

INSTITUT FÜR EUROPÄISCHE VERFASSUNGSWISSENSCHAFTEN

DIE GEMEINSAME AUSSEN-, SICHER- HEITS- UND VERTEIDIGUNGSPOLITIK DER EUROPÄISCHEN UNION

Prof. Dr. Dieter Kugelmann
Professor für Öffentliches Recht
Deutsche Hochschule der Polizei, Münster

**Vortrag am Institut für
Europäische Verfassungswissenschaften
vom 6. Oktober 2008**

IEV-Online Nr. 7/2009



FernUniversität in Hagen

IEV-Online
Hagener Online-Beiträge zu den
Europäischen Verfassungswissenschaften

ISSN: 1868-6680

FernUniversität in Hagen
Institut für Europäische Verfassungswissenschaften
58084 Hagen
Tel.: 02331 987-2912
e-mail: IEV@Fernuni-Hagen.de
<http://www.fernuni-hagen.de/iev>

Die Gemeinsame Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik der Europäischen Union

Prof. Dr. Dieter Kugelmann*

Zu den Zielen der Europäischen Union zählt die Behauptung ihrer Identität auf internationaler Ebene (Art. 2, 2. Gedankenstrich EUV). Das Programm der Integration nach innen wird ergänzt durch die Darstellung und Vertretung integrierter Interessen nach außen. Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union bildet die Grundlage, um die Europäische Union auf der weltpolitischen Bühne wahrnehmbar und identifizierbar zu machen.¹ Teil der GASP ist die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP), deren Ziel der Aufbau und Einsatz ziviler und militärischer Fähigkeiten zur internationalen Krisenverhütung und Krisenbewältigung ist.² Innerhalb des Gesamtaufbaus der Europäischen Union weist die GASP zwar Berührungspunkte mit dem Gemeinschaftsrecht auf,³ funktioniert aber aufgrund ihrer intergouvernementalen Konzeption nach spezifischen Regeln.⁴ Eine der klassischen Domänen nationaler Souveränität, die Außen- und Sicherheitspolitik, wird von den Mitgliedstaaten als Sachgebiet betrachtet, in dem gemeinsame Interessen mit gemeinsamen Mechanismen formuliert und verfolgt werden können und sollen.

I. Die Entwicklung der GASP

1. Vorgeschichte

Von Beginn an stand die europäische Integration nach 1945 auch unter den Vorzeichen der gemeinsamen Interessendefinition nach außen und der Bemühungen um einen verteidigungspolitischen Zusammenschluss. In der Folge des 2. Weltkriegs waren Erhalt und Sicherung des Friedens die zentralen Ziele der Völker und Staaten. Die Anstrengungen zu gemeinsamen

* Der vorliegende Beitrag basiert auf einem am 6. Oktober 2008 am Institut für Europäische Verfassungswissenschaften an der FernUniversität in Hagen gehaltenen Vortrag. Prof. Dr. Dieter Kugelmann ist ordentlicher Universitätsprofessor für Öffentliches Recht, mit Schwerpunkt Polizeirecht einschließlich des internationalen Rechts und des Europarechts an der Deutschen Hochschule der Polizei in Münster.

¹ *Elfriede Regelsberger*, Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU (GASP), 2004; *Daniel Thym*, Gemeinsame Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik, AVR 42 (2004), S. 44.

² *Sebastian Graf von Kielmannsegg*, Die Verteidigungspolitik der Europäischen Union, 2005.

³ Vgl. *Johannes Burkard*, Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik und ihre Berührungspunkte mit der Europäischen Gemeinschaft, 2001.

europäischen Lösungen bis hin zur Errichtung eines europäischen Bundesstaates betrafen die Schaffung politischer, aber eben auch militärischer Formen der Kooperation.⁵ Nach den Erfahrungen mit dem brutalen Angriffskrieg des nationalsozialistischen Deutschen Reiches lag es nahe, sicherheitspolitisch zusammenzuarbeiten, um eine künftige Bedrohung durch Deutschland zu vermeiden. Als der im Krieg überdeckte Gegensatz zwischen Ost und West zum Vorschein kam und sich 1947 bereits zuspitzte, erhielten die politischen Bemühungen der westlichen Staaten um Kooperation eine abgrenzende Komponente. Unter dem Einfluss der Vereinigten Staaten von Amerika verstärkten sich die Akzente der Behauptung einer westlichen Identität gegen das von der Sowjetunion beherrschte Osteuropa. Potenzieller militärischer Gegner war nicht mehr Deutschland, es war die Sowjetunion.

Die Anstrengungen zu intensiverer politischer und militärischer Zusammenarbeit in Westeuropa schlugen sich in der Gründung Internationaler Organisationen nieder. Im Jahr 1948 wurde nicht nur der Europarat gegründet, sondern auch die NATO. Mit dem Ziel der Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung in Westeuropa und zur Verwaltung des Marshallplans wurde ebenfalls 1948 die OEEC geschaffen (heute OECD). Die Zeit einer bürgerschaftlich begründeten idealistischen Europabewegung war vorüber. Europäische Integration war zu großen Teilen Interessenpolitik. Aus der Sicht der beteiligten Staaten war sie das überwiegend ohnehin gewesen. Strategische Interessen der USA spielten ebenso eine Rolle wie das Interesse Frankreichs an dem Einschnüren der 1949 gegründeten Bundesrepublik Deutschland in ein europäisches Korsett.

Dem großen Europäer *Robert Schuman* gelang es, politische Visionen auf die politische Handlungsebene herabzubrechen. Der Schumanplan von 1950 verband die politischen Interessen Frankreichs mit dem Gedanken einer europäischen Einigung. Er führte zur Aufnahme von Verhandlungen über die Einrichtung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) am 25. Juni 1950. Fünf Tage später brach der Koreakrieg aus. Die Amerikaner befürworteten zunehmend die Wiederbewaffnung der Bundesrepublik Deutschland, um deren Beitritt zur NATO zu ermöglichen. Dagegen war Frankreich. So kam es zum Abschluss des Vertrages zur Gründung der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft im Jahr 1952 als Alternative, die allerdings überaus kompliziert und für keinen beteiligten Staat befriedigend konzipiert war. In Anbetracht der geänderten Weltlage und der Entwicklung Frankreichs zur Atommacht scheiterte die Europäische Verteidigungsgemeinschaft am 30. August 1954 in der

⁴ Dieter Kugelmann, *Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik*, EuR, Beiheft 2/1998, S. 99.

französischen Nationalversammlung. Dies führte zu eben dem Ergebnis, welches die Franzosen nicht wollten. Nach stürmischen innerstaatlichen Diskussionen setzte Bundeskanzler *Konrad Adenauer* die Wiederbewaffnung durch und die Bundesrepublik trat 1955 der NATO bei. Die militärische Formierung Westeuropas war erfolgt, nun unternahm auf Initiative *Jean Monnets* Europa einen neuen Anlauf der wirtschaftspolitischen Integration, der in den Römischen Verträgen von 1957 und damit der Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) und der Europäischen Atomgemeinschaft (EAG) mündete.

2. Frühgeschichte

Die in der Sacharbeit erfolgreichen drei Gemeinschaften (EGKS, EAG, EWG) führten die zunächst sechs Mitgliedstaaten politisch enger zueinander. Die Regierungen der Mitgliedstaaten sahen die Notwendigkeit, auf einer Reihe von Politikfeldern gemeinsam aufzutreten und begründeten 1970 die Europäische Politische Zusammenarbeit (EPZ). Dabei handelte es sich nicht um eine rechtlich geregelte Kooperationsform, sondern um eine bloße politische Zusammenarbeit. Hintergrund waren die wiedergewonnene europapolitische Handlungsfähigkeit Frankreichs nach dem Rücktritt *deGaulles*, der als Bremser von Integrationsbemühungen wegfiel, und die Verhandlungen mit dem Vereinigten Königreich, Irland und Dänemark, die 1973 zum Beitritt dieser 3 Staaten führten und weitere Schritte hin zu stärkerer Integration einleiteten.

Auf eine rechtliche Grundlage wurde die EPZ durch die Einheitliche Europäische Akte von 1986 gestellt. Dieser Vertrag der Mitgliedstaaten, der im Schwerpunkt die Änderung der drei Gründungsverträge zum Gegenstand hatte, beinhaltete Regelungen über Ziele, Institutionen und Entscheidungsverfahren des EPZ. Das Ende des kalten Krieges und die deutsche Vereinigung 1989/90 schufen neue Rahmenbedingungen für eine Intensivierung der politischen Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten. Zunehmend brach sich die Einsicht verstärkt Bahn, dass wirtschaftliche und politische Interessen im Rahmen der EU immer enger verknüpft sind. Die Einführung der Währungsunion und somit die Einführung des Euro als Gemeinschaftswährung war einer der wesentlichen Inhalte des Vertrags von Maastricht von 1992, der am 1. November 1993 in Kraft trat. Dieser völkerrechtliche Vertrag enthielt nicht nur weit reichende Modifikation der bestehenden drei Verträge, sondern auch den neuen Vertrag über die Europäische Union (EUV), der die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik

⁵ Zum Ganzen *Gerhard Brunn*, *Die Europäische Einigung*, 2002.

zum ersten Mal rechtlich verfasste. Als Ergebnis vieler politischer Kompromisse wiesen die Regelungen Defizite in der Funktionalität auf. Im 1998 geschlossenen Vertrag von Amsterdam, der am 1. Mai 1999 in Kraft trat, wurden Änderungen des EU-Vertrages beschlossen, die insbesondere die Reaktionsgeschwindigkeit der Europäischen Union erhöhen und durch das Installieren eines Hohen Vertreters die GASP nach außen sichtbarer machen sollten.⁶

II. Rechtsgrundlagen und Verhältnis zum Gemeinschaftsrecht

1. Intergouvernementale Zusammenarbeit und Gemeinschaftsmethode

Der GASP liegt das Prinzip intergouvernementaler Zusammenarbeit zu Grunde. Ein gemeinsames Auftreten nach außen setzt zunächst einen Konsens im Innern voraus. Die intergouvernementale Zusammenarbeit im Rahmen der GASP funktioniert nach den völkerrechtlichen Regeln der Interessendurchsetzung und des Konsenses, die europarechtlich modifiziert sind. Entscheidungen treffen die Regierungen der Mitgliedstaaten im Rat nach den Verfahrensregeln des EUV. Es gilt grundsätzlich das Prinzip der Einstimmigkeit, das den konsensualen Charakter der Entscheidungen widerspiegelt. Die Besonderheiten des Art. 23 Abs. 1 EUV im Zusammenhang von Stimmenthaltungen spielen in der Praxis ebenso wenig eine Rolle wie die Möglichkeit von Beschlüssen mit qualifizierter Mehrheit nach Art. 23 Abs. 2 EUV.

Von der formellen Option, in diesem Sachgebiet eine verstärkte Zusammenarbeit eines Teils der Mitgliedstaaten nach Art. 27a ff. EUV zur Durchführung bestimmter Maßnahmen zu begründen, wurde noch nicht Gebrauch gemacht. Allerdings tritt faktisch häufig der Fall ein, dass sich an bestimmten Maßnahmen insbesondere der ESVP nicht alle Mitgliedstaaten aktiv beteiligen. Im Hinblick auf militärische und verteidigungspolitische Maßnahmen kommt eine verstärkte Zusammenarbeit wegen Art. 27b Satz 2 EUV jedoch nicht in Betracht. Gerade in diesem Bereich sind die Beiträge der Mitgliedstaaten zu einer bestimmten Maßnahme aber überaus unterschiedlich. Die politische Praxis ist insoweit flexibler, als es der rechtliche Rahmen formal vorsieht.

Die Außen- und Sicherheitspolitik als Domäne der Exekutive lässt sich nur sehr begrenzt in rechtliche Bahnen fassen. Nationale Verfassungen enthalten wenig einschlägige Regeln. Aufgrund der besonderen Konzeption der Europäischen Union müssen aber ausdrückliche Regelungen getroffen werden, um dem Rat überhaupt Handlungsmöglichkeiten zu eröffnen. Denn

⁶ *Kugelmann* (Fn. 4), Beiheft 2 EuR 1998, S. 100 ff.

nur soweit das europäische Recht Vorschriften enthält, können gem. Art. 5 EUV die Organe verbindliche Beschlüsse fassen. Das Prinzip der begrenzten Ermächtigung gilt im Grunde auch in der GASP.

Die Anwendung der Art. 11 ff. EUV bedeutet zugleich den Ausschluss der Gemeinschaftsmethode. Im Vergleich zu der Entscheidungsfindung nach dem EG-Vertrag ist die Rolle des Rates sehr viel gewichtiger als die der anderen Organe. Das Europäische Parlament spielt formal eine geringe Rolle, auch wenn es sich inhaltlich zu Fragen der GASP äußert und seine Auffassungen gebührend berücksichtigt werden müssen (Art. 21 EUV). Sein Einfluss kommt insbesondere zum Tragen, weil es den Haushalt der Gemeinschaft mit beschließt, aus dem die überwiegenden Ausgaben der GASP bestritten werden (Art. 28 EUV).⁷ Die Kommission wird nach Art. 27 EUV an den Arbeiten im Bereich der GASP lediglich beteiligt. Der Europäische Gerichtshof hat in der GASP keine Zuständigkeiten. Diese dem Grunde nach fehlende Justiziabilität der Außen- und Sicherheitspolitik entspricht der Rechtslage nach dem innerstaatlichen Verfassungsrecht.

Ausdrückliche Berührungspunkte der GASP zum Gemeinschaftsrecht bilden die Inanspruchnahme des Haushalts der Gemeinschaft zur Finanzierung der GASP sowie Wirtschaftssanktionen gegenüber Drittstaaten.⁸ Reibungsflächen bietet insbesondere die Regelung der Handelsembargos. Sie gehört zu den Außenbeziehungen der Europäischen Gemeinschaft. Die rechtliche Grundlage für das Ergreifen von Wirtschaftssanktionen gegenüber Drittstaaten durch die Gemeinschaft bildet Art. 301 EGV. Zunächst bedarf es einer gemeinsamen Aktion oder eines gemeinsamen Standpunktes über die Notwendigkeit der Wirtschaftssanktion. Diese Maßnahme wird gemeinschaftsrechtlich regelmäßig mittels Verordnung in die Tat umgesetzt. Eine unmittelbare Bindung der Gemeinschaftsorgane an die GASP-Maßnahme begründet Art. 301 EGV nicht. Der Rat handelt als EG-Organ auf Vorschlag der Kommission mit qualifizierter Mehrheit gemäß Art. 205 Abs. 2 EGV. Aufgrund der Art. 14 Abs. 3 EUV und Art. 15 Satz 3 EUV trifft die Mitgliedstaaten aber eine zumindest völkerrechtliche Pflicht, in der Gemeinschaft die Aktionen oder Standpunkte der GASP durchzuführen.⁹ Die Kommission ist verpflichtet, den erforderlichen Vorschlag für den Rechtsakt vorzulegen. Ihre Verpflichtung folgt aus der besonderen Verantwortung für die Kohärenz nach Art. 3 UAbs. 2 Satz 2 EUV.¹⁰ Im

⁷ *Daniel Thym, Beyond parliament's Reach? The Role of the European Parliament in the CFSP, European Foreign Affairs Review* 11 (2006), 109.

⁸ *Christian Koenig/Matthias Pechstein, Die Europäische Union, 3. Aufl. 2000, 2. Kap., Rn. 37 ff.*

⁹ *Hans-Joachim Cremer, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/EGV, 2. Aufl. 2002, Art. 301 EGV, Rn. 8.*

¹⁰ *H.-J. Cremer (Fn. 9), Art. 301 EGV, Rn. 10.*

Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik vertritt die Kommission das Gemeinschaftsinteresse. Auf der Ebene des Gemeinschaftsrechts vertritt sie umgekehrt das Interesse an einer kohärenten Außen- und Sicherheitspolitik. Der Rat sorgt für die Kohärenz im Verhältnis zu den Mitgliedstaaten, die Kommission für die Kohärenz zwischen Union und Gemeinschaft.

2. Finanzierung

Eine effiziente Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik funktioniert nur dann, wenn die Bereitstellung von Mitteln schnell und unkompliziert erfolgen kann. Verwaltungsausgaben und operative Ausgaben in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik gehen laut Art. 28 Abs. 2 und 3 EUV grundsätzlich zu Lasten des Haushalts der Europäischen Gemeinschaften. Einzelheiten sind in einer Interinstitutionellen Vereinbarung vom 6. Mai 1999 über die Haushaltsdisziplin und die Verbesserung des Haushaltsverfahrens geregelt.¹¹ Das Europäische Parlament ist durch die jährliche Mittelfestsetzung zu den einzelnen Artikeln des GASP-Haushaltes, durch die vierteljährliche Berichterstattung der Kommission über die finanzielle Durchführung der GASP-Maßnahmen und die regelmäßige Berichterstattung des Vorsitzes über die Implementation an der GASP beteiligt und kann mittelbar Einfluss nehmen.¹² Ausgaben im Rahmen der GASP betreffen zum Beispiel die Ausrichtung internationaler Konferenzen oder die Wahlbeobachtung.

Die Finanzierung von Missionen im Rahmen der ESVP erfolgt nach dem ATHENA-Mechanismus, der auf einem Beschluss des Rates beruht.¹³ Diese Finanzierung betrifft zuvörderst die militärischen Krisenreaktionskräfte. Der mit Rechtspersönlichkeit ausgestattete ATHENA-Mechanismus zielt auf die reibungslose administrative Abwicklung der Finanzierung. Die Mittel selbst kommen nur dann nicht aus dem Haushalt der EG, wenn es sich um Maßnahmen mit militärischen oder verteidigungspolitischen Bezügen handelt, deren Kosten zu Lasten der Mitgliedstaaten gehen (Art. 28 Abs. 3 UAbs. 2 EUV). Diese Bezüge sind eng zu verstehen, da gerade Spielraum für die Sicherheitspolitik gelassen werden sollte.¹⁴ Aktionen und Maßnahmen des zivilen Bereichs der ESVP fallen dagegen unter die allgemeinen Kosten für die

¹¹ Veröffentlicht im ABl. C 172, S. 1.

¹² *Elfriede Regelsberger/Dieter Kugelmann*, in: Streinz (Hrsg.), EUV/EGV, 1. Aufl. 2003, Art. 28 EUV, Rn. 11.

¹³ Council Decision 2004/197/CFSP of 23 February 2004 establishing a mechanism to administer the financing of the common costs of European Union operations having military or defence implications, OJ No. L 63 of 28 February 2004, p. 68.

¹⁴ *Regelsberger/Kugelmann* (Fn. 12), Art. 28 EUV, Rn. 9.

GASP und werden aus dem Haushalt der Gemeinschaft getragen, wenn nicht eine Sonderregelung getroffen wird. Die Mitgliedstaaten trifft eine allgemeine Finanzierungspflicht, aber keine Beteiligungspflicht. Dänemark ist infolge seiner Sonderstellung auch hinsichtlich der Finanzierung außen vor. Wenn der Haushalt der EG nicht eingreift, gilt der Grundsatz der individuellen Kostentragung mit der Konsequenz, dass jeder Staat seine eigenen operativen Kosten trägt. Gemeinsame Kosten, etwa für Logistik und Unterstützung, werden dagegen gemeinsam getragen.

3. Akteure

Entscheidende Akteure der GASP sind die Regierungen der Mitgliedstaaten. Nach innerstaatlichem Verfassungsrecht ist die Außen- und Sicherheitspolitik, regelmäßig ein Sachbereich, der maßgeblich von der Exekutive verantwortet wird und in dem der Einfluss des Parlaments vergleichsweise gering ist. Die Regierungen treffen die wichtigen Entscheidungen einstimmig im Rat (Art. 23 Abs. 1 Satz 1 EUV).

In Vorbereitung und Durchführung der Entscheidungen ist der Hohe Vertreter für die GASP eingeschaltet. Er ist personenidentisch mit dem Generalsekretär des Rates (Art. 207 Abs. 2 EGV). Der Hohe Vertreter soll der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik Gesicht und Stimme geben. Die Position wird im Moment von Javier Solana besetzt. Zu den Aufgaben des Hohen Vertreters gehört auch eine intensive Reisediplomatie. Er muss sich mit dem für die Außenbeziehungen zuständigen Mitglied der Kommission abstimmen.

Das Politische und Sicherheitspolitische Komitee (PSK) des Art. 25 EUV spielt in der Praxis der GASP eine erhebliche Rolle.¹⁵ In unterschiedlicher personeller Zusammensetzung nimmt es zentrale Aufgaben bei der Ausarbeitung und Implementation politischer Entscheidungen in der GASP wahr. Dazu zählt die politische Kontrolle und strategische Leitung von Operationen zur Krisenbewältigung (Art. 25 Abs. 2 EUV). Das PSK tagt in der Zusammensetzung mit hohen Beamten der Mitgliedstaaten zweimal pro Woche in Brüssel, bei Bedarf häufiger. Es kann auch in der so genannten Hauptstadtformation zusammentreten, die aus den politischen Direktoren der Außenministerien besteht.

¹⁵ *Regelsberger/Kugelmann* (Fn. 12), Art. 25, Rn. 1 ff.

III. Die Außenpolitik

1. Politische Ausgangspunkte und Neutralität

Die Europäische Union vereinigt 27 Mitgliedstaaten, die etwa 160 Milliarden Euro im Jahr für Verteidigung ausgeben. Sie vertritt ca. 450 Millionen Einwohner und generiert ein Viertel des weltweiten Bruttosozialprodukts. Als politische Macht kann sie auf der internationalen Bühne erhebliches Gewicht in die Waagschale legen. Voraussetzung ist aber, dass sich die Mitgliedstaaten auf eine bestimmte Politik, eine bestimmte Vorgehensweise oder eine bestimmte Maßnahme einigen.

In der Europäischen Union arbeiten Staaten mit sehr unterschiedlichen außenpolitischen Traditionen zusammen. Einige Staaten sind Ex-Kolonialmächte wie die Niederlande oder Portugal. Frankreich und das Vereinigte Königreich verfügen zudem über Atomwaffen und über einen Sitz im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen. Das post-traumatisierte Deutschland hat in den letzten Jahren zu neuem außenpolitischen Selbstbewusstsein gefunden und tritt nicht mehr nur als bedeutende exportierende Wirtschaftsmacht auf. Die Transformationsstaaten Osteuropas haben innerstaatlich den Übergang vom Staatssozialismus zur Demokratie vollzogen. Außenpolitisch sind ihre Orientierungen teilweise schwerer einzuschätzen. Der Irak-Krieg hat gezeigt, dass einige osteuropäische Staaten den Schulterschluss mit den USA bevorzugen, während andere stärker auf die europäische Karte setzen. Die osteuropäischen Staaten sind Mitglieder der NATO. Dies gilt nicht für alle Mitgliedstaaten.

Nach Art. 17 Abs. 1 UAbs. 2 EUV berührt die ESVP nicht die Paktungebundenheit einiger Mitgliedstaaten. Als neutrale Staaten im weiteren Sinne können Finnland, Irland, Malta, Österreich und Schweden bezeichnet werden. Paktfrei ist aufgrund seiner besonderen Situation auch Zypern. Die dauernde Neutralität eines Staates besteht darin, dass er keinem militärischen Pakt wie der NATO angehört und sich an einem Konflikt zwischen anderen Staaten nicht beteiligt.¹⁶ Dabei kann die Neutralität verfassungsrechtlich verankert sein oder aber einem politischen Selbstverständnis entsprechen. Fast alle genannten Staaten haben die Neutralität zur Maxime ihrer Außenpolitik erhoben, sind aber rechtlich frei, diese Maxime zu ändern. Einen Sonderfall bildet Österreich, dessen Neutralität nach überwiegender Auffassung

¹⁶ Volker Epping, in: Ipsen (Hrsg.), Völkerrecht, 5. Aufl. 2004, § 5, Rn. 16.??

nicht nur staatsrechtlich, sondern völkerrechtlich begründet ist.¹⁷ Das Bundesverfassungsgesetz über die Neutralität vom 26. Oktober 1955¹⁸ war Voraussetzung für die Wiedergewinnung der Souveränität Österreichs in der Nachkriegsordnung.

Allerdings zeigen sich bereits Unterschiede hinsichtlich der Beteiligung an Friedenstruppen der Vereinten Nationen.¹⁹ Die neutralen Staaten beteiligen sich durchaus, Finnland und Schweden verfügen insoweit über eine lange Tradition, die sie auch in die GASP einbringen. Die so genannten Petersberg-Aufgaben nach Art. 17 Abs. 2 EUV²⁰ schließen Einsätze der Krisenverhütung und Krisenbewältigung mit ein, die mit dem Einsatz militärischer Mittel verbunden sein können. Eine Kooperation mit der NATO ist zumindest bei Missionen mit stark militärischem Akzent der Regelfall. Deshalb werden diese Staaten (bis auf Österreich) teilweise als de facto neutral oder post-neutral bezeichnet. Österreich hat eine Verfassungsänderung vorgenommen (Art. 23f BVG) und damit seine Mitwirkung in der ESVP auf eine tragfähige Grundlage gestellt.

An Operationen in der ESVP können sich alle Mitgliedstaaten bis auf einen beteiligen: Dänemark nimmt an Maßnahmen mit verteidigungspolitischen Bezügen nicht teil.²¹ Nach dem ablehnenden Referendum zum Vertrag von Maastricht 1992 verhandelte Dänemark nach und hat Zugeständnisse erreicht, die zu einem positiven zweiten Referendum führten. Neben einer Sonderrolle in der Einwanderungs- und Asylpolitik nimmt Dänemark insbesondere dadurch eine Sonderrolle ein, dass es aus der GASP ausscheren kann, sobald Entscheidungen über verteidigungspolitisch relevante Fragen anstehen.²² Das NATO-Mitglied Dänemark übt also in der ESVP Zurückhaltung, während die post-neutralen Staaten einschließlich Österreichs in weitem Umfang teilnehmen.

Im Zusammenhang einzelner Maßnahmen und Operationen kommt eine Mitwirkung auch von Drittstaaten in Betracht. So waren im Jahr 2003 an den Operationen in Mazedonien zeitweise 13 Mitgliedstaaten und 14 Nicht-Mitgliedstaaten beteiligt, insbesondere die Staaten, die am 1.5.2004 der Europäischen Union beitraten. Rumänien und Bulgarien sind ebenfalls bereits in

¹⁷ Waldemar Hummer, *Pantha rei – Die immer währende Neutralität Österreichs und die Europäische Sicherheitsarchitektur im Fluss*, in: Busek/Hummer (Hrsg.), *Etappen auf dem Weg zu einer europäischen Verfassung*, 2004, S. 141 ff. m.w.N.

¹⁸ ÖstBGBI. 1955, S. 211.

¹⁹ Kielmannsegg (Fn. 24), S. 391 ff.

²⁰ Sie wurden auf einer Konferenz auf dem Petersberg bei Bonn politisch festgelegt.

²¹ S. Art. 6 des Protokolls (Nr. 5) zum Vertrag von Amsterdam über die Position Dänemarks.

²² Regelsberger/Kugelmann (Fn. 12), Art. 17, Rn. 13.

Maßnahmen der ESVP integriert. Der Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik erlaubt eine konkrete und punktuelle Mitwirkung von Drittstaaten, die im Innern der wirtschaftlichen Integration nicht verpflichtet sein müssen oder im Falle von Beitrittsstaaten die Voraussetzungen noch nicht erfüllen. Darin liegt ein Vorteil der sachbezogenen Operationen im Einzelfall. Sie haben eine integrationistische Bedeutung für die Europäische Union selbst, indem sie Drittstaaten einbeziehen und damit politisch an die Europäische Union anbinden.

2. Interessen und Schwerpunkte

Grundlage für die Aktivitäten in der GASP sind die Ziele des Art. 11 ff. EUV. Im Verhältnis zu dritten Staaten verfolgt die Europäische Union eine Reihe von Interessen. Diese lassen sich schwer allgemein bestimmen, da die Mitgliedstaaten von ihren unterschiedlichen politischen Ausgangspunkten aus im Einzelfall ihr politisches Gewicht in die Waagschale werfen können. Es kommen sicherheitspolitische, strategische, entwicklungspolitische oder menschenrechtliche Interessen in Betracht. Im Fall wirtschaftlicher Interessen sind die Zuständigkeiten der Gemeinschaft insbesondere für die Gemeinsame Handelspolitik nach Art. 131 ff. EGV zu beachten, die zur Anwendung der Instrumente und Mechanismen des EG-Vertrages führen.

Im Zusammenhang der GASP setzt die Europäische Union bewusst Politikschwerpunkte, um ihr Profil nach außen zu schärfen. Die Auswahl der Schwerpunkte ist von den wichtigen gemeinsamen Interessen der Mitgliedstaaten im Sinne des Art. 13 Abs. 2 EUV gekennzeichnet. Diese sind dann anzunehmen, wenn es sich um eine Region nahe der Europäischen Union handelt, die Union in besonderer Weise an der wirtschaftlichen und politischen Stabilität einer Region oder eines Landes interessiert ist oder wenn eine Bedrohung für die Sicherheitsinteressen der Europäischen Union besteht.²³ Regionale Schwerpunkte bilden Mittel- und Osteuropa, insbesondere der Balkan, der Nahe Osten sowie inzwischen auch die Region der Großen Seen in Afrika (z.B. Demokratische Republik Kongo). Materiell gilt das besondere Augenmerk der Europäischen Union Fragen der Abrüstung und Rüstungskontrolle in Europa sowie der Nichtverbreitung von Atomwaffen, wodurch sich ihre aktive Rolle im Zusammenhang gegenüber dem Iran wegen dessen Atomprogramm erklärt.

²³ Regelsberger/Kugelmann (Fn. 12), Art. 11, Rn. 8.

IV. Die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik

Die Europäische Union übernimmt Verantwortung auf allen Gebieten des internationalen Krisenmanagements.²⁴ Sie baut dazu ihre Kooperation mit der NATO, insbesondere aber auch mit den Vereinten Nationen aus und ist längst zu einem ernst zu nehmenden Akteur im Rahmen der weltweiten Konfliktprävention und Konfliktbewältigung geworden. Rechtliche Grundlage ist Art. 17 EUV über die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP).

1. Europäische Sicherheitsstrategie von 2003

Die konzeptionelle Grundlage für die Maßnahmen in der ESVP bildet die Europäische Sicherheitsstrategie. Auf dem Gipfel von Thessaloniki am 19./20. Juni 2003 hatte der Generalsekretär des Rates und Hohe Vertreter für die GASP, *Javier Solana*, erste Empfehlungen vorgelegt.²⁵ Den ihm daraufhin erteilten Auftrag, eine umfassende sicherheitspolitische Gesamtstrategie auszuarbeiten,²⁶ erfüllte er durch eine Vorlage an den Europäischen Rat.²⁷ Dieser hat die Europäische Sicherheitsstrategie auf seiner Tagung am 12. Dezember 2003 in Brüssel angenommen.²⁸

Darin werden grundlegende Richtungsentscheidungen für die Gemeinsame Sicherheitspolitik festgelegt, die unter dem Leitbild präventiven Engagements stehen.²⁹ An diesen müssen sich auch außenpolitische Entscheidungen orientieren, um die Kohärenz der GASP zu wahren (Art. 3 Abs. 2 Satz 1 EUV). Die Europäische Sicherheitsstrategie identifiziert den Terrorismus, die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen, die Unsicherheit auslösenden regionalen Konflikte, das Scheitern von Staaten und die organisierte Kriminalität als Hauptbedrohungen für die Sicherheit Europas. Auf diese Bedrohungen gelte es zu reagieren, insbesondere durch Stärkung der Sicherheit in der Nachbarschaft.

²⁴ *Kielmannsegg* (Fn. 24), S. 99.

²⁵ Unter dem Titel „A secure Europe in a better world“, auffindbar auf der Homepage des Hohen Vertreters unter www.europa.eu.

²⁶ Schlussfolgerungen des Vorsitzes des Europäischen Rates von Thessaloniki vom 19./20. Juni 2003, Ziff. 54, auffindbar auf der Homepage des Rates unter www.europa.eu. und in: *EuGRZ* 2003, S. 376 (382).

²⁷ A secure Europe in a better world – European Security Strategy, Dok 15895/03 (PESC 787) vom 8. Dezember 2003, auffindbar auf der Homepage des Hohen Vertreters unter www.europa.eu.

²⁸ Schlussfolgerungen des Vorsitzes des Europäischen Rates von Brüssel vom 12. Dezember 2003, Ziff. 83, auffindbar auf der Homepage des Rates unter www.europa.eu.

²⁹ *Javier Solana*, Ein Ring der Sicherheit für Europa, in: *Süddeutsche Zeitung* Nr. 286 vom 12.12.2003, S. 2.

Diese Sicherheitsdoktrin ähnelt als theoretische Grundlage für konkretes Handeln der „National Security Strategy“ der USA, deren letzte Version vom 17. September 2002 mit der in ihr enthaltenen Option militärischer Präemption zu heftigen Diskussionen geführt hat.³⁰ Allerdings betont die Europäische Sicherheitsstrategie einen effektiven Multilateralismus, insbesondere im Rahmen der Vereinten Nationen, als Grundlage internationaler Sicherheit.³¹ Der Europäische Rat hat diesen Aspekt bei der Annahme des Dokuments besonders hervorgehoben.

2. *Der militärische Bereich*

Der militärische Bereich der intergouvernementalen Zusammenarbeit in der ESVP hat seit 1999 eine schnelle Entwicklung durchlaufen.³² Obwohl die Einbeziehung des Sachbereiches in die europäische Integration und die Formulierung der einschlägigen Bestimmungen Gegenstand kontroverser Diskussionen zwischen den Mitgliedstaaten waren, stellten sich auf der Grundlage des Art. 17 EUV erstaunliche Erfolge ein. Ursache hierfür dürften die sich wandelnden Anforderungen an die Streitkräfte hin zu schnellen Reaktionen gewesen sein, die zu der Einsicht führten, dass Krisenreaktion gemeinsam mit den europäischen Partnern effektiver gelingen kann. In der Folge des Kosovo-Einsatzes der NATO von 1998 kam insbesondere auch das Vereinigte Königreich zu der Auffassung, dass europäische militärische Kapazitäten sinnvoll sind und nicht von vornherein die transatlantische Partnerschaft desavouieren.³³

Ab dem Jahr 1999 sollte als Leitziel (Headline Goal) eine Eingreiftruppe von 60.000 Soldaten aufgebaut werden. Bereits ein Jahr vor dem angestrebten Termin stellte der Europäische Rat auf dem Gipfel von Laeken im Dezember 2001 die Erfüllung des Headline Goal fest. Jederzeit sollen zwei battle groups von ca. 1.500 bis 2.000 Soldaten in Bereitschaft stehen, um innerhalb weniger Tage zu einer schnellen Krisenreaktion eingesetzt werden zu können. Ende 2005 wurde die letzte dieser battle groups zusammengestellt.

Die der Europäischen Union zugewiesenen Streitkräfte haben ab dem Jahr 2003 größere militärische Einsätze durchgeführt. Die Entscheidung über den Einsatz muss im Rat einstimmig

³⁰ Text auszugsweise in: *Blätter für deutsche und internationale Politik* 12/2002, S. 1505; differenzierend zu den Inhalten *Karl-Heinz Kamp*, *Von der Prävention zur Präemption?*, *Internationale Politik* 12/2002, S. 19.

³¹ Europäische Sicherheitsstrategie (Fn. 27), S. 11.

³² *Maxim Kleine*, *Die militärische Komponente der ESVP*, 2005.

³³ *Regelsberger/Kugelmann* (Fn. 12), Art. 17, Rn. 4.

getroffen werden.³⁴ Im Fall der militärischen Operation im Kongo unter der Bezeichnung „Artemis“ hat der Rat die entsprechende gemeinsame Aktion nach Art. 14 EUV angenommen, mit der Frankreich als Führungsnation bestimmt und in der festgelegt wurde, dass die operativen Ausgaben zu Lasten der Mitgliedstaaten und nicht der Gemeinschaft gehen (Art. 28 Abs. 3 EUV).³⁵ Die am 1. September 2003 ausgelaufene gemeinsame Aktion „Artemis“ war nach der Übernahme der NATO-Mission „Amber Fox“ in Mazedonien unter der Bezeichnung „Concordia“³⁶ bereits der zweite Fall eines operativen Einsatzes von EU-Streitkräften, wobei die Europäische Union erstmals in einer Krise eigenständige friedensschaffende Aktivitäten ohne Vorarbeit der NATO und außerhalb Europas entfaltet hat.³⁷ Seitdem hat die Europäische Union auch komplexe Missionen übernommen, die militärische, polizeiliche und administrative Elemente vereinigen können, insbesondere in Bosnien-Herzegowina.

Das Grundproblem der militärischen Kooperation der Mitgliedstaaten in der ESVP liegt im Verhältnis zur NATO. Nicht alle Mitgliedstaaten der Europäischen Union sind auch Mitglied der NATO. Umgekehrt sind einige NATO-Staaten nicht Mitglied der EU. Zudem gehören auch neutrale Staaten der Europäischen Union an. Die NATO verfügt über eine Reihe von Fähigkeiten und Fazilitäten, welche die Europäische Union selbst nicht hat, aber für militärische Einsätze braucht. Die Europäische Union ist auf die NATO angewiesen und damit können die atlantischen Partner USA und Kanada ebenso auf die verteidigungspolitischen Entscheidungen der Unionsmitglieder Einfluss nehmen wie die Türkei.³⁸ Das sog. „Berlinplus-Arrangement“ vom 16. Dezember 2002 stellt das Bindeglied zwischen der Europäischen Union und der NATO auf dem Gebiet militärischer Operationen dar.³⁹ Mit der Vereinbarung „Berlinplus“ zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union und der NATO wird ver-

³⁴ Nach Art. 23 Abs. 2 UAbs. 4 EUV dürfen Beschlüsse mit militärischen oder verteidigungspolitischen Bezügen nicht mit qualifizierter Mehrheit gefasst werden.

³⁵ Gemeinsame Aktion 2003/423/GASP des Rates vom 5. Juni 2003 über die militärische Operation der Europäischen Union in der Demokratischen Republik Kongo, ABl. L 143/50 vom 11. 6. 2003. Die gemeinsame Aktion lief am 1. September 2003 aus.

³⁶ Gemeinsame Aktion 2003/92/GASP vom 27.1.2003 über die militärische Operation der Europäischen Union in der früheren jugoslawischen Republik Mazedonien, ABl. L 34/1 vom 11.2.2003. Inzwischen sind an der Operation 13 Mitgliedstaaten der EU und 14 Nicht-Mitgliedstaaten beteiligt. Weitere Informationen zu den Aktionen in Mazedonien (Ancienne République yougoslave Macédoine - ARYM) unter www.ue.eu.int/arym und auf der Homepage des Hohen Vertreters und Generalsekretär des Rates unter www.europa.eu.int (Referenzen 6.2.2004).

³⁷ Vgl. Ziff. 58 der Schlussfolgerungen des Vorsitzes des Europäischen Rates von Thessaloniki vom 19./20. Juni 2003, auffindbar auf der Homepage des Rates unter www.europa.eu.int.

³⁸ Vgl. *Alyson J. K. Bailes*, Reaktionsstreitmacht der NATO, *Internationale Politik* 1/2003, S. 49; *Antonio Missiroli*, Zwischen Konfliktverhütung und Krisenmanagement, *Internationale Politik* 7/2002, S. 15 (16) m.w.N.

³⁹ S. unter [www.nato.int/issues/nato-eu/index .htm](http://www.nato.int/issues/nato-eu/index.htm) (Referenz 6.2.2004).

sucht, einen gangbaren Weg zu finden. Die Europäische Union stellt das Einbeziehen von Nichtmitgliedern in die ESVP sicher und die NATO gewährt der Europäischen Union Zugang zu Planungskapazitäten.

3. Ziviles Krisenmanagement

Die politischen Dokumente des Europäischen Rates identifizieren für das zivile Krisenmanagement vier vorrangige Bereiche: Polizei, Aufbau des Rechtsstaates, Stärkung ziviler Verwaltung, Katastrophenschutz.⁴⁰ Zukunftsträchtig erscheint insbesondere die Unterstützung dritter Staaten bei der Wahrung der Sicherheit im Innern und der Festigung rechtsstaatlicher Strukturen.

Die von der Europäischen Union übernommenen Operationen waren von vornherein nicht immer rein militärische Operationen, sondern trugen auch Züge von Polizeioperationen.⁴¹ Allerdings wurden typische Polizeiaufgaben teilweise von Militäreinheiten wahrgenommen. Eine stärkere Trennung der militärischen von den Polizeioperationen wird angestrebt. Planziel ist die Aufstellung europäischer Polizeikräfte. Die Polizeieinheiten der Europäischen Union sollen zwei Aufgaben wahrnehmen. Zum einen geht es um die Stärkung und Unterstützung lokaler Polizeikräfte vor Ort. Zum anderen sollen aber auch Polizeieinheiten der Europäischen Union mit exekutiven Befugnissen ausgestattet werden, um in Kooperation oder anstelle lokaler Einheiten die öffentliche Sicherheit und Ordnung zu wahren.⁴²

Die Polizeimissionen entwickeln sich immer stärker zu einem Schwerpunkt der GASP. Ihre Zahl nimmt schnell zu. Die Europäische Union profiliert sich als sicherheitspolitischer Akteur auf militärischem Gebiet, aber zunehmend auch als Friedensmacht durch den Einsatz von Polizeikräften. Diese üben entweder gegenüber den lokalen Polizeibehörden beratende und unterstützende Funktionen aus oder sie werden operativ tätig und nehmen die Funktion als Vollzugspolizei wahr, zu deren Ausübung lokale Polizeikräfte nicht oder noch nicht in der Lage sind.

Im Kontext des Ausbaus der Fähigkeiten zu schnellen Kriseneinsätzen steht die Konstituierung einer europäischen Polizeitruppe mit militärischem Statut. Am 17. September 2004 ha-

⁴⁰ Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Feira im Juni 2000.

⁴¹ S. Dieter Kugelmann, „Kerneuropa“ und der EU-Außenminister – die verstärkte Zusammenarbeit in der GASP, EuR 2004, S. 322 (328 ff.).

ben die Verteidigungsminister von Frankreich, Italien, den Niederlanden, Portugal und Spanien vereinbart, eine Europäische Gendarmerietruppe einzurichten. Am 19. Januar 2006 nahm sie ihre Tätigkeit auf. Sie soll eine Personalstärke von zunächst 900 Personen haben, die bis 2007 auf 3000 erhöht wird. Das Kommandozentrum befindet sich in Vicenza. Ihre Aufgabe liegt in der Wahrnehmung von Kriseneinsätzen zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit.

Die komplexen Zusammenhänge und Anforderungen von sicherheitspolitischen Aufgaben veranschaulichen besonders deutlich die im Moment anspruchsvollste Mission der EU. Am 1. Januar 2003 startete eine Polizeioperation in Bosnien-Herzegowina (EUPM).⁴³ Sie wird vom Sicherheitsrat gebilligt.⁴⁴ Den Einheiten wurden keine exekutivischen Funktionen übertragen. Ziel ist, durch Überwachung und Beratung den Aufbau der örtlichen Polizeieinheiten zu unterstützen. In Bosnien-Herzegowina gründet die internationale Verwaltung auf dem Abkommen von Dayton. Darin wurde eine neue Verfassung für Bosnien-Herzegowina vereinbart, die zugleich als völkerrechtliches Experiment zu sehen ist.⁴⁵ Der multi-ethnische Staat und die internationale Präsenz stehen nebeneinander.⁴⁶ Tragpfeiler ist die Behörde des Hohen Repräsentanten, die fast siebenhundert Bedienstete hat.⁴⁷ Sie stellt eine Übergangsverwaltung mit administrativen, humanitären und militärischen Komponenten dar.⁴⁸ Der Hohe Repräsentant ist seit 2002 personengleich mit dem Sonderbeauftragten der Europäischen Union. Mitte Dezember 2005 wurde *Christian Schwarz-Schilling* zum neuen Hohen Repräsentanten ernannt, er trat sein Amt im Februar 2006 an.

Missionen zur Unterstützung von Rechtsstaatlichkeit mit unterschiedlichen Akzenten führt die Europäische Union in Georgien (EUJUST THEMIS)⁴⁹ und im Irak (EUJUST LEX)⁵⁰ durch. EUJUST THEMIS nimmt eher strategische Hilfen bei der Sicherung rechtsstaatlicher Strukturen vor. Mit EUJUST LEX sind darüber hinaus auch Weiterbildungsmaßnahmen für irakische

⁴² Regelsberger (Fn. 1), S. 115.

⁴³ Gemeinsame Aktion 2002/210/GASP vom 11.3.2002, ABl. L 70, S. 1.

⁴⁴ SR/Res 1396 vom 5. März 2002.

⁴⁵ *Edin Sarcevic*, Notstand und völkerrechtliches Verfassungsexperiment, in: Stern/Grupp (Hrsg.), Gedächtnisschrift für Burmeister, 2005, S. 359 (361 f.)

⁴⁶ *Thilo Marauhn*, AVR 40 (2002), 480 (487).

⁴⁷ *Wolfgang Graf Vitzthum*, Staatsaufbau in Südosteuropa, in: Frowein u.a. (Hrsg.), Festschrift für Tono Eitel, 2003, S. 823 (830 f.)

⁴⁸ Grundlage ist insoweit die Resolution 1272 (1999), VN 1999, 219.

⁴⁹ Council Joint Action 2004/523/CFSP of 28 June 2004 on the European Union Rule of Law Mission in Georgia, EUJUST THEMIS, OJ L 228 of 29 June 2004, p. 21.

⁵⁰ Council Joint Action 2005/190/CFSP of 7 March 2005 on the European Union Integrated Rule of Law Mission for Iraq, EUJUST LEX, OJ No. L 62 of 9 March 2005, p. 37.

Führungskräfte aus den Bereichen Justiz, Polizei und Strafvollzug verbunden. Die Maßnahmen werden aufgrund der Sicherheitslage in der Europäischen Union oder in der Region, nicht aber im Irak selbst stattfinden. In den Arabischen Emiraten bilden bereits Soldaten der Bundeswehr Angehörige der irakischen Sicherheitskräfte aus.

Ende Dezember 2005 hat die Europäische Union eine Mission in Palästina eingerichtet. Die EU BAM Rafah soll die Palästinensische Autonomiebehörde am Grenzübergang Rafah bei der Abwicklung des Grenzschutzes unterstützen.⁵¹ Die Mission begann am 25. November 2005 und ist zunächst auf 12 Monate befristet. Am 1. Januar 2006 startete die auf drei Jahre angelegte Polizeimission EUPOL COPPS in Palästina.⁵² Sie richtet sich auf die Beratung und Unterstützung der palästinensischen Polizei.

Eine Polizeimission betreibt die Europäische Union in der Demokratischen Republik Kongo (EUPOL Kinshasa).⁵³ Seit dem 30.4.2005 berät die Mission eine dortige Integrierte Polizeieinheit. Die Mitglieder der Mission bleiben unter der Autorität ihres Heimatstaates, die Weisungsbefugnis im Einsatz und die Disziplinarbefugnis obliegt dem Einsatzleiter vor Ort (Art. 5 Abs. 3 und 4 Gemeinsame Aktion). Jeder Mitgliedstaat, der Personal abstellt, trägt die Kosten selbst (Art. 6 Abs. 2 Gemeinsame Aktion). Parallel begann am 8.6.2005 eine Beratungs- und Unterstützungsmission der Europäischen Union für die Reform des Sicherheitssektors im Kongo (EUSEC RD Congo).⁵⁴ Sie zielt auf die Integration der Armee in einen Sicherheitssektor, der den Menschenrechten und den Prinzipien der Demokratie und des Guten Regierens entspricht.

Die Demokratische Republik Kongo rückte im Sommer 2006 erneut in den Blickpunkt der EU. Der Rat hatte am 27. April 2006 eine Gemeinsame Aktion zur Unterstützung der bereits bestehenden UN-Mission beschlossen, um die Durchführung der freien Wahlen zu sichern

⁵¹ Council Joint Action 2005/889/CFSP of 12 December 2005 on establishing a European Union Border Assistance Mission for the Rafah Crossing Point (EU BAM Rafah), OJ No. L 327 of 14 December 2005, p. 28.

⁵² Gemeinsame Aktion 2005/797/CFSP vom 14. November 2005 zur Polizeimission der Europäischen Union für die Palästinensischen Gebiete (EUPOL COPPS), ABl. L 300 vom 17. November 2005, S. 65.

⁵³ Council Joint Action 2004/847/CFSP of 9 December 2004 on the European Union Police Mission in Kinshasa (DRC) regarding the Integrated Police Unit (EUPOL Kinshasa), OJ No. L 367 of 14 December 2004, p. 30.

⁵⁴ Council Joint Action 2005/355/CFSP of 2 May 2005 on the European mission to provide advice and assistance for security sector reform in the Democratic Republic of the Congo (DRC), OJ No. L 112 of 3 May 2005, p. 20; s. Fischer Weltalmanach 2006, S. 558.

(Eufor RD Congo).⁵⁵ Unter deutscher Einsatzleitung wurden Soldaten in Kinshasa stationiert. Die Mission wurde vom Sicherheitsrat der Vereinten Nationen autorisiert.⁵⁶ Die EU-Einheiten sind danach befugt, alle notwendigen Maßnahmen unter Einschluss von Waffengewalt vorzunehmen, um ihre Aufgaben zu erfüllen.

V. Die GASP nach dem Vertrag von Lissabon

In den Wirren um die Reform der Europäischen Union haben die Regelungen zur GASP mit die stärksten Erschütterungen erfahren. Sie wurden geändert, verschoben, redaktionell überarbeitet, wieder zurückgeschoben und erneut geändert. Im Ergebnis führt dies hinsichtlich der GASP in der Fassung des Reformvertrages zu einigen Unklarheiten über die rechtliche Systematik.

1. Normative Grundstruktur der GASP

Der Reformvertrag von Lissabon sieht vor, dass der EU-Vertrag hin zu einem Grundlagenvvertrag erweitert wird und konkretere Vorschriften im künftigen Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) enthalten sind, der den EG-Vertrag ersetzt. Diese Struktur, grundlegende Vorschriften des EU-Vertrages durch Detailvorschriften im AEUV zu konkretisieren, wird für die GASP gerade nicht verfolgt. Sie findet sich nur im Titel V des EUV und nimmt dort mit den Artikeln 21 bis 46 erheblichen Raum ein. Mit dem Titel V soll die Grundlage für das auswärtige Handeln der Europäischen Union insgesamt gelegt werden. Die vielfältigen Aktivitäten in speziellen Sachbereichen wie der Handels- oder Entwicklungspolitik sind dort gesondert geregelt und sollen unberührt bleiben (Art. 40 EUV n.F.). Unter die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik fällt auch die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik, die nach den allgemeinen Bestimmungen des Abschnittes 1 von Kapitel 2 den Abschnitt 2 bildet.

2. Beschlussfassung

Nach dem Willen der Mitgliedstaaten soll die GASP auch nach Inkrafttreten des Vertrages von Lissabon weiterhin dem Grunde nach intergouvernementalen Charakter tragen. Dies zeigt

⁵⁵ Council Joint Action 2006/319/CFSP of 27 April 2006 on the European Union military operation in support of the United Nations Organisation Mission in the Democratic Republic of Kongo (MONUC) during the election process, OJ L 116 of 29 April, p. 98.

sich einerseits dadurch, dass die spezifischen supranationalen Handlungsformen nicht anwendbar sind und andererseits dadurch, dass der Europäische Rat und der Ministerrat die Beschlüsse in der GASP gemäß Art. 31 EUV n.F. weiterhin grundsätzlich einstimmig treffen.⁵⁷ Allerdings gibt es eine Vielzahl von Verschränkungen mit anderen Rechtsbereichen und mit den Grundlagenvorschriften hinsichtlich der Entscheidungsfindung und der institutionellen Architektur, die eine Beschränkung mitgliedstaatlicher Spielräume bewirken und inhaltlich wie verfahrensrechtlich die Entscheidungsfindung in der GASP prägen.

Der Vertrag von Lissabon eröffnet in einigen Fällen ausdrücklich die Möglichkeit der Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit, wobei er teils an vorhandene Optionen anknüpft. Gemäß Art. 31 Abs. 2 EUV n.F. wird ein Beschluss des Rates mit qualifizierter Mehrheit aufgrund eines Vorschlags des „Hohen Vertreters“ dann getroffen, wenn der Vorschlag aufgrund eines Ersuchens des Europäischen Rats unterbreitet wird. Auch sonst steht dem Rat die Möglichkeit offen, außerhalb der Fälle des Art. 31 Abs. 2 EUV n.F., mit qualifizierter Mehrheit zu beschließen, sofern der Europäische Rat dies im Vorfeld einstimmig beschlossen hat (Art. 31 Abs. 3 EUV n.F.). Ausgenommen sind wie bisher schon Beschlüsse mit militärischen oder verteidigungspolitischen Bezügen (Art. 31 Abs. 4 EUV n.F., s. auch Art. 333 Abs. 3 AEUV).⁵⁸

3. *Der Hohe Vertreter*

Die Außenvertretung wird noch stärker als bisher durch eine Person repräsentiert. Im Vertrag von Lissabon hat man sich im Gegensatz zum gescheiterten EU-Verfassungsvertrag gegen die Bezeichnung „Außenminister“ entschieden. Diese wurde als Symbol der Staatlichkeit angesehen und nährte die Befürchtung einiger Mitgliedstaaten, dass damit ein Souveränitätsverlust nach Außen symbolisiert werden könnte. Weit gehend parallele Befugnisse zu dem „Außenminister“ des EU-Verfassungsvertrages werden nun dem „Hohen Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik“ verliehen werden (Art. 18 EUV n.F.). Er leitet gemäß Art. 18 Abs. 2 EUV n.F. die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der Union und handelt dabei auch im Bereich der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Er führt den Vorsitz im Rat „Auswärtige Angelegenheiten“ (Art. 18 Abs. 3 EUV n.F.) und ist zugleich einer der Vizepräsidenten der Kommission (Art 18 Abs. 4 EUV n.F.). Gemäß Art. 27 Abs. 3 EUV

⁵⁶ SR/Res 1671 vom 25.4.2006.

⁵⁷ Albrecht Weber, *Vom Verfassungsvertrag zum Vertrag von Lissabon*, EuZW 2008, S. 7 (13).

⁵⁸ Regelsberger/Kugelmann (Fn. 12), Art. 23, Rn. 12.

n.F. steht ihm zur Erfüllung seiner Aufgaben ein Europäischer Auswärtiger Dienst zur Verfügung, welcher mit den diplomatischen Diensten der Mitgliedstaaten zusammen arbeitet. Der Auswärtige Dienst setzt sich dabei aus dem institutionellen Unterbau des Rates und den auswärtigen Dienststellen der Kommission zusammen. Einzelheiten der Personalauswahl und des Aufbaus sind noch nicht letztlich geklärt.

4. Die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik

Die bisher in Art. 17 EUV zusammengefasste Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik, hat als Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) in Art. 42 – 46 EUV n.F. eine ausführlichere Formulierung erhalten und Erweiterungen erfahren. Wie Art. 17 Abs. 1 Satz 1 UV sieht auch Art. 42 Abs. 2 Satz 1 EUV n.F. die schrittweise Festlegung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik vor. Von erheblicher Bedeutung ist die neu eingeführte Solidaritätsklausel des Art. 42 Abs. 7 EUV n.F. Im Falle eines bewaffneten Angriffs auf das Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaates haben danach alle anderen Mitgliedstaaten die in ihrer Macht stehende Hilfe und Unterstützung zu leisten.⁵⁹ Die Beistandspflicht gilt jedoch unter dem Vorbehalt der Wahrung der von einigen Mitgliedstaaten verfolgten Neutralitätspolitik und der Verpflichtung anderer Mitgliedstaaten im Rahmen der NATO.

Zur Verbesserung der militärischen Fähigkeiten der EU, insbesondere der Koordinierung, Effektivität und Spezialisierung werden die Missionen im Bereich der ESVP in den Art. 42 Abs. 1, Art. 43 und 45 EUV n.F. neu geregelt. Der Kreis der Ziele, zu denen Missionen durchgeführt werden können, umfasst nunmehr auch die Bekämpfung des Terrorismus und die Unterstützung von Drittländern bei der Bekämpfung des Terrorismus. Mitgliedstaaten, die eine weiter gehende Integrationstiefe anstreben, können eine ständige strukturierte Zusammenarbeit eingehen, um so eine schnelles und flexibleres Vorgehen zu gewährleisten. In diesem Fall bedarf es keiner Einstimmigkeit im Rat sondern eines Beschlusses mit qualifizierter Mehrheit nach Anhörung des „Hohen Vertreters“ (Art. 46 Abs. 2 EUV n.F.). Die ständige strukturierte Zusammenarbeit soll einer Gruppe von Mitgliedstaaten, die eine engere Kooperation ihrer Einsatzkräfte und eine höhere Kompatibilität ihrer militärischen Mittel anstreben, die Möglichkeit eröffnen, auf einer kontinuierlichen und organisatorisch verfestigten Grundlage zusammenzuarbeiten. Einzelheiten regelt das Protokoll über die ständige strukturierte Zusammenarbeit nach Artikel 42 des Vertrages über die Europäische Union.

⁵⁹ *Peter Schiffauer, Zum Verfassungszustand der Europäischen Union nach Unterzeichnung des Vertrags von Lissabon, EuGRZ 2008, S. 1 (4).*

VI. Zusammenfassung

Wirtschaftliche Macht bringt außenpolitische Verantwortung mit sich. Die Europäische Union hat von Beginn an die Konsequenzen aus dieser Einsicht gezogen. Die im EU-Vertrag von 1993 verankerte Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik kam zwar erst aufgrund besonderer politischer Gegebenheiten in Fahrt, welche die Mitgliedstaaten zu einer intensiveren Kooperation brachten. Seit 1999 vollzieht sich aber die Weiterentwicklung insbesondere auch der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik mit Siebenmeilenstiefeln. Die GASP ist einer der wichtigsten politischen Wachstumsbereiche der Europäischen Union.

Die GASP stellt eine Chance für kleinere Mitgliedstaaten dar, auf der weltpolitischen Bühne in Erscheinung zu treten. Angesichts der unterschiedlichen Ausgangspunkte stellt sich allerdings das Problem des Interessenclearing. Die Europäische Union als präföderales System ist auf die Einigungsbereitschaft ihrer Mitgliedstaaten angewiesen. Im Gemeinschaftsrecht sind die integrativen Strukturen sehr viel stärker als im intergouvernementalen Bereich der GASP. Die Einsicht der Mitgliedstaaten in die Notwendigkeit und Sinnhaftigkeit gemeinsamer Außen- und Sicherheitspolitik bleibt Grundvoraussetzung für das Funktionieren der GASP.

Da die Europäische Union auf Recht beruht, bedarf auch die GASP rechtlicher Regelung. Damit ist das auswärtige Handeln der EU inhaltlich und verfahrensrechtlich bedeutend detaillierter geregelt als vielfach das auswärtige Handeln von Staaten, in denen auswärtige Angelegenheiten regelmäßig den Handlungsspielräumen der Exekutive überantwortet werden.⁶⁰

Die Europäische Union fungiert zunehmend als Partner der Vereinten Nationen und damit als deren situativer sicherheitspolitischer Arm für bestimmte Weltregionen. Europäische Union und Vereinte Nationen bilden einen integrierten Sicherheitsverbund im Einzelfall. Missionen, die militärische Mittel erfordern, werden von besonders dazu bereit stehenden Einheiten der Europäischen Union durchgeführt. Die letzte Entscheidung über den konkreten Einsatz liegt aber nach wie vor bei den Mitgliedstaaten, die einstimmig im Rat entscheiden. In den Vordergrund treten dabei Missionen, die den Einsatz militärischer und ziviler Instrumente notwendig machen. Stark militärische geprägte Operationen werden eher der NATO oder einzelnen Staa-

⁶⁰ Vgl. *Stefan Kadelbach*, Die Gemeinsame Außenpolitik nach dem Verfassungsentwurf, in: *Hofmann/Zimmermann* (Hrsg.), Eine Verfassung für Europa, 2005, S. 160.

ten- oder Staatengruppen überlassen. Die Europäische Union verfügt über die logistischen und finanziellen Mittel, um in kurzer Zeit auch komplexere Einsätze zu beginnen und effektiv durchzuführen. Gerade paktungebundene Mitgliedstaaten stehen der Übernahme von sicherheitspolitischer Verantwortung durchaus positiv gegenüber, die mit Billigung der Vereinten Nationen und im Rahmen der Kooperation mit Internationalen Organisationen stattfindet. Erst recht ist die Europäische Union bereit, eigenständig vorzugehen, wenn einfachere Einsätze zur Förderung und Verwirklichung rechtsstaatlicher Strukturen sinnvoll sind. Dabei steht der Einsatz von Beratern und Polizeikräften immer häufiger im Mittelpunkt. Die Europäische Union findet ihre Rolle auf der weltpolitischen Bühne als Friedensmacht in der Konfliktprävention und im Krisenmanagement.