporting*. 13 November 2003. 14577/1/03.

⁶¹ Bericht des Vorsitizes über die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik. 15193/01, Punkt 29.

⁶² Vgl. *Extraordinary European Council Meeting (21 September 2001). Conclusions and Plan of Action*. 300/1/01.

Die 'Berlin Plus'-Dauervereinbarungen zwischen NATO und EU

Ein Aspekt, der dagegen sehr wohl als Grundbedingung für eine erste militärische EU-Operation galt, war der Abschluss des so genannten „Berlin-Plus“-Prozesses über Dauervereinbarungen zwischen der EU und der NATO, der 1999 auf dem Washingtoner NATO-Gipfel eingeleitet worden war.⁶³ Die NATO sollte auch nach dem Ausbau autonomer EU-Verteidigungskapazitäten – sowohl als Fundament der kollektiven Verteidigung ihrer Mitglieder als auch in ihrer Rolle als zentraler Akteur in der internationalen Krisenbewältigung – ein wichtiger strategischer Partner der EU bleiben.⁶⁴ Die Bemühungen um eine Formalisierung der Beziehungen zwischen den beiden Organisationen – insbesondere in Bezug auf die gegenseitige Konsultation, Zusammenarbeit und Transparenz – begleiteten die ESVP-Entwicklung daher auch von Beginn an. Die offiziellen Verhandlungen dazu begannen Ende des Jahres 2001, nachdem die EU-Mitgliedstaaten auf dem Europäischen Rat von Nizza am 9. Dezember ein sehr ausführliches Verhandlungsangebot vorgelegt hatten. Folgende Aspekte standen dabei im Vordergrund:⁶⁵

- Entwicklung von Mechanismen zur ständigen gegenseitigen Konsultation;
- Vereinbarung von Modalitäten für den Rückgriff auf NATO-Mittel bei der Durchführung von EU-Operationen und zwar insbesondere in Bezug auf
 - Planungskapazitäten,
 - Kommandostrukturen und
 - andere spezifische militärische Mittel und Fähigkeiten.

⁶³ Vgl. *The Washington Declaration (23rd and 24th April 1999)*, Punkt 10.

⁶⁴ Für eine kritische Bewertung der transatlantischen Beziehungen siehe den Beitrag von Schmidt im vorliegenden Band.

⁶⁵ Vgl. Bericht des Vorsitzes über die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (Europäischer Rat von Nizza). Anlage VII Dauervereinbarungen über die Konsultation und die Zusammenarbeit EU-NATO. 12. Dezember 2000. 14056/00.

Die Erreichung dieser Verhandlungsziele mit der NATO galt als Kernstück der europäischen Fähigkeitsentwicklung und war eine praktisch zwingende Voraussetzung für die Durchführung einer ersten militärischen Operation im ESVP-Rahmen. Zur tatsächlichen Einigung über die Dauervereinbarungen kam es trotz aller Dringlichkeit allerdings erst einige Zeit später. Grund für die Verzögerung war die Haltung der Türkei, die als NATO-Mitglied die Zustimmung zum Abschluss des „Berlin Plus“-Pakets verweigerte und damit die Weiterentwicklung der militärischen ESVP-Komponente in einigen entscheidenden Fragen lähmte.⁶⁶ Das Kooperationsverhältnis zwischen EU und NATO konnte in der Zwischenzeit zwar auf praktischer Ebene, etwa durch Rückgriff auf NATO-Expertisen und -Standards bei der Streitkräfteentwicklung, weiterentwickelt werden, der Weg zu einer vertraglichen Absicherung blieb allerdings versperrt. Erst im Dezember 2002 gelang es, die Türkei durch strategische und politische Konzessionen zum Einlenken zu bewegen, und damit innerhalb der NATO den notwendigen Konsens zu erzielen.⁶⁷ Der endgültige Abschluss der Dauervereinbarungen erfolgte schließlich am 17. März 2003.⁶⁸ Schon wenige Tage später begann die erste militärische Operation im Rahmen der ESVP, die Operation 'Concordia'.

⁶⁶ Hauptanstoß des türkischen Vetos waren die beschränkten Mitspracherechte von Nicht-EU-Mitgliedern bei möglichen künftigen ESVP-Missionen, bei denen auf NATO-Mittel zurückgegriffen wird. Eine wesentliche Rolle spielte dabei das traditionell angespannte Verhältnis zum Nachbar und EU-Mitglied Griechenland, das in solchen Fällen über mehr Rechte verfügt hätte. Der Hohe Vertreter der GASP, Javier Solana, äußerte allerdings auch die Vermutung, die Türkei wolle sich durch die Blockade mehr Gewicht in der Frage nach der Eröffnung von EU-Beitrittsverhandlungen verschaffen. Vgl. GOTTSCHALD, Marc: Die GASP von Maastricht bis Nizza. Die Ergebnisse und Beschlüsse der GASP der EU seit der Entstehung bis zum Vertrag von Nizza. Baden-Baden 2001, S. 123. Die Tatsache, dass die Türkei nur wenige Stunden nach Abschluss des Kopenhagener Gipfels, bei dem die Festlegung eines Verhandlungsbeginns mit der EU immerhin in Aussicht gestellt worden war, ihr Veto im Nordatlantikrat zurücknahm, stützt die Vermutung, dass die Türkei in dieser Hinsicht politischen Druck ausgeübt haben könnte.

⁶⁷ Vgl. EU-NATO *Declaration on ESDP. Press Release 16 December 2002*. S0240/02.

⁶⁸ Vgl. *Atlantic News*, No. 3464. 21 March 2003, S. 3.

Die ersten Operationen im Rahmen der ESVP

Ihre ersten ESVP-Praxistests absolvierte die EU am Westbalkan und damit in jener Region, deren krisenhafte Entwicklung ursprünglich der Katalysator für die Fähigkeitsentwicklung gewesen war. Den Anfang machte im Januar 2003 die EU-Polizeimission (EUPM) in Bosnien und Herzegowina, die erste Operation im Rahmen des zivilen Krisenmanagements der ESVP. Darauf folgte die erste militärische Operation, die Operation 'Concordia', in der ehemaligen Jugoslawischen Republik Mazedonien. Die Durchführung der Operation 'Concordia' erfolgte unter Rückgriff auf NATO-Mittel und war insofern auch der erste Testfall für die Berlin Plus-Vereinbarungen. Die erste autonome EU-Militäroperation ('Artémis') erfolgte ebenfalls 2003. Frankreich übernahm bei dieser Operation in der Demokratischen Republik Kongo die Rolle der *Framework Nation*.⁶⁹

Die Irak-Krise und die Europäische Sicherheitsstrategie

Die ersten operativen Gehversuche der EU am Balkan erfolgten zu einem international denkbar ungünstigen Zeitpunkt. Am 20. März 2003 kam es zum Angriff der USA und ihrer Koalition der Willigen (*coalition of the willing*) auf den Irak. Die Kontroverse über diesen Krieg verursachte eine tiefe Spaltung innerhalb der Union, was sich vor allem auf ihre Glaubwürdigkeit als globaler Akteur auswirkte. Die Zerwürfnisse zwischen den großen Mitgliedstaaten erinnerten an die Grundmuster alteuropäischer Großmachtpolitik. Das Verhalten der einzelnen Mitgliedstaaten schien sich einzig und allein nach nationalen Interessen zu richten; das Prinzip der aktiven und vorbehaltlosen Loyalität und Solidarität – wie es der EU-Vertrag für sämtliche Fragen der Außen- und Sicherheitspolitik vorschreibt – fand überhaupt keine

⁶⁹ Es kann im Rahmen dieser Einführung keine eingehende Analyse der einzelnen EU-Operationen erfolgen. Siehe dazu etwa die Gesamtdarstellung von LINDSTRÖM, Gustav: Im Einsatzgebiet: ESVP-Operationen. In: GNESOTTO, Nicole: Die Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU. Die ersten fünf Jahre (1999-2004). Paris 2004, S. 131-135; sowie die Beiträge von Jureković, Hainzl und Kupferschmidt im vorliegenden Band.

Berücksichtigung.⁷⁰ Für die Sicherheits- und Verteidigungspolitik brachte die so entstandene EU-Selbstblockade vor allem eine Erkenntnis: die Entwicklung der ESVP konnte sich nicht wie bisher einzig und allein auf die Entwicklung von Fähigkeiten beschränken.

Die Handlungsunfähigkeit der Union angesichts der Kosovo-Krise 1999 konnte noch vor allem auf fehlende Mittel und Instrumente zurückgeführt werden, während eine einheitliche Linie und der politische Wille durchaus gegeben waren. Im Falle der Irak-Krise ging es dagegen zu keinem Zeitpunkt der Debatte um die mögliche Unzulänglichkeit der militärischen Fähigkeiten für ein aktives Eingreifen der Union. Die Handlungsunfähigkeit der EU war in diesem Fall vielmehr eine politisch bedingte und strategische. In dieser Situation wurde den EU-Mitgliedstaaten klar, dass Erfolg und Effektivität des außen- und sicherheitspolitischen Handelns letztlich nicht nur von angemessenen Fähigkeiten abhängen, sondern dass auch ein Mindestmaß an strategischer und politischer Geschlossenheit von essentieller Bedeutung ist. Vor eben diesem Hintergrund ist auch der Versuch zu sehen, der noch im selben Jahr unternommen wurde, die Sicherheits- und Verteidigungspolitik der Union auf eine gemeinsame konzeptuelle Grundlage zu stellen. Auf die tief greifende Krise rund um den Irak-Krieg folgte ein neuerlicher großer Entwicklungsschritt in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU: die Einigung der Mitgliedstaaten auf eine gemeinsame Europäische Sicherheitsstrategie (ESS).

Mit der im Dezember 2003 angenommenen EU-Strategie „Ein sicheres Europa in einer besseren Welt“ ist erstmals eine gemeinsame konzeptuelle Basis für die ESVP und im weiteren Sinne die Außenpolitik der EU geschaffen worden. Zum ersten Mal fanden die Mitgliedstaaten darin eine Einigung über:

- die wesentlichen globalen Herausforderungen für die europäische Sicherheit,
- eine gemeinsame Bedrohungsanalyse,
- die grundlegenden strategischen Ziele der Union und

⁷⁰ Vgl. EUV Nizza, Art. 11 Abs. 2.

- die politischen Anforderungen für die Erreichung dieser Ziele.

Die Sicherheitsstrategie kann insgesamt als durchaus gewinnbringender Schritt in die richtige Richtung gewertet werden. Ihrer Qualität nach erfüllt sie aber nicht die Kriterien einer sprichwörtlichen „Strategie“, zumal sie etwa keine militärischen Handlungsoptionen aufzeigt und auch keine klaren Worte über die einzusetzenden Instrumente findet. Die Sicherheitsstrategie bleibt in vielen zentralen Aspekten zu vage und lässt durch globale Formulierungen einen sehr weiten Interpretationsspielraum. Einige ESVP-Fortschritte im Laufe der folgenden Jahre können durchaus als Implementierung der Sicherheitsstrategie interpretiert werden, ein offener Dialog über die Weiterführung und Konkretisierung ihrer Inhalte hat allerdings noch nicht stattgefunden.

Der Verfassungsvertrag – Inhalte und Bedeutung für die Weiterentwicklung der ESVP

Die Enttäuschung über die bescheidenen Errungenschaften des Vertrages von Nizza bewog den Europäischen Rat dazu, die Behandlung der so genannten *Left-overs* einem Konvent zu übertragen. Im Februar 2002 nahm dieser in seiner Zusammensetzung aus Vertretern der Regierungen, der nationalen Parlamente der Mitgliedstaaten und Bewerberstaaten und aus Vertretern des Europäischen Parlaments und der Kommission die Arbeit auf. Im Mittelpunkt der Konventsverhandlungen standen insbesondere

- die allgemeine Vereinfachung der Verträge,
- die Reform der EU-Institutionen mit Blick auf die bevorstehende Erweiterung und
- die genaue Abgrenzung von Zuständigkeiten zwischen Mitgliedstaaten und EU.

Am 29. Oktober 2004 kam es in Rom schließlich zur Unterzeichnung des Verfassungsvertrages („Vertrag über eine Verfassung für Europa“ – VVE). Auch wenn viele innovative Vorschläge, die im Laufe der Verhandlungen eingebracht worden waren, in der endgültigen Version einem Kompromiss weichen mussten, enthielt der VVE doch einige

wesentliche Neuerungen, die gerade auch die operative Handlungsfähigkeit der EU als Krisenmanager betrafen. Selbst wenn der VVE infolge der missglückten Referenden in Frankreich und den Niederlanden bislang nicht in Kraft getreten ist, sollen die sicherheits- und verteidigungspolitisch relevanten Inhalte des Verfassungsvertrages im Folgenden kurz dargestellt werden:

- Institutionen
 - EU-Außenminister: Personalunion mit dem Vorsitzenden des Rates für Auswärtige Angelegenheiten und Vizepräsidenten der Kommission; für die Durchführung und Leitung der GASP verantwortlich. Das Amt ist institutionell gesehen eine Fusion des Kommissars für Außenbeziehungen mit dem Hohen Beauftragten der GASP. (Art. I-28)
 - Ratspräsident: wird als Vorsitzender des Europäischen Rates auf zweieinhalb Jahre gewählt und ersetzt damit die halbjährlich rotierende Präsidentschaft. (Art. I-22 VVE)
- Europäischer Auswärtiger Dienst: soll Delegationen in 125 Ländern umfassen, setzt sich zusammen aus Beamten der einschlägigen Dienststellen des Generalsekretariats des Ministerrates und der Kommission, sowie aus abgestelltem Personal der diplomatischen Dienste der Mitgliedstaaten. Der EAD untersteht dem EU-Außenminister und unterstützt ihn bei der Wahrnehmung seiner Aufgaben. (Art. III-296 VVE)
- Krisenmanagement-Operationen: Die operative Dimension der GASP im Rahmen der ESVP wird erstmals explizit primärrechtlich verankert:

„Die ESVP ist integraler Bestandteil der GASP. Sie sichert der Union eine auf zivile und militärische Mittel gestützte Fähigkeit zu Operationen. Auf diese kann die Union bei Missionen außerhalb der Union zur Friedenssicherung, Konfliktverhütung und Stärkung der internationalen Sicherheit [...] zurückgreifen.“ (Art. I-41 (1) VVE)
- Europäische Verteidigungsagentur (EVA): Der Verfassungsvertrag sieht die Errichtung einer europäischen „Agentur für die Bereiche Entwicklung der Verteidigungsfähigkeiten, Forschung, Beschaffung und Rüstung, deren Aufgabe es ist, den operativen Bedarf zu ermitteln und Maßnahmen zur Bedarfsdeckung zu fördern, zur

Ermittlung von Maßnahmen zur Stärkung der industriellen und technologischen Basis des Verteidigungssektors beizutragen und diese Maßnahmen gegebenenfalls durchzuführen, sich an der Festlegung einer europäischen Politik im Bereich der Fähigkeiten und der Rüstung zu beteiligen sowie den Rat bei der Beurteilung der Verbesserung der militärischen Fähigkeiten zu unterstützen.“ (Art. I-41 (3) VVE)

- Erweitertes ESVP-Aufgabenspektrum: im Verfassungsvertrag wurde das „Petersberg“-Spektrum (Art. 17 EUV) um einige Aspekte erweitert („Peterberg Plus“). Die Missionen der EU sollten demnach umfassen
 - gemeinsame Abrüstungsmaßnahmen
 - humanitäre Aufgaben und Rettungseinsätze
 - Aufgaben der militärischen Beratung und Unterstützung
 - Aufgaben der Konfliktverhütung und
 - der Erhaltung des Friedens sowie
 - Kampfeinsätze im Rahmen der Krisenbewältigung einschließlich
 - Frieden schaffender Maßnahmen und Operationen zur Stabilisierung der Lage nach Konflikten (Art. III-309 (1) VVE)
- militärische Fähigkeiten: der Verfassungsvertrag schuf erstmals eine primärrechtliche Grundlage für die Verpflichtung der Mitgliedstaaten, ihre militärischen Fähigkeiten schrittweise zu verbessern. (Art. I-41 (3) VVE)
- Ständige Strukturierte Zusammenarbeit:
„Die Mitgliedstaaten, die anspruchsvollere Kriterien in Bezug auf die militärischen Fähigkeiten erfüllen und die im Hinblick auf Missionen mit höchsten Anforderungen untereinander weiter gehende Verpflichtungen eingegangen sind, begründen eine Ständige Strukturierte Zusammenarbeit im Rahmen der Union.“ (Art. I-41 (6) VVE)
- Beistandsverpflichtung:
„Im Falle eines bewaffneten Angriffs auf das Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaates müssen die anderen Mitgliedstaaten nach Art. 51 der Charta der Vereinten Nationen alle in ihrer Macht stehende Hilfe und Unterstützung leisten. Dies lässt den besonderen Charakter der Sicherheits- und Verteidigungspolitik bestimmter Mitgliedstaaten unberührt.“ (Art. I-41 (7) VVE)

Der besondere Nutzen, den das Inkrafttreten des Vertrages für die Union insgesamt – und auch für die Sicherheits- und Verteidigungspolitik im Besonderen – hätte, ist weitgehend unbestritten. Der derzeit geltende Vertrag von Nizza bietet für eine Union mit 25 Mitgliedern und weiteren unmittelbar bevorstehenden Erweiterungen keine geeignete Grundlage mehr. Der Verfassungsvertrag würde durch institutionelle Neuerungen wie den EU-Außenminister und den gewählten Ratspräsidenten die Kohärenz der EU-Außenpolitik fördern und damit die Handlungsfähigkeit der Union als internationaler Akteur stärken. Die ausdrückliche Erweiterung des Einsatzspektrums für EU-Krisenmanagement-Einsätze ist eine notwendige und wichtige Maßnahme, die den Akteursstatus der Union insgesamt aufwertet. Der Verfassungsvertrag würde den Mitgliedstaaten neue Möglichkeiten für eine differenzierte Integration im Bereich der ESVP eröffnen. Die Ständige Strukturierte Zusammenarbeit würde nur der Realität Rechnung tragen, indem die faktisch unterschiedliche Handlungsbereitschaft und auch -fähigkeit der einzelnen Mitgliedstaaten zur Kenntnis genommen würde. Die Förderung interner Kohärenz zwischen den EU-Institutionen, die ausdrückliche vertragliche Festlegung der operativen Handlungsmöglichkeiten der Union und die Öffnung des verteidigungspolitischen Bereichs für ein flexibles Integrationskonzept würden eine handlungsfähige, glaubwürdige und geschlossene Außen- und Sicherheitspolitik nachhaltig begünstigen.

Ausblick

Der Negativausgang der Verfassungsreferenden in Frankreich (29. Mai 2005) und den Niederlanden (1. Juni 2005) hat einige Mitgliedstaaten – wie etwa Belgien, Finnland, Lettland und Zypern – nicht davon abgehalten, die nationalen Ratifikationsverfahren weiter fortzusetzen. Andere Mitgliedstaaten wiederum haben die Verfahren bis auf weiteres auf Eis gelegt. Entscheidend scheint jedoch, dass sich die ESVP als Politikfeld unabhängig vom Inkrafttreten des Verfassungsvertrages weiterentwickelt hat. So ist etwa das im Verfassungsvertrag vorgesehene erweiterte Aufgabenspektrum der ESVP („Petersberg Plus“) bereits in die Praxis umgesetzt worden. Auch die Errichtung der Europäischen Verteidigungsagentur wurde durch eine Gemeinsame Aktion im Juni

2004 vorweg genommen.⁷¹ Die Triebkräfte dieser dynamischen Entwicklung sind heute dieselben wie schon in den Anfängen der ESVP:

- der praktische Willen der Mitgliedstaaten, eine handlungsfähige Union zu schaffen, die dazu in der Lage ist, ihre Verantwortung als sicherheitspolitischer Akteur und Krisenmanager wahrzunehmen;
- die realen Herausforderungen im strategischen Umfeld der Union, die eine gemeinsame operative Gefahrenbewältigung notwendig machen;
- die Erwartungen und Ansprüche der strategischen Partner an die Leistungsfähigkeit des EU-Instrumentariums zur Krisenbewältigung und Prävention;
- die Erwartungshaltung in den EU-Gesellschaften, belegt durch besonders hohe Zustimmungsraten in Fragen der GASP.

Die inhärente Dynamik der Sicherheits- und Verteidigungspolitik spiegelt sich auch in der pragmatischen – und durchaus umstrittenen – Zugangsweise wider, mit der die ESVP aufgebaut und weiterentwickelt wurde. Beim Aufbau von Kapazitäten wurde ebenso wie bei deren praktischem Einsatz in Krisenmanagement-Übungen und -Operationen ein induktiver „*Bottom-up*“-Ansatz verfolgt. Auch die sicherheits- und verteidigungspolitischen Grundlagen, auf die sich die Mitgliedstaaten im Verfassungsvertrag einigen konnten, sind im Grunde nur das Ergebnis eines laufenden *learning-by-doing* Prozesses. Sie sind nicht zuletzt jedoch auch Ausdruck einer fortschreitenden Bewusstseinsbildung über die wesentlichen Herausforderungen, mit denen sich die ESVP konfrontiert sieht:

- die nationalen Vorbehalte der Mitgliedstaaten, zurückzuführen auf vereinzelt Beharren auf bestimmten einzelstaatlichen Souveränitätsrechten, spezifische sicherheits- und verteidigungspolitische Traditionen oder eine unterschiedliche Interessenslage;
- die institutionellen Friktionen innerhalb der Union, bedingt durch die spezifische „janusköpfige“ Struktur der EU-Außenpolitik, die sich

⁷¹ Vgl. Gemeinsame Aktion über die Einrichtung der Europäischen Verteidigungsagentur. 12. Juli 2005. 2004/551/GASP.

zum Teil negativ auf die Kohärenz und insofern auch auf die Effektivität und Sichtbarkeit des gemeinsamen außenpolitischen Handelns auswirken.⁷²

Die Überwindung dieser politischen und institutionellen Hindernisse erfordert neben der pragmatischen Herangehensweise auch Anstrengungen auf einer konzeptionell übergeordneten und abstrakteren Ebene. Die Verfolgung einer *Bottom-Up*-Logik war für die einleitende Phase der ESVP-Fähigkeitsentwicklung und der Übernahme erster operativer Aktivitäten ein durchaus erfolgreicher Zugang. Um die Position der EU als sicherheits- und verteidigungspolitischer Akteur jedoch auch künftig weiter zu festigen, muss der strategische Rahmen, wie er mit der Europäischen Sicherheitsstrategie zum Teil vorgegeben wurde, weiter konkretisiert werden. Erst durch die konkrete Festlegung der europäischen Sicherheitsinteressen erhält die EU ein klares außen- und sicherheitspolitisches Profil, nach dem sich auch ihr operatives Engagement in den verschiedenen Weltregionen richten kann. Die Verantwortung dafür liegt letztlich bei den EU-Mitgliedstaaten und deren Kooperations- und Leistungsbereitschaft. Die Schaffung eines umfassenden strategischen Rahmens für das außen- und sicherheitspolitische Handeln der EU würde auch die institutionelle Entwicklung begünstigen und wichtige Grundvoraussetzungen für ein konzeptionelles *Mainstreaming* zwischen den Säulen schaffen: Die Außen- und Sicherheitspolitik könnte sich dann von institutionellen Sachzwängen befreien, und ihre Strukturen könnten stattdessen verstärkt nach den spezifischen strategischen Anforderungen ausgerichtet werden.

⁷² MAURER, Viktor: Die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Eine janusköpfige Entwicklung. In: Bulletin 2003 zur schweizerischen Sicherheitspolitik, S. 43-68.