

## Dossier

# Kontingentsstreitkräfte für die Europäische Union

## Ein Vorschlag

MICHAEL STEHR\*

Der am 18. Juni 2004 von den 25 europäischen Staats- und Regierungschefs angenommene Verfassungsentwurf des Europäischen Konvents entwickelt unter anderem die seit dem Vertrag von Maastricht in Entstehung begriffene Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) fort. Parallel zu dem Dokument entstand die erste European Security Strategy (ESS).<sup>1</sup> Das Verfassungsdokument wird die erste Verfassung Europas werden, nicht aber das letzte europäische Verfassungswort sein. Die notwendigerweise folgenden nächsten verfassungsrechtlichen Schritte zur Vertiefung der Integration sind absehbar. Im Zeichen der Stärkung der militärischen Komponente der ESVP ist insbesondere eine Vertiefung der Integration der Streitkräfte künftig unverzichtbar. Wie diese organisiert werden kann, ist offen. Eine denkbare institutionelle Entwicklung wird im Folgenden vorgestellt.

### Das Konzept der ESVP: European Security Strategy (Solana II)

Europa steht am Beginn des 21. Jahrhunderts vor komplexen sicherheitspolitischen Herausforderungen. In der ersten genuin europäischen „Grand Strategy“, formuliert von

Javier Solana in der vom Europäischen Rat am 12. Dezember 2003 verabschiedeten European Security Strategy (ESS), werden die Problemstellungen adressiert und eine Vision für die künftige Strategie der EU zur Lösung der Aufgaben gezeichnet. Das Papier identifiziert den Terrorismus, regionale Konflikte, das Scheitern von Staaten, das international organisierte Verbrechen und die Proliferation von Massenvernichtungswaffen als Hauptbedrohungen für die Sicherheit Europas. Drogen-, Waffen- und Menschenhandel sind weitere schwer fassbare Phänomene, derer sich die künftige europäische Sicherheitspolitik annehmen muss. Auch die Bekämpfung der Piraterie, die den für Europa lebenswichtigen freien Handel rund um Afrika und in einigen Seegebieten des asiatisch-pazifischen Raums seit Mitte der 1990er Jahre zunehmend gefährdet, könnte eine Aufgabe sein, der sich europäische Seestreitkräfte im 21. Jahrhundert stellen müssen.<sup>2</sup> In der globalisierten Welt können ferne Bedrohungen von gleicher Wirkung auf die Sicherheit Europas sein wie geographisch naheliegende. Daraus folgen allgemeine Handlungsanweisungen: Sicherheit wird durch die Erweiterung der Union gefördert, aber auch durch die Befriedung der angrenzenden Regionen – der Bal-

\* Dr. jur. Michael Stehr ist Redakteur für See- und Völkerrecht der monatlich erscheinenden Fachzeitschrift „MARINE FORUM“, [www.marineforum.info](http://www.marineforum.info), und ist engagiert in der NGO EuroDefense (Deutschland), [www.eurodefense.de](http://www.eurodefense.de).

kan ist das aktuelle Beispiel dafür, Nordafrika ist die Herausforderung der Zukunft. Eine weitere strategische Aufgabe ist die Lösung des Nahost-Konflikts. Zur Eingrenzung und Abwehr von Bedrohungen auf dem gesamten Globus ist nach Zusammenarbeit mit Mächten der jeweils betroffenen Regionen zu suchen. Gegebenenfalls müssen Sicherheitsinteressen aber auch robust gegen fremde Mächte durchgesetzt werden. Die EU soll sich grundsätzlich an der Aufrechterhaltung und an der den strategischen und technischen Entwicklungen angemessenen Weiterentwicklung des Völkerrechts beteiligen. Handels- und Entwicklungspolitik sind ebenfalls geeignete Instrumente der Sicherheitspolitik.

Europa braucht eine starke militärische Komponente, die entschlossen dort zum Einsatz gebracht werden muss, wo politische Mittel versagen. Das transatlantische Bündnis ist unverzichtbar für die Erhaltung der Sicherheit in und um Europa. Die EU muss künftig als zweiter Pfeiler der NATO und als zu eigenständigem Handeln befähigtes Bündnisssystem funktionieren, das den USA ermöglicht, mehr Kräfte im asiatisch-pazifischen Raum zu konzentrieren, in dem sich im 21. Jahrhundert, insbesondere von China ausgehend beträchtliche Kräfteverschiebungen ereignen und neue sicherheitspolitische Herausforderungen entstehen werden, die auch die europäische Sicherheit tangieren.

### **Institutionen und Zielvorgaben für die ESVP im Verfassungsdokument**

Die wehrverfassungsrechtlichen Grundregeln des Verfassungsdokuments stellen einen wichtigen Schritt auf dem Weg zu der in der ESS geforderten europäischen sicherheitspolitischen Struktur dar. Sie setzen den mit dem Vertrag von Maastricht 1992 begonnenen Weg fort. Der Vertrag definierte die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) als zweite Säule der EU und erklärte

die in den 1950er Jahren ins Leben gerufene Westeuropäische Union (WEU) zum integralen Bestandteil der Entwicklung der EU – sie stellte die allseits akzeptierte Notlösung dar, nachdem die geplante Europäische Verteidigungsgemeinschaft am Einspruch der Nationalversammlung Frankreichs gescheitert war. Mit dem Amsterdamer Vertrag von 1997 bekam die GASP ihren Amtswalter in Gestalt des Hohen Vertreters für die GASP, und es wurde eine erste programmatische Zielsetzung über die Ausgestaltung einer gemeinsamen Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) formuliert. Die Petersberg-Aufgaben, die 1992 vom Ministerrat der WEU formuliert worden waren – (Kampf-)Einsätze zur Krisenbewältigung, Friedenserzwingung und Friedensbewahrung in Krisengebieten, humanitäre Hilfe und Rettungseinsätze –, wurden mit dem Vertrag von Amsterdam 1997 in die Zuständigkeit der EU überführt. Die Gipfeltreffen von Köln und Helsinki 1999 beschlossen schließlich, die Krisenbewältigung zur Kernaufgabe der ESVP zu machen und eine dafür geeignete Eingreiftruppe zu formieren, die Rapid Reaction Force (RRF), die bis zu 60 000 Mann innerhalb von 60 Tagen weltweit zum Einsatz bringen und eine Einsatzdauer von einem Jahr durchhalten können soll.

Es handelt sich nicht um eine genuin europäische Streitmacht. Vielmehr stellen die Mitgliedstaaten auf Anforderung Kampfleistungen von Heer, Luftwaffe und Marine sowie Transport- und Sanitätskapazitäten aus ihren nationalen Streitkräften für die RRF zur Verfügung. Der tatsächliche Gesamtumfang der von den Mitgliedstaaten für die RRF vorzuhaltenden Einheiten übersteigt die Einsatzstärke erheblich: Wenn 60 000 Mann ständig im Einsatz zu halten sind, bedarf es zusätzlich einer mindestens zweifachen Reserve – für einen Mann im Einsatz stehen zwei weitere in Aus- und Fortbildung, Erholung oder sind kurzfristig für den Einsatz verfügbar. Hinzu kommt noch der Personalbedarf der

Logistik in den Heimatbasen. Neben der RRF wird es auf Beschluss des Rates der Verteidigungsminister vom 17. Mai 2004 zusätzlich eine von den Mitgliedstaaten zu stellende schnelle Eingreiftruppe (Rapid Response Capability, RRC) geben, die aus sieben bis neun Brigaden zu je 1 500 Mann bestehen wird sowie eine Reaktionszeit von 15 Tagen und eine Standzeit in Krisengebieten von bis zu vier Monaten haben soll. Voraussetzung dafür, dass die Streitkräfte der Mitgliedstaaten die geforderten weltweit mobilen, vielseitig einsetzbaren, schlagkräftigen und durchhaltefähigen Einheiten zur Verfügung stellen können, sind umfangreiche Investitionen in neue Ausrüstung – unter anderem sind dies Schiffe, die als Transportmittel und mobile Basen dienen, weitreichende Lufttransportkapazitäten, zum Beispiel Airbus A-400 M und diverse Hubschrauberprojekte sowie moderne Bodenkampfmittel, zum Beispiel leichte gepanzerte Fahrzeuge. Viele dieser Beschaffungsprojekte sind von den Mitgliedstaaten bereits auf den Weg gebracht. So erhält die Bundeswehr rund 400 leichte Panzerfahrzeuge.

Das Verfassungsdokument postuliert einen sicherheitspolitischen Arbeitsauftrag für die EU: „Artikel I-11: [...] (4) Die Union ist dafür zuständig, eine gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik einschließlich der schrittweisen Festlegung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik zu erarbeiten und zu verwirklichen.“ Die Mitwirkung der Mitgliedstaaten ist entscheidend. „Artikel I-15: [...] (2) Die Mitgliedstaaten unterstützen die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der Union aktiv und vorbehaltlos im Geiste der Loyalität und der gegenseitigen Solidarität und achten die Rechtsakte der Union in diesem Bereich. Sie enthalten sich jeder Handlung, die den Interessen der Union zuwiderläuft oder ihrer Wirksamkeit schaden könnte.“ Erhebliche Bedeutung für die Schaffung einer europäischen Verteidigungspolitik haben die Konsultationspflichten und die Zu-

ständigkeiten des Europäischen Rates hinsichtlich der Festlegung von strategischen Leitlinien, Interessen und Entscheidungen (Artikel I-39). Dieser Arbeitsauftrag hat keinen Ewigkeitswert, er fordert seine Erfüllung und Erledigung sowie nachfolgend den Ersatz durch eine vollendete Sicherheitspolitik und Verteidigungsordnung der EU.

Das Verfassungsdokument enthält neben dem Arbeitsauftrag ausgesprochen wichtige institutionelle Vorkehrungen, unter anderem die Schaffung des Amtes eines EU-Außenministers bis November 2009 – Artikel I-27. Er wird durch eine qualifizierte Mehrheit des Europäischen Rates und mit Zustimmung des Kommissionspräsidenten bestimmt. Der Außenminister wird sowohl Mitglied des Ministerrates für die gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik als auch einer der Vizepräsidenten der Kommission sein. Der Europäische Rat und dieser Ministerrat erarbeiten die Richtung der Außenpolitik und geben dem Außenminister vor, was er umzusetzen hat. Mit der Definition europäischer Interessen kann sich der Außenminister also nur bedingt gegenüber Ministerrat, Kommission, Parlament und der europäischen Öffentlichkeit profilieren. Hierzu geeignet ist sicher auch das Vorschlagsrecht des Außenministers, das dieser gemeinsam mit der Kommission ausüben kann. Die konkreten Vorschläge und außenpolitischen Unternehmungen sowie Erfolge des Amtsträgers können dem Amt Gewicht verleihen. Erst die Verfassungspraxis wird erweisen, wie stark diese Institution sein und welche Rolle sie im Institutionengefüge der EU spielen wird. In welchem verfassungspraktischen Verhältnis wird der Außenminister zur Kommission und zum Ministerrat stehen, denen er zugleich angehört? In welchem Maße gilt für die Europäische Außenpolitik in der Kommission und im Rat das Kollegialprinzip? In welchem Maße kann der Außenminister mit seinem persönlichen politischen Gewicht Einfluss auf die Ausgestaltung der ESVP nehmen? Verliert

auch der Europäische Außenminister und zugleich Vizepräsident der Kommission sein Amt, wenn das Parlament die Kommission zum kollektiven Rücktritt nötigt, obwohl er ja zugleich dem Ministerrat angehört?

Zu einer für die europäische Streitkräfteintegration grundlegenden Bedeutung kann sich die gemäß Artikel I-40 Absatz 3 vorgesehene Einrichtung einer „European Armaments, Research and Military Capabilities Agency“ für die Koordination von Forschung, Entwicklung und Beschaffung von Wehrmaterial als Nachfolger für OCCAR (Organisation Conjointe de Coopération en matière d'Armement) entwickeln. Mit seiner Hauptaufgabe – Koordination der Planung und Beschaffung einheitlicher oder zumindest kompatibler wehrtechnischer Ausstattung für die Streitkräfte der Mitgliedstaaten – wird dieses neue Amt für Rüstung, Forschung und militärische Fähigkeiten wesentlich zur Streitkräfteintegration beitragen können, weil der Arbeitsansatz zugleich auf Schaffung gemeinsamer und kompatibler Fähigkeiten und Leistungsstandards der Streitkräfte abzielt. Unabhängig vom Inkrafttreten der Verfassung soll dieses Amt gemäß Beschluss des Rates der Verteidigungsminister vom 17. Mai 2004 bis spätestens 2005 arbeitsfähig gemacht werden. Ein Aufbaustab, der die Aufgaben des Amtes en détail definieren soll, ist auf Beschluss des Europäischen Rates der Regierungschefs vom 12. Dezember 2003 bereits tätig. Mitte Juni 2004 deuteten sich allerdings erste Verzögerungen des Zeitplans an – wegen Divergenzen unter den europäischen Regierungen, insbesondere zwischen Frankreich und Großbritannien, über strittige Fragen zum internen Entscheidungsverfahren der neuen Behörde, zum Haushalt und zu den Beziehungen zwischen der Behörde und der NATO.

Ein weiteres sicherheitspolitisch relevantes Element des Dokuments wird ebenfalls unabhängig von dessen Inkraftsetzung umgesetzt: die Beistandsklausel in Artikel I-42,

die im Falle von Terroranschlägen oder Naturkatastrophen der EU die Option zum Einsatz auch von militärischen Kräften gestattet, die von den Mitgliedstaaten zur Verfügung gestellt werden. Detailregelungen zur Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik sind ausformuliert im Teil III des Verfassungsentwurfs, in den Artikeln III-195 bis III-209 (GASP) und III-210 bis III-214 (ESVP).

Das Verfassungsdokument liest sich wie eine Mischung aus Absichtserklärung und politischem Programm, ergänzt durch verbindliche Einzelbestimmungen. Er wird mit hin nach Inkrafttreten zum Gegenstand von Änderungsbemühungen oder durch ein Nachfolgedokument ersetzt werden müssen.

### **Europäische Kontingentsarmee – eine Zukunftsvision**

Europa braucht eine ständig verfügbare militärische Streitmacht. Die Mitgliedstaaten wollen und müssen ihre Streitkräfte für eine absehbare Zukunft erhalten, um sie – oder zumindest Teile von ihnen – für nationale Zwecke, das heißt unter anderem Sicherung nationaler Interessen sowie Engagement in anderen Bündnisstrukturen wie etwa der NATO, zu gebrauchen. Im Europa der Nationen die nationale militärische Handlungsmacht zu bewahren und zugleich der Union eine Form von Streitkräfteverfügbarkeit zu applizieren ohne genuin europäische Streitkräfte und damit eine Duplizierung militärischer Kapazitäten zu erzeugen, darin liegt die Problematik. Eine mögliche Lösung ist die Schaffung einer Kontingentsstreitmacht für die Europäische Union.

Die RRF könnte zum Kern einer solchen zukünftigen ständigen europäischen Militärstreitmacht (European Military Force – EMF) werden. Die RRF umfasst schon heute Einheiten von Heer, Marine, Luftwaffe sowie strategische Transportkapazitäten – jedenfalls auf dem Papier, weil die Einheiten erst im konkreten Anforderungsfall zur Verfü-

gung gestellt werden. Der bereits existierende European Military Staff (EUMS) mit seinen etwa 140 militärischen Mitarbeitern kann die Einheiten daher nicht kontinuierlich auf ihren Einsatz vorbereiten. Es droht die Gefahr, dass kurzfristig Einheiten in Einsätze entsendet werden, für die sie nicht vorbereitet sind – eine Gefährdung für die Erreichung des Einsatzziels und für die Soldaten. Jeder Mitgliedstaat der EU muss deshalb verpflichtet werden, der EMF auf Dauer bestimmte Einheiten zur Verfügung zu stellen – dies entspricht dem in der NATO bewährten Verfahren der Assignierung, das den assignierten Einheiten die frühzeitige Vorbereitung auf einschlägige Einsatzszenarien gestattet.

Der EUMS beschränkt sich nach diesem Modell auch künftig auf die Entwicklung der Einsatzstrategie der EMF, ihrer Fähigkeiten und Taktiken. Für die Führung von Einsätzen – eine deutlich personalintensivere Aufgabe als bloße Planung und Implementierung – ist diese kleine Behörde nicht gerüstet. Im Einsatz könnten die Kontingente unter dem Kommando des NATO-Hauptquartiers in Brüssel stehen. Mit seinen etwa 13 000 überwiegend europäischen militärischen und zivilen Mitarbeitern, Datenverarbeitungs-, Führungs- und Kommunikationseinrichtungen ist es für die Durchführung von Operationen in aller Welt gerüstet. Eine Verdoppelung dieser Führungskapazitäten durch ein Europäisches Führungshauptquartier – im Jahr 2003 wurde ein solches diskutiert, optionaler Standort Tervuren – wäre ökonomisch und auch personalpolitisch nicht zu vertreten. Schon heute fehlt es in den Streitkräften der Mitgliedstaaten an genügend Stabspersonal zur Teilnahme an der Führung gemeinsamer internationaler Operationen. Die EMF soll anfänglich etwa 200 000 Soldaten umfassen. Mit dieser Gesamtstärke könnten die Aufgaben der RRF wahrgenommen werden. Innerhalb von zehn Jahren sollte ein Aufwuchs auf etwa 500 000 Mann stattfinden – woraus sich

die Option zum ständigen Einsatz von etwa 160 000 Soldaten ergibt. Die EMF muss den gesamten Bereich der militärischen Untermauerung von Sicherheitspolitik abdecken können: Verteidigung des Territoriums der Mitgliedstaaten, Wahrnehmung der Interessen und Bewahrung der politischen Unabhängigkeit der EU gegenüber äußeren Mächten durch Einsatz militärischer Mittel in und außerhalb Europas.

## **Rechtlicher und institutioneller Rahmen**

Existenz, Dienst und Einsatz des EUMS und der EMF bedürfen der direkten demokratischen Legitimation und Kontrolle. Als wesentliche Elemente künftiger Verfassungsdokumente der EU zur Regelung von Aufstellung, Verwaltung, Führung und Dienst im Frieden sowie Einsatz von Kontingentsstreitkräften sind zu betrachten:

### **1. Rechtssetzungskompetenzen**

Die Rechtssetzungskompetenzen des Europäischen Parlaments für den gesamten Bereich der EMF, das heißt für die in den nächsten Punkten aufgeführten Detailregelungen unterhalb der Verfassungsebene, sind auszuformulieren.

### **2. Verteidigungsausschuss**

Die Einrichtung eines ständig bestehenden Verteidigungsausschusses des Europäischen Parlaments ist verfassungsmäßig zu fixieren.

### **3. EUMS**

Der EUMS ist eine Einrichtung der EU, seine militärischen Mitarbeiter sind Soldaten der EU.

### **4. Grundlagen der Kontingentsstreitkräftezusammensetzung**

Die Mitgliedstaaten sind zur Stellung von Kontingenten verpflichtet. Ein Schlüssel liefert die Grundlage für die Bestimmung der

konkreten Pflichten. Die Bevölkerungszahl und ein Prozentsatz vom Bruttoinlandsprodukt könnten als Berechnungsgrundlage für Kontingentsstärke und Kontingentsausstattung festgeschrieben werden. Details der Zusammensetzung der EMF könnten in zusätzlichen Verträgen, Protokollen beziehungsweise in unterhalb einer Verfassung stehenden, von der Europäischen Kommission oder vom Europäischen Parlament zu verabschiedenden Rechtsvorschriften geregelt werden. Zu den Details gehören: Zahl der zu stellenden Soldaten, Bataillone und Geschwader, Typ und Zahl der Fahrzeuge, Schiffe, Flugzeuge, Typ und Zahl der Waffensysteme, Munition und weiterer Ausrüstungsgegenstände, Typ und Zahl der Nachrichtengewinnungs-, Kommunikations- und Führungssysteme. Die Einheiten müssen ein bestimmtes vom EUMS zu definierendes Leistungsvermögen aufweisen. Die detaillierte Definition der Kontingentsstellungspflichten könnte genutzt werden zu einem Einstieg in eine militärisch praktikable und ökonomisch vorteilhafte Arbeitsteilung bezüglich der militärischen Fähigkeiten der Mitgliedstaaten.

### **5. Grundlagen der Finanzierung**

Die Finanzierung wird auf die Mitgliedstaaten und die EU aufgeteilt. Die Summe des finanziellen Aufwandes ergibt sich für jeden Mitgliedstaat aus dem unter Nr. 4 beschriebenen Schlüssel. Die Mitgliedstaaten finanzieren Soldaten und Material der Kontingente, also sämtliches militärisches Gerät, Munition, Ersatzteile sowie Ausrüstungs- und Verbrauchsgüter inklusive Neukauf und Ersatz für verlorengegangenes oder verbrauchtes Material. Die Mitgliedstaaten finanzieren ebenso den Unterhalt und die ständigen Übungen der Kontingente. Die EU finanziert aus eigenem Budget das EUMS – seine Soldaten, zivilen Angestellten und seinen Betrieb – und die aus den Operationen der EMF entstehenden Mehrkosten. Details der Finanzierung könnten gleichartig wie die Details der

Streitkräftezusammensetzung geregelt werden.

### **6. European Armaments, Research and Military Capabilities Agency**

Dem Ziel, alle europäischen Armeen mit moderner und kompatibler Ausrüstung auszustatten, dient die European Armaments, Research and Military Capabilities Agency für die Koordination von Forschung, Entwicklung und Beschaffung von Wehrmaterial als Nachfolger für OCCAR. Diese Agentur macht auch im Zusammenhang mit dem Konzept einer Kontingentsstreitmacht Sinn. Die Pflichtausgaben jedes Mitgliedstaates für Forschung und Entwicklung könnten durch Festlegung einer Quote vom jeweiligen Bruttoinlandsprodukt ermittelt werden. Diese Quote könnte durch das Europäische Parlament festgelegt werden.

### **7. Befehlsprimat der EU**

Die EU erhält die vorrangige Befehlsgewalt über die Kontingente. Dies bedeutet, dass die Mitgliedstaaten die von ihnen zu stellenden Kontingente nicht vorsätzlich zurückhalten oder für nationale Zwecke einsetzen dürfen, wenn die EU sie für ihre Aufgaben anfordert.

### **8. Kontrolle der Pflichterfüllung**

Die Institutionen der EU sind zur Kontrolle der Kontingentsstellungs- und Finanzierungspflichten, der Pflichten zur forderungsgemäßen Ausrüstung und Ausbildung befugt. Die Kontrollen könnten im Auftrag sowohl des Parlaments (seines für die ESVP zuständigen Ausschusses), der Kommission oder des Rates durch den EUMS und/oder die European Armaments and Military Capabilities Agency durchgeführt werden.

### **9. Sanktionen bei Pflichtverletzungen**

Die Verletzung der Kontingentsstellungs- und Finanzierungspflichten, der Pflichten zur forderungsgemäßen Ausrüstung und Ausbildung sowie jedwede Hinderung des

Gebrauchs der Kontingente durch die EU müssen sanktionsbewehrt sein. Die Sanktionsregeln müssen eine effektive Abschreckung vor Pflichtverletzungen bewirken, aber auch Beurteilungsspielräume offen halten und eine flexible Handhabung der Sanktionsmittel ermöglichen. Es muss zum Beispiel eine Unterscheidungsmöglichkeit bestehen zwischen Staaten, die Geld und Aufwand sparen oder ihre Pflichten zur Unterstützung der ESVP aus politischen Gründen vorsätzlich verletzen wollen, und solchen, die ihren Kontingentspflichten nicht nachkommen, weil ihre Streitkräfte in nationalem Interesse bereits gebunden sind – ein historisches Beispiel für eine Streitkräftebindung im nationalen Interesse ist etwa der Falkland-Konflikt des Jahres 1982. Effektiv sind Geldstrafen, die an die EU zu entrichten sind. Zusätzlich muss der pflichtverletzende Staat andere Staaten, die wegen der Pflichtverletzung einen über deren Pflichten hinausgehenden militärischen Aufwand auf sich genommen haben, für die Mehraufwendungen finanziell entschädigen. Für die Festsetzung von Geldstrafen und Ersatzzahlungen wird der unter Nr. 4 beschriebene Schlüssel zugrundegelegt. Die Geldstrafen müssen in der Regel allein – oder in Kombination mit Ersatzleistungen – den Aufwand zur Pflichterfüllung deutlich übersteigen. Die Entscheidung über die Verhängung einer Sanktion muss von einer Institution der EU getroffen werden, die ein Höchstmaß an Unabhängigkeit gegenüber den Nationalstaaten aufweist, zum Beispiel von einer Mehrheit des von allen Bürgern direkt gewählten Europäischen Parlaments. Zur Überprüfung der Sanktionsverhängung kann der Europäische Gerichtshof vom betroffenen Mitgliedstaat angerufen werden. Die größtmögliche Unabhängigkeit der über die Sanktion entscheidenden Institution kann ein Zurückschrecken vor Sanktionen – wie vom Ministerrat im Defizitverfahren 2003/2004 praktiziert – vermeiden helfen.

## 10. Jus belli et pacis

Welche Institution entscheidet über Beginn und Ende eines Konfliktzustandes und über den Einsatz militärischer Mittel? Die „European Convention“ hat hier nicht nur die klassische Streitige Auswahl zwischen Exekutive (Kommission) und Parlament, sondern kann auch noch eine Ratslösung in Erwägung ziehen. Effektiv im Sinne rascher Reaktion wäre sicher eine Exekutivlösung, wie sie in beinahe allen Mitgliedstaaten praktiziert wird. Schließlich muss feststehen, welche Institution Beginn und Ende eines Konfliktzustandes gegenüber Dritten völkerrechtlich verbindlich erklärt und gegebenenfalls verbindliche Verträge im Bezug auf diese Fragen unterzeichnet.

## 11. Beistandspflichten

Analog zu Artikel 5 des NATO-Vertrages sollte eine allgemeine Beistandsverpflichtung in die Verfassung der Europäischen Union Eingang finden. Der aktuelle Verfassungsentwurf enthält mit der Beistandsklausel des Artikel I-42 im Falle von Terroranschlägen eine Vorstufe dazu.

## 12. Europäischer Oberbefehl im Frieden und im Konfliktfall

Im Frieden kann analog zu den Verteidigungsministern der Staaten ein „Verteidigungskommissar“ die militärischen Strukturen der EU leiten. Der Oberbefehl im Konfliktfalle muss nach dem Verhaltenskodex der OSZE in Händen einer zivilen Institution liegen. Hier kommen der Verteidigungskommissar, der Kommissionspräsident oder Kommission und Rat als Kollegialorgane ins Spiel.

## 13. Fahne, Zeichen und Eid

Die Soldaten unter dem Kommando der EU handeln nicht allein unter nationalen Fahnen und Erkennungszeichen. Die Zugehörigkeit der Soldaten zur und das Handeln als Kontingent der EMF müssen erkennbar sein. Ergän-

zend zum nationalen Eid ist ein Eid der Soldaten auf die EU und ihre Verfassung erforderlich.

### **Praktikable Lösung für die Fortentwicklung der EU**

Die EMF hat den Vorteil, dass sie in kurzer Zeit aufgestellt werden kann, weil die nationalen Strukturen der Einheiten und Verbände erhalten bleiben. Weiterer Vorteil: Historisch gewachsene nationale Traditionen in Soldatenrecht, Führungsstil und gegebenenfalls Besonderheiten wie die Innere Führung sowie die Effektivität der Einheiten und Verbände blieben erhalten. Die jahrzehntelange Zusammenarbeit der Streitkräfte der NATO im Frieden und in Kampf- und Krisensituationen wie etwa auf dem Balkan zeigt, dass dieses Konzept funktioniert, soweit die Stabs Ebene die Fähigkeit besitzt, die Differenzen zu überbrücken, um effektiven Dienst beziehungsweise Einsatz zu gewährleisten. Derzeit verfügen die Mitgliedstaaten der EU noch über etwa zwei Millionen Soldaten, sie sind jedoch politisch uneins und haben die Streitkräfte für die derzeitigen und künftigen Hauptaufgaben – weltweite Kampfeinsätze zur Intervention, Friedenssicherung und Nation-Building – unzureichend vorbereitet. Die Konstellation EUMS/NATO-HQ ermöglicht im Einsatzfalle den auf absehbare Zeit unverzichtbaren Rückgriff auf Führungsressourcen der NATO. Auch die mittelfristige Einbindung des NATO-Partners Türkei in die sicherheitspolitischen Aktivitäten der EU gelingt so leichter.

Eine stetig aufwachsende EMF im Dienst einer fortentwickelten ESVP könnte die notwendigen Kräfte bereitstellen, und zwar auch bei sinkendem europäischen Gesamtstreitkräfteumfang. In ferner Zukunft könnten die nationalen Streitkräfte der dann vielleicht 30 Mitgliedstaaten der Europäischen Union mit etwa 1 200 000 bis 1 500 000 Mann in vollem Umfang in die EMF eingehen. Mit dem Be-

fehlsprimat der EU über sämtliche Streitkräfte der Mitgliedstaaten wäre eine Europäische Armee in einem einigen Europa der Nationen geschaffen. In ferner Zukunft könnte die EU dadurch befähigt werden, in der NATO eine gleichgewichtige Rolle zu spielen.

### **Aussichten auf Realisierung**

Die Mitgliedstaaten der Europäischen Union beschreiten seit dem Ende der 1990er Jahre den Weg zu einer integrierten Sicherheitspolitik. Die Erfolgsaussichten der Vision eines sicherheitspolitisch geeinten Europa müssen dennoch skeptisch beurteilt werden. Interessen und Integrationswille der Mitgliedstaaten divergieren erheblich, wie an konkreten sicherheitspolitischen Herausforderungen der jüngsten Zeit deutlich wurde. Die integrationspolitischen Rahmenbedingungen für das Vorhaben der Schaffung einer für die EU verfügbaren Streitmacht sind seit der Spaltung der Europäer in der Irak-Frage deutlich schlechter geworden. Die Irak-Krise bot eine erstrangige Chance auf die Erprobung einer von allen europäischen Mächten gemeinsam gefundenen sicherheitspolitischen Vorgehensweise in einer strategisch ausgesprochen wichtigen Frage. Einige europäische Regierungen haben diese Chance leichtfertig verspielt – unter anderem Deutschland –, andere wohl sogar bewusst verworfen – unter anderem Frankreich.

Frankreich hat im Vorlauf zum Irak-Krieg im Weltsicherheitsrat alles darangesetzt, ein mit konkreten Androhungen verbundenes Ultimatum an die irakische Diktatur zu verhindern. Ein solches hätte eine wenn auch geringe Chance eröffnet, durch Saddam Husseins Abdankung einen Krieg zu verhindern. Wollte Paris wirklich ernsthaft einen Krieg verhindern oder wollte es den USA und dem Vereinigten Königreich Schwierigkeiten bereiten? Letztere Interpretation scheint ex post betrachtet wahrscheinlicher, denn sie passt zu der nach dem Ende des militärischen Kon-



flikt erhobenen Forderung Frankreichs an die Besatzungsmächte, möglichst zeitnah eine irakische souveräne Regierung einzusetzen, ein Experiment, das in dem frühen Stadium des Prozesses der Wiederherstellung irakischer Infrastrukturen zum Scheitern verurteilt gewesen wäre. Wollte Paris den Erfolg des Wiederaufbaus im Irak – und eine eigene Beteiligung daran – hätte es sich angeboten, einen signifikanten Militärbeitrag für die Herstellung von Stabilität im Irak zu offerieren und zugleich Mitsprache in den irakischen Entwicklungen zu verlangen. Andere europäische Mächte in West und Ost haben diesen Weg zwischenzeitlich eigenständig beschritten.

Frankreich sah – und sieht? – in der ESVP die Option zur Durchsetzung eigener Vormachtträume und zur Machtprojektion über Europa hinaus, die allein mit den eigenen Kräften nicht realisierbar ist. Mithin sollen die Partner zu bloßen Lieferanten von Kräften werden, die dazu dienen sollen, „Frankreichs Europa“ den USA ebenbürtig werden zu lassen. Frankreich hatte zumindest zeitweise kein Interesse an einem Erfolg der USA im Nahen Osten, dies verbirgt sich auch hinter der Kritik von Paris an dem angeblich unipolaren Weltbild Washingtons. Frankreichs destruktive Rolle untergräbt die Integration und gefährdet die transatlantischen Sicherheitsstrukturen.<sup>3</sup> Andere europäische Regierungen in West und Ost haben dies längst erkannt, den Weg des Engagements auch in der schwierigen irakischen Situation gewählt und Paris in einer Art partieller Isolation zurückgelassen, in der es erfolglos versuchte,

mit zweifelhaften Freunden wie Moskau und innenpolitisch motivierten Mitläufern wie Berlin neue Bündnisse zu schmieden. Die Definition nationaler Interessen als europäisch und die Integration unter den nationalen Vorzeichen einzelner Mitgliedstaaten stößt auf die berechtigte Skepsis der übrigen. Eine von französischen Vorzeichen geprägte, im atlantischen Rahmen konfrontative ESVP wäre für die Mehrheit der europäischen Partner indiskutabel. Die Mehrheit der Mitgliedstaaten der EU strebt gemäß ihrer historischen Erfahrungen eher nach der transatlantischen Bindung. Diese mehr an der NATO orientierten Mitgliedstaaten der EU in Ost und West ließen sich sicher eher überzeugen, ein Kontingentskonzept zu realisieren, wenn sich die ESVP verstünde als zweite starke und den USA ebenso verbundene wie ebenbürtige Säule der NATO mit der Fähigkeit zur eigenständigen Wahrnehmung von Aufgaben.

Unter diesen Vorzeichen könnte für die Realisierung der ESVP zurückgegriffen werden auf das in anderen Zusammenhängen bewährte Konzept des Europas der zwei Geschwindigkeiten. Diejenigen, die eine europäische Sicherheitspolitik mit gleichberechtigten Teilnehmern wollen, sollten vorangehen, und denjenigen, die zögerlich sind oder deren Nationalinteressen (derzeit noch) zu dominant angelegt sind, den europäischen Weg weisen. Diesen Weg kann man zur Not auch ohne Frankreich beschreiten. Mittlerweile besteht aber durchaus Anlass zur Hoffnung auf eine transatlantische Neuausrichtung der französischen Sicherheitspolitik.

- 
- 1 Zu beiden Dokumenten siehe: *Jörk Eckart Reschke*: Die sicherheitspolitische Dimension Europas. Der „Europäische Verfassungsentwurf“ und die „Europäische Sicherheitsstrategie“, Der Mittler-Brief, 19. Jg. Nr. 1/1. Quartal 2004.
  - 2 Vgl. *Michael Stehr*: Piraterie und Terror auf See. Nicht-Staatliche Gewalt auf den Weltmeeren 1990 bis 2004. Verlag Dr. Köster, Berlin im August 2004.
  - 3 Vgl. unter anderen: *Günther Nonnenmacher*: Der französische Traum. Antiamerikanische Ressentiments und nationale Selbstüberschätzung. In: „Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung“, 7.12.2003; *Thomas Friedman*: France and the United States are at War sowie *John Vinocur*: For its Intellectuals, France falters. Beide im Worldsecuritynetwork Newsletter vom 14.10.2003, beziehbar über [www.worldsecuritynetwork.com](http://www.worldsecuritynetwork.com).