

# Die rechtlichen Grundlagen der Verteidigungspolitik der Europäischen Union

*Sascha Dietrich\**

A. Hintergrund	663
B. Primärrechtliche Grundlagen der gemeinsamen Verteidigungspolitik der EU	665
I. Wesen und Anwendungsbereich der gemeinsamen Verteidigungspolitik	665
1. Auftrag zur Formulierung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik im Vertrag von Maastricht	666
a. Gemeinsame Sicherheitspolitik als Rahmen der Verteidigungspolitik	666
b. Verteidigungspolitik der Union	669
aa. Verteidigungspolitik als Prozess	670
bb. Anwendungsbereich	671
2. Präzisierung der gemeinsamen Verteidigungspolitik im Amsterdamer Vertrag	673
a. Betonung des Prozesscharakters der Verteidigungspolitik	673
b. Kodifikation der Einsatzszenarien	674
3. Vertrag von Nizza	675
II. Bedeutung der WEU für die Entwicklung der Verteidigungspolitik der EU	675
1. WEU als "operativer Arm" der EU im Maastrichter Vertrag	675
2. Enge Beziehung zwischen EU und WEU im Vertrag von Amsterdam	677
3. "Emanzipation" der EU durch den Nizzaer Vertrag	679
III. Verhältnis der EU-Verteidigungspolitik zur NATO	680
IV. Verhältnis zu den nationalen Verteidigungspolitiken der EU-Staaten	681
V. Rüstungspolitische Zusammenarbeit in der EU	681
C. Einführung der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP)	683
I. Aufbau einer operativen zivilen und militärischen Infrastruktur	683
1. Neue politische, zivile und militärische Institutionen	684
2. Unionsrechtliche Zulässigkeit der neuen EU-Institutionen	685
II. Militärisches und ziviles Planziel	686
III. "Strategische Partnerschaft" zwischen EU und NATO	687
IV. Drittstaatenbeteiligung	689
V. Bewertung	691
D. Gemeinsame Verteidigungspolitik im Verfassungsvertrag	692
I. Kodifikation der Grundlagen der gemeinsamen Verteidigungspolitik	692
II. Weiterentwicklung der gemeinsamen Verteidigungspolitik	692
E. Schlussbetrachtung	694
Summary	696

## A. Hintergrund

Mit der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) wird die europapolitische und -rechtliche Terminologie seit rund fünf Jahren um einen wei-

---

\* Dr. *iur.*, war wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Humboldt-Universität zu Berlin, Lehrstuhl für Staats- und Verwaltungswissenschaft, insbesondere Staats- und Verwaltungsrecht von Prof. Dr. Folke Schuppert, sowie dessen Forschungsprofessur "Neue Formen von Governance" am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB) und arbeitet derzeit als Rechtsanwalt in Berlin.

teren Begriff bereichert. Die ESVP bildet den operativen Teil der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) der Europäischen Union (EU)<sup>1</sup> nach Kapitel V EU-Vertrag. Sie stattet die EU erstmals mit den operativen Kapazitäten für ein eigenes ziviles und militärisches Krisenmanagement aus.

Die Einführung der ESVP basiert auf einigen wenigen Beschlüssen des Europäischen Rates in Form so genannter "Schlussfolgerungen des Rates". Ausgehend von einer entsprechenden Aufforderung des Europäischen Parlaments sowie der Regierungen von Frankreich und Großbritannien und unter dem Eindruck des Kosovo-Kriegs im Frühjahr 1999 fand zwischen den EU-Staaten während des ersten Halbjahres 1999 unter deutscher Präsidentschaft ein Reflexionsprozess zu sicherheits- und verteidigungspolitischen Fragen statt.<sup>2</sup> Die wiederholte Erfahrung militärischer Schwäche festigte bei allen EU-Partnern den Wunsch, die europäische Handlungsfähigkeit durch militärische Fähigkeiten zu verstärken und hierfür die GASP um eine verteidigungspolitische Komponente zu ergänzen.<sup>3</sup> Der Europäische Rat fasste im Juni 1999 in Köln durch die Annahme eines Berichts des Vorsitzes<sup>4</sup> den Beschluss, die EU mit zivilen und militärischen Krisenbewältigungskapazitäten auszustatten.

Nach Konkretisierung der Ziele und Aufgaben des EU-Krisenmanagements durch die Schlussfolgerungen der Europäischen Räte in Helsinki, Lissabon und Santa Maria da Feira leitete schließlich der Europäische Rat in Nizza im Dezember 2000 durch die Annahme eines Berichts des französischen Vorsitzes<sup>5</sup> den Aufbau der ESVP ein. Der die Grundlagen der sicherheits- und verteidigungspolitischen Zusammenarbeit in der EU regelnde Art. 17 EUV<sup>6</sup> wurde in Nizza nur geringfügig modifiziert, ohne dessen wesentlichen Inhalt zu verändern.

Die ESVP beinhaltet zuvörderst das militärische Planziel der EU, mit dem sich die EU-Staaten verpflichtet haben, der EU für Krisenmanagementeinsätze nationale Streitkräfte in einer Größenordnung von 50.000 bis 60.000 Mann, zur Verfügung zu stellen, die innerhalb von 60 Tagen verlegt und danach für mindestens ein Jahr

<sup>1</sup> Europäische Union bezeichnet hier die Union und die Europäischen Gemeinschaften als Gesamtheit.

<sup>2</sup> F. Algieri, Die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik, in: W. Weidenfeld (Hrsg.), Europa-Handbuch, 2002, 585 (588). Vgl. auch V. Maurer, Aus Politik und Zeitgeschichte, B 47/2000, 22 (22).

<sup>3</sup> M. Jopp, Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik, in: Jahrbuch der Europäischen Integration (JEI) 1998/99, 271 (271 f.); W. Weidenfeld/F. Algieri, Europas neue Rolle in der Welt, in: W. Weidenfeld (Hrsg.), Europa-Handbuch, 1999, 884 (889); E. Regelsberger, Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, in: Jahrbuch der Europäischen Integration (JEI) 1999/2000, 233 (233).

<sup>4</sup> Europäischer Rat in Köln am 3./4. Juni 1999, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Anhang III – Erklärung des Europäischen Rates zur Stärkung der gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik.

<sup>5</sup> Europäischer Rat in Nizza vom 7.-9. Dezember 2000, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Anlage VI – Bericht des Vorsitzes über die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik.

<sup>6</sup> Soweit durch Zusätze nichts Abweichendes gekennzeichnet ist, bezeichnen EUV bzw. EGV im Folgenden die Verträge in der derzeit gültigen Fassung des Vertrags von Nizza.

einsatzfähig gehalten werden können (sog. *Helsinki Headline Goal*).<sup>7</sup> In institutioneller Hinsicht bedeutet die ESVP den Aufbau neuer militärischer, aber auch ziviler Einrichtungen innerhalb der Strukturen des Rates, mit denen die EU autonome Krisenbewältigungseinsätze organisieren und leiten kann. Die um ein autonomes Krisenmanagement ergänzte EU hat eigene militärische Beziehungen zur NATO und zu kooperationswilligen Drittstaaten entwickelt.

Die ESVP verändert das außenpolitische Gesicht der EU grundlegend: Durch sie wird die vormals wirtschaftliche und (zivil)politische Union um eine operative Dimension ergänzt und mit eigener militärischer Handlungsfähigkeit ausgestattet. Die EU tritt seitdem als militärische Kraft auf dem internationalen Parkett auf, was letztlich ihre Transformation in ein (auch) militärisches Bündnis bedeutet.<sup>8</sup> Nicht wenige Beobachter haben diese Entwicklung als "Militarisierung der EU" interpretiert.<sup>9</sup>

Wie konnte eine so tief greifende Reformation des Unionscharakters ohne grundlegende Änderung des EU-Vertrags durchgeführt werden? Diese Abhandlung geht der Frage nach der unionsrechtlichen Zulässigkeit der Einführung der ESVP nach, indem sie die rechtlichen Grundlagen der Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU vom Maastrichter Vertrag über den Amsterdamer Vertrag bis zum Vertrag von Nizza untersucht. Dabei zeigt sich, dass die operative Rolle der EU – und zwar auch in militärischer Hinsicht – bereits im Maastrichter Vertrag angelegt war und die Einführung der ESVP logische Konsequenz einer politisch-rechtlichen Entwicklung ist.

## **B. Primärrechtliche Grundlagen der gemeinsamen Verteidigungspolitik der EU**

### **I. Wesen und Anwendungsbereich der gemeinsamen Verteidigungspolitik**

Am Anfang der Auseinandersetzung mit der verteidigungspolitischen Zusammenarbeit in der EU steht die Erkenntnis, dass bereits der Maastrichter Vertrag eine "gemeinsame Verteidigungspolitik" als Bestandteil der GASP bezeichnet. Die entsprechende Bestimmung des EU-Vertrags hat in den nachfolgenden Revisionen durch die Verträge von Amsterdam und Nizza eine mehrphasige Metamorphose

---

<sup>7</sup> Europäischer Rat in Helsinki am 10./11. Dezember 1999, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Ziff. 28, 1. Spiegelstrich, und Anlage 1 zu Anlage IV – Bericht des Vorsitzes über die Stärkung der Gemeinsamen Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik.

<sup>8</sup> J. R e h r l, ZÖR 60 (2005), 31 (46 ff.), zieht den Schluss, dass die EU sich im Bereich der ESVP bereits "zu einem Militärbündnis gewandelt" hat.

<sup>9</sup> So jüngst P. B o o s, Betrifft JUSTIZ Nr. 82, 58 ff. Vgl. auch J. V a r w i c k, Internationale Politik 56 (2001)/9, 47 (49).

durchlaufen, in welcher Charakter und Anwendungsbereich der gemeinsamen Verteidigungspolitik der EU immer genauer definiert wurden.

### 1. Auftrag zur Formulierung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik im Vertrag von Maastricht

Ausgangspunkt bildet Art. J.4 Abs. 1 EUV/Maastricht, der unter dem Dach der EU eine umfassende, intergouvernementale sicherheitspolitische Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten einführt:

Die gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik umfaßt auch die Gesamtheit der Fragen, die die Sicherheit der Europäischen Union betreffen, wozu auf längere Sicht auch die Formulierung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik gehört, die zu gegebener Zeit zu einer gemeinsamen Verteidigung führen könnte.

Der Wortlaut der Vorschrift zeigt, dass die gemeinsame Verteidigungspolitik Bestandteil einer übergeordneten gemeinsamen Sicherheitspolitik ist.

#### a. Gemeinsame Sicherheitspolitik als Rahmen der Verteidigungspolitik

Die Begriffe "Sicherheit der Union" und "Sicherheitspolitik" werden im EU-Vertrag nicht definiert. Grundlage für ihre Bestimmung ist die Analyse der Bedeutung des Wortes "Sicherheit". Dieses geht etymologisch auf die lateinischen Begriffe "*securitas*" und "*sine cura*" zurück, die so viel bedeuten wie "ohne Sorge".<sup>10</sup> Sicherheit wird heute im Allgemeinen verstanden als ein Zustand, in dem sich Personen oder Personenmehrheiten des zukünftigen Bestandes des von ihnen Wertgeschätzten gewiss sind. Sicherheit ist also ein Zustand, in dem Menschen keine Gefahr für von ihnen Wertgeschätztes droht oder sie vor solchen Gefahren zuverlässig und gewiss geschützt sind.<sup>11</sup> Der vergleichsweise jüngere, aus der internationalen Politik stammende Begriff "Sicherheitspolitik" bezeichnet das mannigfaltige Bemühen eines Staates, von außen auf ihn gerichteten Gefahren, Existenzgefährdungen und Beherrschungsversuchen zu begegnen und vorzubeugen.<sup>12</sup> Praxis<sup>13</sup>

<sup>10</sup> Der Duden, Das Herkunftswörterbuch, Etymologie der deutschen Sprache, 2. Aufl., 1989, 671 f. Vgl. auch die etymologische Untersuchung von F.-X. Kaufmann, Sicherheit als soziologisches und sozialpolitisches Problem. Untersuchung zu einer Wertidee hochdifferenzierter Gesellschaften, 1973, 52 ff., und – hierauf aufbauend – H. Stock, Der völkerrechtliche Sicherheitsbegriff und seine Abgrenzung zum Friedensbegriff – dargestellt anhand der völkerrechtlichen und politischen Entwicklung seit Ende des 2. Weltkriegs, 1974, 56 ff.

<sup>11</sup> M. G. Schmidt, Wörterbuch zur Politik, 1995, 864; H.-M. Birckenbach, in: U. Albrecht/H. Vogler (Hrsg.), Lexikon der Internationalen Politik, 1997, 461 (461); W. Woyke, Sicherheitspolitik, in: W. Mickel (Hrsg.), Handlexikon zur Politikwissenschaft, 1986, 447 (447); Stock (Anm. 10), 84; W. Schall, Die Entstehung und Entwicklung einer "Europäischen Sicherheitspolitik" 1946-1984 unter besonderer Berücksichtigung der sicherheitspolitischen Impulse des Europäischen Parlaments in den Jahren 1973-1984, 1986, 3, Fn. 5.

<sup>12</sup> Vgl. D. Dettke, Militärpolitik/Sicherheitspolitik, in: W. Woyke (Hrsg.), Handwörterbuch Internationale Politik, 1998, 271 (273); Kaufmann (Anm. 10), 28 ff.; D. Frei, Sicherheit. Grundfragen der Weltpolitik, 1977, 9 ff.; K. v. Schubert, Sicherheitspolitik der Bundesrepublik Deutschland. Dokumentation 1945-1977, Teil 1, 1978, 15 f.

und Theorie<sup>14</sup> gehen heute von einem erweiterten Ansatz von Sicherheitspolitik aus, der neben militärischen Faktoren (zum Beispiel militärischem Druck, Drohung oder Erpressung) auch ökonomische, gesellschaftliche, ökologische und kulturelle Gefährdungen berücksichtigt und sich bemüht, die Wirksamkeit nationaler Politiken durch präventive Elemente und multilaterale Kooperationen zu erhöhen.

Indem Art. J.4 Abs. 1 EUV/Maastricht als Bestandteil der GASP alle Fragen bezeichnet, "die die Sicherheit der Union" betreffen, erweckt die Norm den Eindruck, sie beziehe sich auf die Sicherheit eines eigenen Rechtssubjekts "EU". Nach der überwiegenden Auffassung in der Europarechtswissenschaft wurde durch den Maastrichter Vertrag jedoch kein eigenes Völkerrechtssubjekt "Europäische Union" geschaffen, das im Rechtssinne zu eigenen, von dem Zustand seiner Mitgliedstaaten losgelösten Eigenschaften fähig wäre.<sup>15</sup>

Zwar wird in der Fachliteratur in verschiedenen Varianten auch die Auffassung vertreten, die EU sei eine internationale Organisation mit eigener Rechtspersönlichkeit.<sup>16</sup> Begründet wird dies vor allem damit, dass der EU-Vertrag die Union an zahlreichen Stellen neben den EU-Staaten und den Gemeinschaften als selbstständiges Zuordnungsobjekt seiner Bestimmungen nennt. Hieraus sei abzuleiten, dass die EU selbst Träger von Rechten und Pflichten aus dem Unionsvertrag ist, was die stillschweigende Verleihung eigener Rechtspersönlichkeit durch die Mitgliedstaaten impliziere.<sup>17</sup> Eine Sonderstellung im Kreise der Befürworter einer Rechtspersönlichkeit nimmt die von v. Bogdandy und Nettesheim entwickelte

<sup>13</sup> Vgl. die Definition der "Prinzipien und Interessen der Deutschen Sicherheitspolitik" in den Verteidigungspolitischen Richtlinien für den Geschäftsbereich des Bundesministers der Verteidigung, 2003 (herausgegeben vom Bundesministerium der Verteidigung), Teil 2, Kapitel 4.

<sup>14</sup> Dazu beispielhaft: R. Seidelmann, Sicherheit, in: B. Kohler-Koch (Hrsg.), Lexikon der Politik, Bd. 5, 1996, 237 (237 f.); J. Wilzewski, Sicherheitspolitik, in: D. Nohlen/R.-O. Schultze/S. Schüttemeyer, Lexikon der Politik, Bd. 7, 1998, 584; Bundesakademie für Sicherheitspolitik (Hrsg.), Sicherheitspolitik in neuen Dimensionen – Kompendium zum erweiterten Sicherheitsbegriff, 2001.

<sup>15</sup> Vgl. aus dem zahlreichen Schrifttum bspw. U. Everling, EuR 27 (1992), Beiheft 2, 41 (43); D. McGoldrick, International Relations Law of the European Union, London u. a. 1997, 36 ff.; M. Herdegen, Europarecht, 3. Aufl., 1999, Rn. 82; M. Schweitzer/W. Hummer, Europarecht, 5. Aufl., 1996, Rn. 950 f.; M. Pechstein/C. Koenig, Die Europäische Union, 3. Aufl., 2000, Rn. 85; M. Pechstein, EuR 30 (1995), 247 (249 f.), jeweils m.w.N. Das Bundesverfassungsgericht hält es in seinem Maastricht Urteil für ausgeschlossen, dass die EU "ein selbständiges Rechtssubjekt" und als solches "Träger eigener Kompetenzen" ist, BVerfGE 89, 155 (195).

<sup>16</sup> So bspw. S. Semrau, Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union, 1998, 22 ff., 38; G. Röss, JuS 1992, 985, 986; ders., EuR 30 (1995), Beiheft 2, 27 ff., spricht von der EU als einer internationalen Organisation "*sui generis*"; J. C. Wichard, in: C. Calliess/M. Ruffert, EU-Vertrag, 2. Aufl., 2002, Art. 1 EGV, Rn. 9 ff., sieht in der EU eine "abgestufte internationale Organisation". Von partieller Völkerrechtspersönlichkeit der EU geht O. Dörr, EuR 30 (1995), 334 ff., aus; ähnlich auch C. Tomuschat, Die Europäische Union als Akteur in den Internationalen Beziehungen, FCE 1/2003, <[www.whi-berlin.de/tomuschat.htm](http://www.whi-berlin.de/tomuschat.htm)>, 3, und S. Magiera, JURA 1994, 1 (6). C. Busse, Die völkerrechtliche Einordnung der Europäischen Union, 1999, 162 ff., 256 ff., sieht sogar in der GASP und der mit dem Maastrichter Vertrag gleichfalls eingeführten Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres (ZBJI) eigene internationale Organisationen.

<sup>17</sup> Vgl. die Übersichten zu den verschiedenen Konzeptionen bei Busse (Anm. 16), 37 ff.; A. v. Bogdandy/M. Nettesheim, EuR 31 (1996), 3 (10 ff.), und Pechstein/Koenig (Anm. 15), Rn. 62 ff.

“Einheitsthese”<sup>18</sup> ein, derzufolge die EU zusammen mit den Europäischen Gemeinschaften einen “einheitlichen Verbund mit eigener Rechtsordnung” darstellt. In diesem seien nicht mehr die Gemeinschaften, sondern sei allein die EU Völkerrechtssubjekt. Eine Differenzierung zwischen den Rechtspersönlichkeiten von EU und Gemeinschaften ist nach diesem Modell hinfällig.<sup>19</sup>

Trotz ihrer teilweise sehr anspruchsvollen Erklärungsansätze vermögen diese Argumentationen in letzter Konsequenz nicht zu überzeugen. Denn die EU kann als zwischenstaatliche Einrichtung nur über eine von ihren Mitgliedstaaten abgeleitete Rechtspersönlichkeit verfügen.<sup>20</sup> Eine solche würde aber voraussetzen, dass die Vertragsstaaten des EU-Vertrags der Union ausdrücklich oder stillschweigend eigene Rechtspersönlichkeit verleihen wollten. Das war bei ihrer Gründung – ungeachtet der insoweit missverständlichen Formulierungen im EU-Vertrag – und auch danach ersichtlich nicht der Fall.<sup>21</sup> Dementsprechend geht die Praxis der EU bzw. der EU-Staaten bislang davon aus, dass die EU keine eigene Rechtspersönlichkeit besitzt und demzufolge kein Völkerrechtssubjekt “Europäische Union” existiert.<sup>22</sup> Die Frage, ob die EU Rechtspersönlichkeit erhalten soll, war Thema einer eigens zu dieser Frage eingerichteten Arbeitsgruppe des Europäischen Konvents zur Zukunft Europas. Als Ergebnis der Beratungen und der anschließenden Regierungskonferenz sieht Art. I-7 des Vertrags über eine Verfassung für Europa ausdrücklich vor, dass die Union Rechtspersönlichkeit erhalten soll. Dieser Schritt ist ebenso zu begrüßen wie die vom Verfassungsvertrag vorgesehene Auflösung der bisherigen Säulenstruktur<sup>23</sup>; er belegt aber zugleich, dass die EU bislang keine eigene Rechtspersönlichkeit besitzt.

Wie die umfangreiche Diskussion in der Fachliteratur in den 1990er Jahren gezeigt hat, ist die EU in die zur Verfügung stehenden völkerrechtlichen Kategorien kaum einzuordnen. Am ehesten lässt sie sich in ihrer derzeitigen Verfassung begreifen als ein fortlaufender, institutionalisierter, politisch-rechtlicher Prozess einer sich immer weiterentwickelnden, in einem einheitlichen Verbund organisierten politischen Zusammenarbeit der teilnehmenden Staaten, der zum einen auf der zwi-

<sup>18</sup> Grundlegend: A. v. Bogdandy/M. Nettesheim, NJW 1995, 2324 ff.; nachfolgend: dies. (Anm. 17), 13 ff.; A. v. Bogdandy, C.M.L.Rev 36 (1999), 887 ff.; angedeutet bereits bei: A. v. Bogdandy/M. Nettesheim, in: E. Grabitz/M. Hilf, EU-Kommentar, 7. EL, Art. 1 EGV, Rn. 2, und M. Nettesheim, in: E. Grabitz/M. Hilf, EU-Kommentar, 7. EL, Art. 4 EGV, Rn. 5.

<sup>19</sup> v. Bogdandy/Nettesheim (Anm. 18), 2327; dies. (Anm. 17), 23 ff.

<sup>20</sup> Vgl. V. Epping, in: K. Ipsen, Völkerrecht, 4. Aufl., 1999, § 4, Rn. 7, § 6, Rn. 3 ff.

<sup>21</sup> So auch M. Pechstein, EuR 31 (1996), 137 (139); Pechstein/Koenig (Anm. 15), Rn. 65 ff.; Busse (Anm. 16), 288 f.

<sup>22</sup> Entgegen der Erwartung von v. Bogdandy/Nettesheim (Anm. 17), 25; dies. (Anm. 18), 2328, hat sich offensichtlich auch keine nachfolgende Praxis der EU und ihrer Mitgliedstaaten etabliert, in der die EU als alleiniges Rechtssubjekt auftritt (vgl. Pechstein/Koenig [Anm. 15], Rn. 73 ff.).

<sup>23</sup> Vgl. S. Dietrich, Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP). Die Entwicklung der rechtlichen und institutionellen Strukturen der sicherheits- und verteidigungspolitischen Zusammenarbeit im Europäischen Integrationsprozess von den Brüsseler Verträgen bis zum Vertrag über eine Verfassung für Europa, 2006, 474 ff.

schenstaatlichen Kooperation, zum anderen auf den supranationalen Gemeinschaften fußt.<sup>24</sup>

Da bislang folglich kein eigenes Rechtssubjekt "Europäische Union" existiert, das zu einem eigenen Zustand von Sicherheit fähig wäre, bezeichnet die Formulierung Sicherheit der Union in Art. J.4 Abs. 1 EUV/Maastricht und seinen Nachfolgebestimmungen die Gesamtheit der Sicherheit der EU-Staaten, die durch die EU zusammengefasst und "mediatisiert" wird.

Demzufolge ist die "gemeinsame Sicherheitspolitik der EU" zu verstehen als das gemeinsame Bemühen von außen auf die Gesamtheit der EU-Staaten gerichteten Gefahren, Existenzgefährdungen und Beherrschungsversuchen ungeachtet ihrer Ursachen zu begegnen und vorzubeugen. Da Art. J.4 Abs. 1 Halbs. 1 EUV/Maastricht die früher in der Europäischen Politischen Zusammenarbeit (EPZ) praktizierte Beschränkung der Zusammenarbeit auf "politische und wirtschaftliche Aspekte der Sicherheit"<sup>25</sup> aufhebt, gehören zum Anwendungsbereich dieser gemeinsamen Politik alle – d. h. auch militärische – Aspekte der Sicherheit. Dieses gemeinsame Bemühen wird realisiert durch koordiniertes und kohärentes Auftreten der EU-Staaten in allen sicherheitsrelevanten Angelegenheiten im Rahmen des in Kapitel V EU-Vertrag für die GASP vorgesehenen Handlungsrahmens.<sup>26</sup>

#### b. Verteidigungspolitik der Union

Auch zur Bedeutung des Begriffs der "gemeinsamen Verteidigungspolitik" schweigt der EU-Vertrag. Die Vergewisserung über seinen Inhalt bildet den Schlüssel für das Verständnis der Entwicklung der verteidigungspolitischen Zusammenarbeit in der EU insgesamt.

Verteidigungspolitik wird im klassischen Sinne verstanden als die Vorbereitung der nationalen Landesverteidigung. Sie umfasst alle militärischen Mittel, Aufwendungen und Aktivitäten, die zur Gewährleistung der äußeren Sicherheit eines Staates beitragen sollen<sup>27</sup>, wobei die militärischen Kräfte und Mittel nicht notwendig in jedem Fall zur Verteidigung des eigenen Territoriums konzipiert werden, sondern – bspw. im Rahmen eines Verteidigungsbündnisses – auch der kollektiven Verteidigung mehrerer Staaten dienen können.<sup>28</sup>

Legt man dieses klassische Verständnis zugrunde, liegt es nahe, die Verteidigungspolitik der EU zu verstehen als die Vorbereitung der Territorialverteidigung

<sup>24</sup> Aus dem umfangreichen Schrifttum vgl. statt vieler U. Everling, DVBl. 1993, 936 (940, Fn. 34); M. Hilf/E. Pache, in: E. Grabitz/M. Hilf, EU-Kommentar, 27. EL, EUV-Vorbem., Rn. 80; T. Jürgens, Die Gemeinsame Europäische Außen- und Sicherheitspolitik, 1994, 327 f.; C. Bandilla-Dany, Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union nach dem Amsterdamer Vertrag und ihre Perspektiven, 2002, 58 f., jeweils m.w.N.

<sup>25</sup> Vgl. Art. 30 Abs. 6 *lit.* a EEA.

<sup>26</sup> Semrau (Anm. 16), 92, zählt zur Sicherheitspolitik der EU auch militärische Maßnahmen, die der Sicherheit der Union dienen und keine "verteidigungspolitischen Bezüge" haben.

<sup>27</sup> Semrau (Anm. 16), 92; Dettke (Anm. 12), 271 (274); Schall (Anm. 11), 6.

<sup>28</sup> Schall (Anm. 11), 6 f.

der EU-Staaten gegen einen Angriff von außen.<sup>29</sup> In der Tat sieht Art. J.4 Abs. 1 EUV/Maastricht ja vor, dass die Verteidigungspolitik “zu gegebener Zeit zu einer gemeinsamen Verteidigung führen könnte”.

#### aa. Verteidigungspolitik als Prozess

Bei näherer Betrachtung zeigt sich jedoch, dass diese Interpretation im Zusammenhang mit Art. J.4 EUV/Maastricht und seinen Nachfolgebestimmungen zu kurz greift. Ausgangspunkt für das Verständnis von Art. J.4 EUV/Maastricht ist die Feststellung, dass ihr Abs. 1 eine gemeinsame Verteidigungspolitik noch nicht unmittelbar einführt, sondern deren Formulierung “auf längere Sicht” in Aussicht stellt.

Hieraus ist zunächst abzuleiten, dass der EU-Vertrag die Einführung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik zwar als Ziel der Zusammenarbeit definiert, den Inhalt dieser Politik aber nicht selbst festlegt. Dieser soll offenbar erst in einem längerfristigen Prozess bestimmt (“formuliert”) werden. Da es sich bei der GASP um zwischenstaatliche Zusammenarbeit außerhalb der supranationalen Europäischen Gemeinschaften handelt, sind zur Festlegung des Inhalts dieser Politik allein die Mitgliedstaaten der EU berufen.<sup>30</sup> Weil eine solche gemeinsame Politik nur dann entwickelt werden kann, wenn entsprechende Fragen im Rahmen der zwischenstaatlichen Zusammenarbeit auch tatsächlich behandelt werden, gehören verteidigungspolitische Fragen von Beginn an zur GASP.<sup>31</sup> “Formulierung” beschreibt hier also einen offenen Prozess politischer Zusammenarbeit,<sup>32</sup> in dessen Verlauf auf Basis der schrittweise gesammelten Erfahrungen allmählich die Grundsätze, Ziele und Mittel einer gemeinsamen Verteidigungspolitik definiert werden.<sup>33</sup> Dieser dynamische Prozess soll kontinuierlich fortlaufen und schließlich zu gegebener Zeit auf der Basis der gewonnenen Erfahrungen in die ausdrückliche Festlegung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik münden. Demnach ist die Einführung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik im Maastrichter Vertrag bereits an-

---

<sup>29</sup> So Semrau (Anm. 16), 91 f.

<sup>30</sup> Vgl. G. Burghardt/G. Tebbe, in: H. v. d. Groeben/J. Thiesing/C.-D. Ehlermann (Hrsg.), Kommentar zum EU-/EG-Vertrag, 5. Aufl., 1997, Bd. 5, Art. J.4, Rn. 2, 6.

<sup>31</sup> So auch J. A. Frowein, Auf dem Weg zu einer gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik, in: C. Tomuschat (Hrsg.), Rechtsprobleme einer europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht, Bd. 36, 1997, 11 (12).

<sup>32</sup> Vgl. J. A. Frowein, Die Europäische Union mit WEU als Sicherheitssystem, in: FS Everling, 1995, 315 (317); J. Varwick, Sicherheit und Integration in Europa – Zur Renaissance der WEU, 1998, 147; Burghardt/Tebbe (Anm. 30), Art. J.4, Rn. 6; H. Schöllhorn, Der sicherheitspolitische Handlungsrahmen der EU. Eine Darstellung der rechtlichen und tatsächlichen Möglichkeiten für operative Maßnahmen der Krisenbewältigung, 1996, 33; K. Georgantzis, Die WEU als sicherheitspolitische Säule der EU und als europäischer Pfeiler der NATO, 1998, 93.

<sup>33</sup> Ebenso E. P. Hochleitner, in: ders. (Hrsg.), Das europäische Sicherheitssystem zu Beginn des 21. Jahrhunderts, 2000, 153 (208), und offenbar P. Wasserberg, Das Eurokorps. Sicherheitsrechtliches Umfeld und völkerrechtliche Bedeutung eines multinationalen Großverbandes, 1999, 87, 90.

gelegt und bedarf keiner gesonderten vertraglichen Kodifikation mehr, ohne dass der Inhalt dieser Politik zu diesem Zeitpunkt bereits feststeht.<sup>34</sup>

#### bb. Anwendungsbereich

Die Frage nach dem möglichen Inhalt einer solchen, schrittweise zu entwickelnden gemeinsamen Verteidigungspolitik wird beantwortet durch die nähere Betrachtung der in Art. J.4 Abs. 2 und 3 EUV/Maastricht geregelten "Entscheidungen und Aktionen der Union, die verteidigungspolitische Bezüge haben". Die EU ist zwar von Beginn befugt, solche Maßnahmen zu beschließen, diese sind gem. Art. J.4 Abs. 3 EUV/Maastricht unter Geltung des Maastrichter Vertrags aber vom Anwendungsbereich der Gemeinsamen Aktionen ausgenommen:

Die Fragen, die verteidigungspolitische Bezüge haben und die nach diesem Artikel behandelt werden, unterliegen nicht dem Verfahren des Artikels J.3.

Die EU kann solche Beschlüsse also zwar treffen, aber zunächst nicht selbst ausführen. Stattdessen sieht Art. J.4 Abs. 2 EUV/Maastricht vor, dass die EU die WEU "ersucht", ihre Entscheidungen mit "verteidigungspolitischen Bezügen" durchzuführen.<sup>35</sup> Den Inhalt solcher Entscheidungen haben die EU-Staaten noch vor In-Kraft-Treten des EU-Vertrags im Rat der Gemeinschaften in den "Schlußfolgerungen zur Vorbereitung des Inkrafttretens des Vertrags von Maastricht" umschrieben. Darin definiert der Rat Situationen mit "verteidigungspolitischen Bezügen" wie folgt:<sup>36</sup>

"Derartige Situationen bedeuten in der Regel zwar den Einsatz von Militär, doch darüber hinaus können auch andere Mittel eingesetzt werden. Die nachstehende Aufzählung hat nur Beispielcharakter und ist nicht als abschließend anzusehen:

Die Sicherheitsinteressen der Union werden unmittelbar berührt;

die Union ist politisch und wirtschaftlich in eine spezielle Krise oder einen speziellen Konflikt verwickelt und ist der Ansicht, daß zusätzliche Unterstützung seitens der WEU erforderlich ist (militärische Beobachter, Waffenstillstand, Friedenssicherung, Überwachung von Sanktionen und Wahrung des Friedens);

die Union wird von den Vereinten Nationen oder der KSZE ersucht, einen Beitrag zu leisten, und kommt zu dem Schluß, daß die WEU im Rahmen einer sinnvollen Arbeitsteilung einen spezifischen Beitrag leisten könnte;

humanitäre Beistandsmaßnahmen brauchen logistische Unterstützung."

Nach Auffassung der im Rat versammelten Regierungen können Situationen mit verteidigungspolitischen Bezügen also sämtliche Szenarien erfassen, welche die Sicherheitsinteressen der EU-Staaten betreffen. Angesprochen werden auch humani-

<sup>34</sup> Vgl. Frowein (Anm. 31), 11 (12); ders. (Anm. 32), 315 (317). Ausführlich dazu Dietrich (Anm. 23), 188 ff.

<sup>35</sup> Dazu unten B. II. 1.

<sup>36</sup> Schlussfolgerungen des Allgemeinen Rates vom 26. Oktober 1993 in Brüssel, Kapitel IV, Anlage IV über die Beziehungen der Union zur WEU, Ziff. 1, abgedruckt in: Auswärtiges Amt, Dokumente zur GASP, 11. Aufl., 1998, 77 (86 ff.).

täre Hilfseinsätze und friedenserhaltende bzw. friedensschaffende Maßnahmen außerhalb des Unionsgebietes im Rahmen der Vereinten Nationen und der OSZE.

Zwar sind die "Schlussfolgerungen des Allgemeinen Rates" nicht Bestandteil des EU-Vertrags geworden. Sie zeigen jedoch, welche Vorstellungen die EU-Staaten bei der Unterzeichnung des Vertrags vom Anwendungsbereich des Art. J.4 EUV/Maastricht gehabt haben.<sup>37</sup> Es handelt sich insofern um die authentische Interpretation von Art. J.4 EUV/Maastricht durch die Vertragsparteien, die gemäß Art. 31 Abs. 2 *lit. a.* WVK bei der Auslegung dieser Bestimmung zu berücksichtigen ist.<sup>38</sup> Der Text der "Schlussfolgerungen des Allgemeinen Rates" wurde zudem vom Europäischen Rat am 29. Oktober 1993 als "Schlussfolgerungen des Vorsitzes" gebilligt.<sup>39</sup> Wegen ihres allgemeingültigen Aussagecharakters sind die Schlussfolgerungen des Europäischen Rates als "Grundsätze" bzw. "allgemeine Leitlinien" der GASP im Sinne von Art. J.8 Abs. 1 EUV/Maastricht für den Bereich der Situationen mit "verteidigungspolitischen Bezügen" einzuordnen. Als solche bilden sie den programmatischen Rahmen für sämtliche GASP-Aktivitäten im Bereich der verteidigungspolitischen Zusammenarbeit,<sup>40</sup> an dem sich die EU-Organe bei ihren Tätigkeiten orientieren müssen.

Die Bedeutung der Maßnahmen mit "verteidigungspolitischen Bezügen" für die Bestimmung des Anwendungsbereichs der gemeinsamen "Verteidigungspolitik" zeigt schon die begriffliche Verwandtschaft. Unter der Prämisse, dass die "Formulierung" der gemeinsamen Verteidigungspolitik in einem dynamischen Prozess durch die EU-Staaten erfolgen soll, bilden die "Maßnahmen mit verteidigungspolitischen Bezügen" die Instrumente, mit denen der EU-Rat in einem fortlaufenden, ergebnisoffenen Prozess den Weg zur Entwicklung der gemeinsamen Verteidigungspolitik vorbereiten kann. Sie ermöglichten so zu Beginn der 1990er Jahre den Einstieg in die schrittweise Entwicklung einer solchen Politik zu einem Zeitpunkt als zwischen den EU-Staaten (noch) keine umfassenden gemeinsamen sicherheitspolitischen Konzeptionen existierten. Daneben erfüllen sie eine weitere Funktion, indem sie der EU die Möglichkeit eröffnen, auch schon vor der förmlichen Einführung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik über die WEU operativ tätig zu werden und so praktische "verteidigungspolitische" Erfahrungen zu sammeln.

Der Anwendungsbereich der Maßnahmen mit "verteidigungspolitischen Bezügen" umschreibt somit den möglichen Inhalt der gemeinsamen Verteidigungspolitik nach Art. J.4 Abs. 1 EUV/Maastricht und seiner Nachfolgebestimmungen: Diese umfasst eine operative Sicherheitspolitik, die sich unter Verwendung ziviler und militärischer Mittel auf Einsätze zur Aufrechterhaltung und Wiederherstel-

---

<sup>37</sup> In diesem Sinne auch Georgantzis (Anm. 32), 103 f.

<sup>38</sup> Zur Auslegung völkerrechtlicher Verträge nach Art. 31 WVK vgl. W. Heintschel von Heinegg, in: K. Ipsen, *Völkerrecht*, 4. Aufl., 1999, § 11 Rn. 11 ff.

<sup>39</sup> Schlussfolgerungen des Europäischen Rates am 29. Oktober 1993 in Brüssel, Teil I, abgedruckt in: EA 49 (1994), D 2 ff.

<sup>40</sup> Zur Bindungswirkung der Grundsätze und allgemeinen Leitlinien vgl. Semrau (Anm. 16), 124 f.

lung des Friedens, zur Konfliktverhütung und zur Krisenbewältigung im Auftrag von internationalen Organisationen wie VN und OSZE sowie auf humanitäre Hilfseinsätze erstreckt.<sup>41</sup> Die gemeinsame Verteidigungspolitik bildet damit den "operativen Bestandteil" der Sicherheitspolitik der EU im weiteren Sinne. Dieses zeigt, dass die GASP von ihrer Einführung an darauf ausgerichtet war, sich – ggf. auch unter Beteiligung militärischer Mittel – in Krisenregionen außerhalb des Unionsgebietes operativ "einzumischen".<sup>42</sup>

## 2. Präzisierung der gemeinsamen Verteidigungspolitik im Amsterdamer Vertrag

Der Amsterdamer Vertrag dehnt zunächst in Art. 11 EUV/Amsterdam den Zielkatalog für die GASP aus. So soll die Zusammenarbeit neben der schon im Maastrichter Vertrag als Ziel genannten Wahrung der "gemeinsamen Werte, der grundlegenden Interessen und der Unabhängigkeit" nun auch der "Unversehrtheit der Union im Einklang mit den Grundsätzen der Charta der Vereinten Nationen" dienen (1. Spiegelstrich). Außerdem wird dem Ziel der Wahrung der Prinzipien der Schlussakte von Helsinki und den Zielen der Charta von Paris für ein neues Europa ein besonderer Hinweis auf die dort getroffenen Aussagen, "welche die Außen Grenzen betreffen", hinzugefügt.<sup>43</sup> Diese Zusätze unterstreichen die Bedeutung der EU als sicherheitspolitisches Instrument seiner Mitgliedstaaten.<sup>44</sup> Dies spiegelt sich in den vom Amsterdamer Vertrag vorgenommenen Modifikationen im Bereich der Verteidigungspolitik allerdings nur bedingt wieder.

### a. Betonung des Prozesscharakters der Verteidigungspolitik

Art. 17 Abs. 1 UAbs. 1 EUV/Amsterdam betont stärker als seine Vorgängerregelung den Prozesscharakter der gemeinsamen Verteidigungspolitik:

Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik umfasst sämtliche Fragen, welche die Sicherheit der Union betreffen, wozu auch die schrittweise Festlegung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik im Sinne des Unterabsatzes 2 gehört, die zu einer gemeinsamen Verteidigung führen könnte, falls der Europäische Rat dies beschließt. Er empfiehlt in diesem Fall den Mitgliedstaaten, einen solchen Beschluß gemäß ihren verfassungsrechtlichen Bestimmungen anzunehmen.

---

<sup>41</sup> So auch Burghardt/Tebbe (Anm. 30), Art. J.4, Rn. 1; Hochleitner (Anm. 33), 153 (207), und Frowein (Anm. 31), 11 (12), der von Verteidigungspolitik im Sinne von Art. J.4 EUV/Maastricht als der "Vorbereitung des militärischen Einsatzes im weitesten Sinne" spricht.

<sup>42</sup> Ausführlich dazu Dietrich (Anm. 23), 191 ff.

<sup>43</sup> Die Zusätze gehen auf eine Initiative Griechenlands zurück, das wegen seines Konflikts mit der Türkei um die stärkere Betonung der territorialen Sicherheit im EU-Vertrag bemüht war. Vgl. die Thesen der griechischen Regierung zur Regierungskonferenz 1996, März 1996, auszugsweise abgedruckt in: M. Jopp/O. Schmuck (Hrsg.), Die Reform der Europäischen Union. Analysen-Positionen-Dokumente zur Regierungskonferenz 1996/97, 1996, Dokument 18, 188 (189).

<sup>44</sup> So auch E. Regelsberger/M. Jopp, Integration 20 (1997), 255 (257).

Indem die Vorschrift die "schrittweise" Festlegung der gemeinsamen Verteidigungspolitik als Bestandteil der GASP bezeichnet, macht sie deutlich, dass eine solche Politik nicht *ad hoc* verwirklicht, sondern nur allmählich im Wege eines immer weiter voranschreitenden Prozesses Stück für Stück erarbeitet werden kann. Dies belegt auch Abs. 1 UAbs. 2 Satz 2, wonach die EU unter Geltung des Amsterdamer Vertrags "bei der Festlegung der verteidigungspolitischen Aspekte" der GASP von der WEU "unterstützt" wird. Dieser Wortlaut unterstreicht, dass diejenigen Fragen, die im Rahmen der gemeinsamen Verteidigungspolitik behandelt werden sollen, nicht von vornherein feststehen, sondern nach und nach in einem fließenden Prozess zu definieren sind. Gleichzeitig beseitigt die Formulierung etwaige Zweifel darüber, ob die Kompetenzen der EU verteidigungspolitische Fragen erfassen: Eine verteidigungspolitische Zusammenarbeit zählt zu den Aufgaben der EU und ist nicht erst ein fernes Ziel des Vertrags.<sup>45</sup> Die Bestimmung richtet an die Regierungen der EU-Staaten damit den konkreten Auftrag, in einem fortlaufenden Prozess die Grundsätze der gemeinsamen Verteidigungspolitik festzulegen.

Besondere Beachtung verdient in diesem Zusammenhang auch die mit dem Vertrag von Amsterdam<sup>46</sup> beim Generalsekretariat des Rates eingerichtete Strategie und Frühwarninheit. Die Aufgabe dieser Einrichtung liegt in der Beobachtung und Analyse von Entwicklungen im EU-Ausland, um insbesondere potenzielle Krisenherde aufzuspüren<sup>47</sup> und der EU eine präventive Politik gegenüber kritischen Entwicklungen im Ausland zu ermöglichen.<sup>48</sup> Mit ihr wird der bis dato außenpolitisch überwiegend reaktiv agierenden EU eine unabhängige Beurteilungsinanz zur Verfügung gestellt, die losgelöst von nationalen Standpunkten gemeinsame außenpolitische Interessen identifizieren und gemeinsame Prioritäten und Handlungsoptionen definieren kann.<sup>49</sup>

#### b. Kodifikation der Einsatzszenarien

Art. 17 Abs. 2 EUV/Amsterdam schafft auf Ebene des primären Unionsrechts Klarheit über mögliche Szenarien für verteidigungspolitische Operationen der EU:

<sup>45</sup> Ebenso H.-J. Cremer, in: C. Calliess/M. Ruffert (Hrsg.), Kommentar des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft: EUV/EGV, 1. Aufl., 1999, Art. 17 EUV, Rn. 1.

<sup>46</sup> Siehe die Erklärung zur Schaffung einer Strategieplanungs- und Frühwarninheit zur Schlussakte des Vertrags von Amsterdam, BGBl. 1998-II, 444 f.

<sup>47</sup> Vgl. H.-G. Fischer, JA 1997, 818 (820); M. Gottschald, Die GASP von Maastricht bis Nizza. Die Ergebnisse der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der EU seit ihrer Entstehung bis zum Vertrag von Nizza, 2001, 107.

<sup>48</sup> Vgl. P. d. Nerviens, Revue trimestrielle de droit européen 33 (1997), 801 (807); H. Krück, in: J. Schwarze (Hrsg.), EU-Kommentar, 2000, Art. 11-28, Rn. 58.

<sup>49</sup> Vgl. auch d. Nerviens (Anm. 48), 801 (806); Bandilla-Dany (Anm. 24), 90 f.; D. Kugelmann, EuR 33 (1998), Beiheft 2, 99 (103).

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.

Die hier vorgenommene Kodifikation der sog. *Petersberg-Aufgaben* zeigt, dass zur Verteidigungspolitik der EU die ganze Bandbreite von Einsätzen zur Krisenbewältigung und -prävention zählen soll, insbesondere auch Aufgaben des militärischen Krisenmanagements. Unter Berücksichtigung der oben erwähnten Bestimmung der "Situationen mit verteidigungspolitischen Bezügen" im Sinne von Art. J.4 Abs. 3 EUV/Maastricht durch den Außenministerrat bei Inkrafttreten des Maastrichter Vertrags ist diese Definition der Einsatzszenarien der gemeinsamen Verteidigungspolitik nicht überraschend.

### 3. Vertrag von Nizza

Der Nizzaer Vertrag ändert Charakter und Umfang der gemeinsamen Verteidigungspolitik nicht. Art. 17 EUV/Nizza erlaubt der EU aber, Entscheidungen mit "verteidigungspolitischen Bezügen" selbst durchzuführen, und schafft so die Grundlagen für ein eigenes Krisenmanagement der EU.<sup>50</sup>

## II. Bedeutung der WEU für die Entwicklung der Verteidigungspolitik der EU

Bevor die EU in die Lage versetzt wurde, ihre Entscheidungen mit verteidigungspolitischen Bezügen selbst auszuführen, glich die EU den Mangel an operativen Fähigkeiten durch einen Rückgriff auf die Westeuropäische Union (WEU) aus.

### 1. WEU als "operativer Arm" der EU im Maastrichter Vertrag

Gem. Art. J.4 Abs. 2 EUV/Maastricht, fungierte die WEU unter dem Maastrichter Vertrag als "operativer" oder "bewaffneter Arm" der EU:

Die Union ersucht die Westeuropäische Union (WEU), die integraler Bestandteil der Entwicklung der Europäischen Union ist, die Entscheidungen und Aktionen der Union, die verteidigungspolitische Bezüge haben, auszuarbeiten und durchzuführen. Der Rat trifft im Einvernehmen mit den Organen der WEU die erforderlichen praktischen Regelungen.

Diese der WEU vom Maastrichter Vertrag zugeordnete Rolle erklärt sich vor dem Hintergrund des grundlegenden Wandels, den das 1954 aus der *Westunion* hervorgegangene Verteidigungsbündnis seit 1984 erfahren hatte. Ausgehend von zwei politischen Erklärungen der WEU-Staaten<sup>51</sup> hatte die WEU, deren Aktivität

<sup>50</sup> Dazu unter B. II. 3.

<sup>51</sup> Der Erklärung von Rom (1984), abgedruckt in: EA 39 (1984), D 703 f., und der Haager Plattform Europäische Sicherheitsinteressen (1987), abgedruckt in: EA 42 (1987), D 613 ff.

ten bis dahin im Wesentlichen auf die Kontrolle der westdeutschen Rüstung beschränkt waren, eine "Reaktivierung" durchlaufen. Deren Ziel war es, mit der sog. Europäischen Sicherheits- und Verteidigungsidentität (ESVI) den europäischen Pfeiler der NATO zu stärken. Bemerkenswert ist der Aufbau verschiedener militärischer und politischer Institutionen auf Arbeitsebene, mit denen sich die WEU eigenes sicherheits- und verteidigungspolitisches *Know-how* erarbeiten konnte, das später für die verteidigungspolitische Zusammenarbeit in der EU genutzt werden konnte.<sup>52</sup>

Die Zustimmung der WEU zu der ihr von Art. J.4 EUV/Maastricht für die GASP zugeordneten Rolle folgt aus zwei Erklärungen der WEU-Mitgliedstaaten zum Vertrag von Maastricht. Dort wird zum einen die neue, auf die EU ausgerichtete operative Rolle des Bündnisses beschrieben, in der die WEU schrittweise eine "gemeinsame europäische Verteidigungspolitik" formulieren soll, indem sie "Beschlüsse und Aktionen der Union"<sup>53</sup> mit verteidigungspolitischen Implikationen erarbeitet und ausführt. Zum anderen werden die nicht der WEU angehörenden EU-Staaten und europäischen NATO-Partner aufgerufen, der WEU als Vollmitglieder, Beobachter bzw. assoziierte Mitglieder beizutreten.<sup>54</sup> Beide Erklärungen wurden in die Schlussakte zum EU-Vertrag aufgenommen und sind so – obwohl rechtlich und politisch der WEU zuzurechnen – Bestandteil des EU-Vertrags geworden.<sup>55</sup> Da alle WEU-Staaten als Mitglieder der EU den EU-Vertrag ratifiziert haben, ist somit durch das Maastrichter Vertragswerk eine völkervertragliche Vereinbarung über die Neuausrichtung des Auftrags der WEU gem. Art. 39 WVRK getroffen worden.<sup>56</sup>

Die viel zitierte Petersberg-Erklärung des WEU-Ministerrats vom 19. Juni 1992<sup>57</sup> enthält daher lediglich die Konkretisierung der mit dem Maastrichter Vertrag beschlossenen Transformation des Bündnisses. Ihr prominentester Bestandteil sind die sog. Petersberg-Aufgaben, mit denen die WEU mögliche Einsatzszenarien für ihr Krisenmanagement beschreibt, und die den diesbezüglichen Ausführungen der Schlussfolgerungen des EG-Rats zu den "Beziehungen der

<sup>52</sup> Zusammenfassend zur Umstrukturierung der WEU während ihrer Reaktivierung W. J. Feld, *The Future of European Security and Defence Policy*, 1993, 75 f.; M. Gerner, in: R. Seidelmann (Hrsg.), *Auf dem Weg zu einer westeuropäischen Sicherheitspolitik*, 1989, 181 (240 ff.); P. Schell, *Bündnis im Schatten. Die Westeuropäische Union in den 80er Jahren*, 1991, 239 ff.

<sup>53</sup> Gemeint ist die EU.

<sup>54</sup> Infolgedessen traten der WEU Griechenland als Vollmitglied, Irland, Schweden, Finnland, Österreich und Dänemark als Beobachter sowie Norwegen, Island, die Türkei, Polen, Tschechien und Ungarn als Assoziierte Mitglieder bei.

<sup>55</sup> Varwick (Anm. 32), 148; Burghardt/Tebbe (Anm. 30), Art. J.4, Rn. 3, 10; G. Geiger, *NZWehrr* 43 (2001), 133 (139).

<sup>56</sup> Unberechtigt ist deshalb der Einwand, durch die Neuausrichtung des Aufgabenspektrums der WEU sei der Charakter des Bündnisses derart verändert worden, dass eine Änderung des Brüsseler Vertrages erforderlich gewesen sei (so H.-G. Erhart, *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 10/1993, 37 [42], siehe auch die umfangreichen Nachweise bei Geiger [Anm. 55], 133 [135]), da eine solche Vertragsänderung gerade erfolgt ist.

<sup>57</sup> Abgedruckt in: EA 47 (1992), D 479 ff.

Union zur WEU“ vom 29. Oktober 1993 entsprechen. Im Verlaufe der mit dem Maastrichter Vertrag eingeleiteten “Operationalisierung” wurden die politischen Konsultationsorgane der WEU um eine auf Grundlage von Art. III Abs. 2 WEU-Vertrag errichtete, politische und militärische Infrastruktur ergänzt, die den Auftrag hatte, Militäroperationen zu planen und vorzubereiten.<sup>58</sup> Außerdem wurde eine enge operative Zusammenarbeit mit Beobachtern, assoziierten Mitgliedern und weiteren Partnerstaaten etabliert.<sup>59</sup>

Für die Zusammenarbeit auf Arbeitsebene sieht Art. J.4 Abs. 2 EUV/Maastricht vor, dass die “Union” die WEU “ersucht”, ihre Entscheidungen und Aktionen mit verteidigungspolitischen Bezügen auszuarbeiten und durchzuführen,<sup>60</sup> wobei der Begriff “Union” – mit Ausnahme Dänemarks<sup>61</sup> – die Gesamtheit der EU-Staaten meint. Die Verwendung des Wortes “ersuchen”, das soviel bedeutet wie “jemanden förmlich bitten”,<sup>62</sup> unterstreicht die institutionelle Selbstständigkeit der WEU. Die Initiative für ein Tätigwerden der WEU ging zwar von der EU aus, das Bündnis setzte die Beschlüsse der EU aber selbstständig und in eigener Verantwortung um.

## 2. Enge Beziehung zwischen EU und WEU im Vertrag von Amsterdam

Durch den Amsterdamer Vertrag wurde die WEU sowohl auf Arbeits- als auch auf politischer Ebene eng mit der EU verflochten und so tatsächlich zu deren “integrale Bestandteil” gemacht.

Die gewachsene Bedeutung der WEU zeigt sich vor allem in der in Art. 17 Abs. 1 UAbs. 1 EUV/Amsterdam vorgesehenen konzeptionellen Unterstützung bei der Entwicklung der gemeinsamen Verteidigungspolitik:

... Die Westeuropäische Union (WEU) ist integraler Bestandteil der Entwicklung der Union; sie eröffnet der Union den Zugang zu einer operativen Kapazität insbesondere im Zusammenhang mit Absatz 2. Sie unterstützt die Union bei der Festlegung der verteidigungspolitischen Aspekte der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik gemäß diesem Artikel. Die Union fördert daher engere institutionelle Beziehungen zur WEU im Hinblick auf die Möglichkeit einer Integration der WEU in die Union, falls der Eu-

<sup>58</sup> Dazu gehören das Institut für Sicherheitsstudien, die Westeuropäische Rüstungsgruppe (1993) einschließlich der Westeuropäischen Rüstungsorganisation (1996), das Satellitenzentrum der WEU sowie als militärische Struktur ein Militärausschuss, eine militärische Planungszelle (1992) und das Situationszentrum (1994). Vgl. Dietrich (Anm. 23), 234 ff.

<sup>59</sup> Ausführlich zu den seinerzeit neu eingeführten Formen der Beteiligung an der Arbeit der WEU Dietrich (Anm. 23), 222 ff.

<sup>60</sup> Die Ersuchen waren vom EU-Rat auszusprechen, vgl. die Schlussfolgerungen des Allgemeinen Rates vom 26. Oktober 1993 in Brüssel, Kapitel IV, Anlage IV, 3, und die Erklärung des Ministerrats der Westeuropäischen Union vom 22. November 1993, Teil I, Ziff. 1, 3. Spiegelstrich.

<sup>61</sup> Vgl. Europäischer Rat in Edinburgh am 11./12. Dezember 1992, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Teil B, Anlage I, Abschnitt C.

<sup>62</sup> Der Duden (Anm. 10), 726.

ropäische Rat dies beschließt. Er empfiehlt den Mitgliedstaaten, einen solchen Beschluß gemäß ihren verfassungsrechtlichen Vorschriften anzunehmen. ...

Die Einzelheiten der Zusammenarbeit beider Unionen bei der Festlegung der verteidigungspolitischen Aspekte der GASP sind detailreich in einem Sekundärrechtsakt der EU<sup>63</sup> geregelt, der – da nur für die EU und deren Mitgliedstaaten verbindlich – vom Ministerrat der WEU gebilligt werden musste<sup>64</sup>. Die EU erhielt so institutionalisierten Zugang zum operativen *Know-how* der WEU, das seit der Reaktivierung des Bündnisses aufgebaut worden war, und konnte dieses bei der Entwicklung ihrer eigenen Verteidigungspolitik nutzen.

Bemerkenswert ist auch die Ausweitung der Befugnisse der nicht der WEU angehörenden EU-Staaten<sup>65</sup> zur Teilnahme an der Arbeit des Bündnisses. Diese kommt einmal in der (partiellen) Ausdehnung der politischen Leitlinienkompetenz des Europäischen Rates in Art. 17 Abs. 3 UAbs. 2 EUV/Maastricht zum Ausdruck, durch die auch diejenigen EU-Staaten, die nicht Mitglieder der WEU sind, Einfluss auf die politischen Entscheidungen des Bündnisses erhielten:

Die Befugnis des Europäischen Rates zur Festlegung von Leitlinien nach Artikel 13 gilt auch in bezug auf die WEU bei denjenigen Angelegenheiten, für welche die Union die WEU in Anspruch nimmt.

Gleichzeitig sicherte Art. 17 Abs. 3 UAbs. 3 EUV/Amsterdam die gleichberechtigte Beteiligung aller EU-Staaten an den Arbeiten der WEU, soweit diese von der EU in Anspruch genommen wurde:

Nimmt die Union die WEU in Anspruch, um Entscheidungen über die in Absatz 2 genannten Aufgaben auszuarbeiten und durchzuführen, so können sich alle Mitgliedstaaten der Union in vollem Umfang an den betreffenden Aufgaben beteiligen. Der Rat trifft im Einvernehmen mit den Organen der WEU die erforderlichen praktischen Regelungen, damit alle Mitgliedstaaten, die sich an den betreffenden Aufgaben beteiligen, in vollem Umfang und gleichberechtigt an der Planung und Beschlussfassung in der WEU teilnehmen können.

Die Einzelheiten der Beteiligung der Beobachter an den operativen Arbeiten der WEU wurden in einem vom Ministerrat der WEU gebilligten<sup>66</sup> Sekundärrechtsakt der EU<sup>67</sup> geregelt.

Art. 17 Abs. 3 EUV/Amsterdam enthält damit in zweifacher Hinsicht eine abermalige Änderung des WEU-Vertrags: UAbs. 2 dehnt den Auftrag des Europäi-

<sup>63</sup> Beschluss 1999/404/GASP des Rates vom 10. Mai 1999 über die Regelungen für eine verstärkte Zusammenarbeit zwischen der Europäischen Union und der Westeuropäischen Union, ABl. EG 1999 Nr. L 153, 1.

<sup>64</sup> Erklärung von Bremen des Ministerrats der WEU vom 10./11. Mai 1999, Ziff. II, abgedruckt in: Internationale Politik 54 (1999)/10, 129 ff.

<sup>65</sup> Dies betrifft die EU-Mitglieder Irland, Schweden, Finnland, Österreich und Dänemark, die der WEU nach dem Maastrichter Vertrag als Beobachter beigetreten sind.

<sup>66</sup> Erklärung des Ministerrats der WEU vom 18. November 1997 in Erfurt; abgedruckt in: Internationale Politik 53 (1998)/7, 73 ff.

<sup>67</sup> Beschluss 1999/321/GASP, ABl. EG 1999 Nr. L 123, 14. Danach wurde ein Beobachterstaat, der an einer WEU-Operation teilnahm, gleichberechtigt an der politischen und militärischen Beratung, Planung und Beschlussfassung sowie den Befehls- und Kommandostrukturen der WEU beteiligt.

schen Rates auf die politische Führung der WEU aus, soweit diese von der EU in Anspruch genommen wird. Zugleich erhält der Europäische Rat die Befugnis, die WEU außerhalb einer Änderung des EU-Vertrags im Wege eines vereinfachten Verfahrens in die EU zu integrieren. UAbs. 3 gleicht die Befugnisse der WEU-Beobachter in Bezug auf die Vorbereitung und Durchführung von Krisenbewältigungseinsätzen im Auftrag der EU an diejenigen der WEU-Vollmitglieder an.

Aus der Struktur von Art. 17 EUV/Amsterdam folgt zudem, dass die in Abs. 1 der Bestimmung vorgesehene gemeinsame Verteidigung unter Geltung des Amsterdamer Vertrags nur im Wege einer Integration der WEU eingeführt werden sollte.<sup>68</sup>

### 3. "Emanzipation" der EU durch den Nizzaer Vertrag

Der Nizzaer Vertrag streicht die Bezüge von Art. 17 EUV auf die WEU und kodifiziert so die in den Jahren 1999 und 2000 gefassten Beschlüsse des Europäischen Rates,<sup>69</sup> wonach die EU mit eigenen operativen Fähigkeiten zum internationalen Krisenmanagement ausgestattet werden soll, im primären Unionsrecht. Art. 17 Abs. 1 EUV lautet nun:

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. Er empfiehlt in diesem Fall den Mitgliedstaaten, einen solchen Beschluß gemäß ihren verfassungsrechtlichen Bestimmungen anzunehmen.

Nach dieser Überarbeitung ist die EU nunmehr primärrechtlich befugt, Entscheidungen mit verteidigungspolitischen Bezügen im Sinne der Petersberg-Aufgaben selbst umzusetzen.<sup>70</sup> Infolgedessen stellte die WEU ihre operativen Tätigkeiten im Laufe des Jahres 2000 ein und gab ihre Planungseinrichtungen zum Teil an die EU ab.<sup>71</sup>

---

<sup>68</sup> Dietrich (Anm. 23), 312 f.; vgl. auch C. Thun-Hohenstein, Der Vertrag von Amsterdam. Die neue Verfassung der EU, 1997, 67 f.

<sup>69</sup> So auch K. H. Fischer, Der Vertrag von Nizza. Text und Kommentar einschließlich der konsolidierten Fassung des EUV und EGV sowie des Textes der EU-Charta der Grundrechte, 2001, 91.

<sup>70</sup> Vgl. K. Gerteiser, Die Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU. Rechtliche Analyse der gegenwärtigen Struktur und Optionen zur weiteren Entwicklung, 2002, 150; H.-J. Cremer, in: C. Calliess/M. Ruffert (Hrsg.), Kommentar des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft: EUV/EGV, 2. Aufl., 2002, Art. 17 EUV, Rn. 3; R. Bieber, in: B. Beutler/R. Bieber/J. Pipkorn/J. Streil (Hrsg.), Die Europäische Union: Rechtsordnung und Politik, 5. Aufl., 2001, Rn. 1279.

<sup>71</sup> Vgl. Erklärung des Ministerrats der Westeuropäischen Union in Marseille am 13. November 2000, abgedruckt in: Internationale Politik 55 (2000)/1, 100 ff.

### III. Verhältnis der EU-Verteidigungspolitik zur NATO

Besondere Berücksichtigung hat bei der Formulierung der Verteidigungspolitik der EU die Politik der NATO zu finden. Gem. Art. 17 Abs. 1 UAbs. 2 Halbs. 2 EUV<sup>72</sup> achtet die Verteidigungspolitik der EU “die Verpflichtungen einiger Mitgliedstaaten, die ihre gemeinsame Verteidigung in der Nordatlantikorganisation (NATO) verwirklicht sehen, aus dem Nordatlantikvertrag und ist vereinbar mit der in jenem Rahmen festgelegten gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik”.

Indem die Vorschrift nicht nur eine Vereinbarkeit von NATO- und EU-Politiken fordert, was eine Gleichrangigkeit beider Politiken bedeuten würde, sondern davon spricht, dass die Verteidigungspolitik der EU mit der in der NATO festgelegten Politik vereinbar ist, trifft sie eine eindeutige Entscheidung hinsichtlich der Rangfolge der Verteidigungspolitiken von EU und NATO. Denn die in der EU getroffenen verteidigungspolitischen Entscheidungen stimmen nicht schon “Kraft Natur der Sache” mit der Politik der NATO überein. Die EU-Staaten haben vielmehr dafür Sorge zu tragen, dass ihre gemeinsame Verteidigungspolitik tatsächlich mit der in der NATO festgelegten Politik zu vereinbaren ist. Halbs. 2 impliziert so einen Vorrang der sicherheits- und verteidigungspolitischen Tätigkeiten der NATO vor denen der EU<sup>73</sup> und geht daher über eine bloße Harmonisierungsformel<sup>74</sup> hinaus. Dieser Vorrang gilt nicht nur für Fragen der in der NATO organisierten kollektiven Selbstverteidigung<sup>75</sup>, sondern für sämtliche Aktivitäten der NATO im Rahmen ihrer “gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik”. Diese umfasst – der allgemeinen politischen Entwicklung folgend – auch ein operatives Instrumentarium zur Krisenbewältigung unter Einschluss militärischer Einsätze.<sup>76</sup> Nicht zu verkennen ist zwar, dass hier ein “politisches Konkurrenzverhältnis” zwischen den Verteidigungspolitiken von EU und NATO existiert,<sup>77</sup> da beide Einrichtungen Krisenbewältigungsfähigkeiten bereithalten, zwischen denen die politisch Verantwortlichen wählen können. Der Unionsvertrag löst dieses Konkurrenzverhältnis aber eindeutig zugunsten der in der NATO getroffenen Entscheidungen. Die EU-Staaten sind daher verpflichtet, ihre gemeinsame Verteidigungspolitik so zu formulieren und umzusetzen, dass sie derjenigen der NATO nicht widerspricht.

<sup>72</sup> Art. J.4 Abs. 4 Halbsatz 2 EUV/Maastricht enthält eine grammatikalisch geringfügig abweichende aber inhaltlich identische Regelung.

<sup>73</sup> Vgl. Burghardt/Tebbe (Anm. 30), Art. J.4, Rn. 18.

<sup>74</sup> Frowein (Anm. 31), 11 (16), bezeichnet den Text als “für den Juristen im Grunde unauflösbare Harmonisierungsklausel”.

<sup>75</sup> So D. Thym, Ungleichzeitigkeit und europäisches Verfassungsrecht. Die Einbettung der verstärkten Zusammenarbeit, des Schengener Rechts und anderer Formen von Ungleichzeitigkeit in den einheitlichen rechtlichen institutionellen Rahmen der Europäischen Union, 2004, 188.

<sup>76</sup> Dazu zählt insbesondere die NATO Response Force (NRF) für schnelle Krisenreaktionseinsätze, vgl. die Internetseite der NATO: <<http://www.nato.int/issues/nrf/index.html>>.

<sup>77</sup> Vgl. Thym (Anm. 75), 188 f.

Umgekehrtes gilt für engere bi- oder multinationale Zusammenarbeiten zwischen EU-Staaten "auf zweiseitiger Ebene sowie im Rahmen der WEU und der Atlantischen Allianz": Diese erlaubt Art. 17 Abs. 4 EUV<sup>78</sup> nur, wenn sie der Verteidigungspolitik der EU "nicht zuwiderläuft und diese nicht behindert", d. h. hier hat die Verteidigungspolitik der EU Vorrang.

#### IV. Verhältnis zu den nationalen Verteidigungspolitiken der EU-Staaten

Nicht berühren darf die Verteidigungspolitik der EU gem. Art. 17 Abs. 1 UAbs. 2 Halbs. 1 EUV "den besonderen Charakter der Sicherheits- und Verteidigungspolitik bestimmter Mitgliedstaaten". Diese Vorbehaltsklausel (Irische Klausel) betrifft zum einen die Neutralitätspolitiken von Irland, Österreich, Finnland und Schweden. Zum anderen können sich auch Frankreich und das Vereinigte Königreich als Atomkräfte und ständige Mitglieder des VN-Sicherheitsrats auf die Klausel berufen.<sup>79</sup>

Die Bedeutung der Bestimmung ist freilich eher politischer Natur, denn die Formulierung verpflichtet die EU nicht, ihr verteidigungspolitisches Handeln am Charakter der Sicherheitspolitik einzelner Mitgliedstaaten auszurichten, sondern lässt die einzelstaatlichen Politiken lediglich unberührt. Die EU-Staaten können also durch die Mitgliedschaft in der EU nicht zur Aufgabe bestimmter Besonderheiten ihrer nationalen Sicherheitspolitik, wie bspw. der Neutralität, gezwungen werden. Allerdings kann jeder Mitgliedstaat schon über das in Art. 23 Abs. 1 UAbs. 1 EUV verankerte Konsensprinzip, das laut Art. 23 Abs. 3 EUV bei verteidigungspolitischen Entscheidungen in jedem Fall gilt, GASP-Beschlüsse verhindern, die mit seiner nationalen Sicherheitspolitik nicht im Einklang stehen.<sup>80</sup>

#### V. Rüstungspolitische Zusammenarbeit in der EU

Art. 17 Abs. 1 UAbs. 4 EUV/Amsterdam führt erstmals eine Bestimmung über eine rüstungspolitische Zusammenarbeit" in den Unionsvertrag ein, die unverändert Eingang in Art. 17 Abs. 1 UAbs. 3 EUV/Nizza gefunden hat:

Die schrittweise Festlegung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik wird in einer von den Mitgliedstaaten als angemessen erachteten Weise durch eine rüstungspolitische Zusammenarbeit unterstützt.

<sup>78</sup> Identisch mit Art. J.4 Abs. 5 EUV/Maastricht.

<sup>79</sup> Burghardt/Tebbe (Anm. 30), Art. J.4, Rn. 17, weisen darauf hin, dass sich auch Deutschland bis zum Grundsatzurteil des BVerfG zur Verfassungsmäßigkeit von Auslandseinsätzen der Bundeswehr im Jahre 1994 (*Awacs*-BVerfGE 90, 286 ff.) bezüglich möglicher Einsätze deutscher Truppen im Rahmen der EU auf diese Bestimmung hätte berufen können.

<sup>80</sup> Von einer eher symbolischen Bedeutung der Klausel gehen auch Burghardt/Tebbe (Anm. 30), Art. J.4, Rn. 17, aus.

Die Vorschrift steht in einem gewissen Spannungsverhältnis zu Art. 296 Abs. 1 *lit. b.* und Abs. 2 EGV, der die EG-Staaten ermächtigt, unter Berufung auf die Wahrung ihrer wesentlichen Sicherheitsinteressen, bezüglich der Erzeugung von sowie dem Handel mit Waffen, Munition und Kriegsmaterial Regelungen zu treffen, die von den Bestimmungen des EG-Vertrags abweichen. Diese "Schutz"- oder "Notstandsklausel" normiert für die Rüstungsproduktion einen im Ermessen der Mitgliedstaaten stehenden Vorbehalt vom Gemeinschaftsrecht.<sup>81</sup>

Die Aufnahme einer Bestimmung über eine rüstungspolitische Zusammenarbeit in den EU-Vertrag kann als Versuch gewertet werden, die durch Art. 296 Abs. 1 *lit. b.* EGV gewährte Freiheit von gemeinschaftsrechtlichen Bindungen in der Waffen- und Rüstungsindustrie über eine politische Kooperation im Rahmen der GASP einzuschränken. Darin dürfte die Überzeugung der beteiligten Regierungen zum Ausdruck kommen, dass die Leistungsfähigkeit der europäischen Verteidigungspolitik auch und insbesondere von einer leistungsfähigen europäischen Rüstungsindustrie abhängt und dass sich durch eine rüstungspolitische Zusammenarbeit Synergieeffekte nutzen, Kosten einsparen und größere Unabhängigkeit von den auf dem weltweiten Rüstungsmarkt dominierenden USA erreichen lassen.<sup>82</sup> Die Vorschrift formuliert allerdings nicht mehr als einen politischen Auftrag an die EU-Staaten, der auch im Rahmen der ESVP erst teilweise realisiert wurde.<sup>83</sup>

Die Europäische Kommission verfolgt schon längere Zeit das Ziel, einen Binnenmarkt für Rüstungsgüter zu schaffen, um so durch mehr Wettbewerb auch eine Verbilligung von Rüstungsgütern zu erreichen. Einen ersten zaghaften Schritt in diese Richtung sind die EU-Staaten jüngst durch die Verabschiedung eines gemeinsamen Verhaltenskodex gegangen, mit dem sie sich bereit erklärt haben, auf freiwilliger Basis die Beschaffung bestimmter Rüstungsgüter in allen EU-Staaten auszuschreiben.<sup>84</sup>

---

<sup>81</sup> Vgl. P. Gilsdorf/B. Brandtner, in: H. v. d. Groeben/J. Schwarze (Hrsg.), Vertrag über die Europäische Union und zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften, 6. Aufl., 2004, Bd. 4, Art. 296, Rn. 2 ff., 8 ff.; B. Wegener, in: C. Callies/M. Ruffert (Hrsg.), Kommentar des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft: EUV/EGV, 2. Aufl., 2002, Art. 296, Rn. 2 ff., 6 f.; J. Kokott, in: R. Streinz (Hrsg.), EUV/EGV, 2003, Art. 296, Rn. 1 ff., 18 ff.

<sup>82</sup> Vgl. H.-J. Cremer (Anm. 70), Art. 17 EUV, Rn. 6.

<sup>83</sup> Jüngster Schritt zu einer engeren Rüstungszusammenarbeit in der EU ist die Gründung der Europäischen Rüstungsagentur, dazu unten C. II.

<sup>84</sup> Vgl. Neue Zürcher Zeitung vom 21. November 2005, EU-Länder sollen ihre Rüstungsmärkte öffnen. Verhaltenskodex verabschiedet; Süddeutsche Zeitung vom 22. November 2005, Bedingt einsatzbereit. EU-Kriseneinheiten fehlt es an Ausrüstung und Struktur.

## C. Einführung der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP)

Die Einführung der ESVP markiert den vorerst letzten Schritt der Umsetzung des Auftrags aus Art. 17 EUV zur Formulierung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik. Anders als die GASP wird die ESVP nicht im EU-Vertrag selbst definiert. Wie eingangs bereits erwähnt, fußt die ESVP vor allem auf politischen Übereinkommen zwischen den EU-Staaten und einigen Drittstaaten. Die konkrete Umsetzung der politischen Vorgaben erfolgte hingegen zum Teil auch durch Sekundärrechtsakte.

Durch die ESVP wird die EU mit operativen Fähigkeiten ausgestattet, die sie in die Lage versetzen, zivile und militärische Krisenbewältigungsoperationen im Sinne der Petersberg-Operationen selbst zu planen und durchzuführen. Die ESVP erfüllt damit die Merkmale, die bereits nach Art. J.4 EUV/Maastricht die gemeinsame Verteidigungspolitik der EU kennzeichnen: Sie ist eine operative Sicherheitspolitik, deren Anwendungsbereich sich unter Verwendung ziviler und militärischer Mittel auf Einsätze zur Aufrechterhaltung und Wiederherstellung des Friedens, zur Konfliktverhütung und zur Krisenbewältigung sowie auf humanitäre Hilfseinsätze erstreckt. Schon der Europäische Rat in Köln bezeichnete deshalb die Entwicklung militärischer Fähigkeiten bei der EU zutreffend als Teil der schrittweisen Festlegung einer "gemeinsamen Verteidigungspolitik gemäß Art. 17 EUV".<sup>85</sup>

Die einschlägigen EU-Dokumente betonen regelmäßig, dass die EU mit ihrem Krisenmanagement einen Beitrag zur internationalen Sicherheit leisten will und Einsätze der EU nur in Betracht kommen, wenn die Satzung der Vereinten Nationen dies erlaubt.<sup>86</sup> Diese begrüßenswerte Aussage beschreibt freilich eine Selbstverständlichkeit, da zwar nicht die EU aber die EU-Staaten als Mitglieder der Vereinten Nationen der VN-Satzung verpflichtet sind.

### I. Aufbau einer operativen zivilen und militärischen Infrastruktur

Die ESVP beinhaltet vor allem den Aufbau einer operativen Infrastruktur, mit der die EU ein eigenes Krisenmanagement planen und durchführen will.

---

<sup>85</sup> Europäischer Rat in Köln am 3./4. Juni 1999, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Anhang III – Bericht des Vorsitzes über die Stärkung der gemeinsamen Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik, Ziff. 2.

<sup>86</sup> Bspw. Europäischer Rat in Köln am 3./4. Juni 1999, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Anhang III – Erklärung des Europäischen Rates zur Stärkung der gemeinsamen Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik, Ziff. 1, Abs. 2; Europäischer Rat am 10./11. Dezember 1999 in Helsinki, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Ziff. 26, und Anlage 1 zu Anlage IV, Einleitung, Abs. 2.

## 1. Neue politische, zivile und militärische Institutionen

Eine hervorgehobene Funktion übt dabei das aus dem Politischen Komitee hervorgegangene Politische und Sicherheitspolitische Komitee (PSK) aus, das als einzige neue Institution durch den Nizzaer Vertrag primärrechtlich im EU-Vertrag verankert wurde. Gemäß Art. 25 EUV verfolgt das PSK die internationale Lage in den Bereichen der GASP, trägt durch Stellungnahmen zur Festlegung der GASP bei und überwacht die Durchführung vereinbarter Politiken. Daneben nimmt das PSK die politische Kontrolle und strategische Leitung von EU-geführten Krisenbewältigungsoperationen wahr, wobei es vom Rat für die Dauer einer Operation ermächtigt werden kann, Beschlüsse hinsichtlich der politischen Kontrolle und strategischen Leitung der Operation zu fassen. Die Einzelheiten der Arbeitsweise und der Funktionen des PSK sind im Ratsbeschluss 2001/78/GASP<sup>87</sup> geregelt.

Der durch den Ratsbeschluss 2001/79/GASP<sup>88</sup> eingerichtete Militärausschuss der EU (EUMC) setzt sich aus den Generalstabschefs der EU-Staaten zusammen. Er ist einerseits das militärische Beratungsorgan für das PSK und nimmt andererseits die militärische Leitung aller militärischen Aktivitäten der EU wahr.

Der durch den Ratsbeschluss 2001/80/GASP<sup>89</sup> eingerichtete Militärstab der EU (EUMS) besteht aus Militärpersonal der Mitgliedstaaten, das zu diesem Zweck in das Generalsekretariat der EU abgeordnet wird. Mit dem EUMS steht der EU erstmals eine eigene, mit militärischem *Know-how* ausgestattete Kapazität für die Beurteilung potenzieller Krisen, die Frühwarnung sowie die strategische Planung eigener Krisenbewältigungsoperationen zur Verfügung. Hinsichtlich der Einsatzplanung und der Durchführung von Militäroperationen fungiert der EUMS als Bindeglied zwischen dem EUMC auf der einen und den der EU zur Verfügung stehenden Streitkräften auf der anderen Seite.

Anfang des Jahres 2002 hat die EU zudem das Institut für Sicherheitsstudien und das Satellitenzentrum der WEU übernommen. Beide Einrichtungen werden seit Anfang 2002 als EU-Agenturen mit eigener Rechtspersönlichkeit geführt (Satellitenzentrum der Europäischen Union/EUSC<sup>90</sup> und Institut der Europäischen Union für Sicherheitsstudien/EUISS)<sup>91</sup>.

Daneben wurde die EU mit zentralen Koordinierungs- und Leitungsgremien für die Vorbereitung und Durchführung ziviler Krisenreaktionseinsätze ausgestattet. Neben einem säulenübergreifenden Koordinierungsmechanismus für

---

<sup>87</sup> Beschluss vom 22. Januar 2001 zur Einsetzung des Politischen- und Sicherheitspolitischen Komitees, ABl. EG 2001 Nr. L, 1.

<sup>88</sup> Beschluss vom 22. Januar 2001 zur Einsetzung des Militärausschusses der Europäischen Union, ABl. EG 2001 Nr. L 27, 4.

<sup>89</sup> Beschluss vom 22. Januar 2001 zur Einsetzung des Militärstabs der Europäischen Union, ABl. EG 2001 Nr. L 27, 7.

<sup>90</sup> Eingerichtet durch Gemeinsame Aktion 2001/555/GASP des Rates, ABl. EG 2001 Nr. L 200, 5.

<sup>91</sup> Eingerichtet durch Gemeinsame Aktion 2001/554/GASP des Rates, ABl. EG 2001 Nr. L 200, 1.

nichtmilitärische Krisenbewältigung<sup>92</sup> hat der vom Rat mit Beschluss vom 22. Mai 2000<sup>93</sup> als Arbeitsgruppe des Rates eingerichtete Ausschuss für nichtmilitärische Aspekte der Krisenbewältigung hervorgehobene Bedeutung. Das aus Vertretern der Mitgliedstaaten zusammengesetzte Gremium hat die Aufgabe, das PSK und die übrigen zuständigen Ratsgremien in Bezug auf die nichtmilitärischen Aspekte der Krisenbewältigung mit Informationen zu versorgen, zu beraten und diesen gegenüber Empfehlungen abzugeben.<sup>94</sup>

## 2. Unionsrechtliche Zulässigkeit der neuen EU-Institutionen

Mit Ausnahme des primärrechtlich in Art. 25 EUV vorgesehenen PSK wurden alle genannten Institutionen durch Sekundärrechtsakte des EU-Rats eingerichtet, und zwar teilweise als Arbeitsgruppen des Rates, teilweise als selbstständige EU-Einrichtungen. Hinsichtlich der unionsrechtlichen Rechtsgrundlage für ihre Einrichtung ist zu unterscheiden:

Der Militärausschuss, der Militärstab und der Ausschuss für die nichtmilitärischen Aspekte der Krisenbewältigung konnten vom EU-Rat auf Grundlage von Art. 28 Abs. 1 EUV i.V.m. Art. 207 EGV und Art. 19 Abs. 2 der Geschäftsordnung des Rates als Arbeitsgruppen des Rates eingesetzt werden. Denn über den Verweis in Art. 28 Abs. 1 EUV findet Art. 207 EGV auf den Titel V EU-Vertrag Anwendung. Gemäß Art. 207 Abs. 2 Satz 3 EUV obliegt die Entscheidung über die Organisation des Generalsekretariats dem Rat. In Konkretisierung dieser primärrechtlichen Kompetenzzuweisung weist Art. 19 Abs. 2 der Geschäftsordnung des Rates<sup>95</sup> dem Rat die Organisationshoheit für die beim Rat angesiedelten Gremien zu. Danach kann der Rat zu bestimmten Fragen jederzeit Ausschüsse oder Arbeitsgruppen mit "beratender Funktion" einrichten. Da alle drei genannten Gremien nicht über eigene Entscheidungsbefugnisse verfügen und bei ihrer Tätigkeit stets an die Vorgaben des Rates und des PSK gebunden sind, üben sie letztlich nur beratende Funktionen aus.

Demgegenüber konnten das EUSC und das EUISS nicht auf Grundlage von Art. 207 Abs. 2 Satz 3 EGV eingerichtet werden, da beide Gremien keine Unterorgane des Generalsekretariats sind. Zwar unterstehen beide Institutionen der politischen Kontrolle des PSK. Auch führt der Generalsekretär/Hohe Vertreter für die GASP in den Verwaltungsräten beider Einrichtungen den Vorsitz und gibt im Falle des Satellitenzentrums sogar die operative Richtung vor.<sup>96</sup> Beide Institutionen

---

<sup>92</sup> Europäischer Rat in Helsinki am 10./11. Dezember 1999, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Anlage 2 zu Anlage IV, Punkt: Beschlussfassung und Umsetzung; Bericht des portugiesischen Vorsitzes über die Stärkung der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik an den Europäischen Rat in Lissabon am 23./24. März 2000 (Ratsdokument 6933/00), Ziff. 10.

<sup>93</sup> Beschluss des Rates 2000/354/GASP vom 22. Mai 2000, ABl. EG 2000 Nr. L 127, 1.

<sup>94</sup> Ausführlich zum zivilen Krisenmanagement der EU *Die trich* (Anm. 23), 405 ff.

<sup>95</sup> Beschluss des Rates 2002/682/EG, Euratom vom 22. Juli 2002, ABl. EG 2002 Nr. L 230, 7.

<sup>96</sup> Art. 4 der Gemeinsamen Aktion 2001/555/GASP.

verfügen jedoch über eigene Rechtspersönlichkeit und nehmen daher im System der EU-Institutionen eine selbstständige Stellung ein. Die Einrichtung solcher selbstständiger EU-„Agenturen“ für einzelne Aufgabenbereiche dürfte auf Grundlage einer Gemeinsamen Aktion nach Art. 14 EUV zulässig sein.

## II. Militärisches und ziviles Planziel

Die Zuordnung militärischer Streitkräfte an die EU im Rahmen des *Helsinki Headline Goal* ist das zweite Kernstück der ESVP. Um die EU in die Lage zu versetzen, ein eigenes Krisenmanagement im Sinne der Petersberg-Aufgaben realisieren zu können, haben sich die Mitgliedstaaten in verschiedenen Schlussfolgerungen des Europäischen Rates und politischen Erklärungen auf Regierungsebene<sup>97</sup> verpflichtet, der EU für die Durchführung militärischer Operationen nach Bedarf eigene Streitkräfte zur Verfügung zu stellen.

Dafür benennen die Mitgliedstaaten einzelne nationale Truppenkontingente, die jeweils für einzelne EU-geführte Operationen abkommandiert werden können. Die einschlägigen Dokumente der EU sprechen diesbezüglich stets davon, dass es die eigene „souveräne Entscheidung“ der Mitgliedstaaten ist, ob sie nationale Mittel für EU-Operationen zur Verfügung stellen.<sup>98</sup> Die Umsetzung des Planziels soll keinesfalls zum Aufbau einer „europäischen Armee“ führen.<sup>99</sup> Diejenigen Staaten, die sich an EU-geführten Militäroperationen beteiligen, müssen ihre Truppenkontingente daher für jeden einzelnen Einsatz abkommandieren und der *Operational Control* des vom EU-Rat benannten *Operation Commanders* unterstellen.<sup>100</sup> Da die alleinige Entscheidungsgewalt über den Einsatz der Streitkräfte bei den Mitgliedstaaten verbleibt, entsteht kein Automatismus, der den zuständigen EU-Organen den unmittelbaren Zugriff auf die Streitkräfte erlauben würde.<sup>101</sup> Deswegen ist der im allgemeinen Sprachgebrauch häufig verwendete Begriff „EU-Ein-

<sup>97</sup> Europäischer Rat in Helsinki am 10./11. Dezember 1999, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Ziff. 28, 1. Spiegelstrich, und Anlage 1 zu Anlage IV – Bericht des Vorsitzes über die Stärkung der Gemeinsamen Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik; Europäischer Rat am 7.-9. Dezember 2000 in Nizza, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Anlage I der Anlage VI – Erklärung des Allgemeinen Rates über die Bereitstellung militärischer Fähigkeiten. Siehe auch Schlussfolgerungen des Allgemeinen Rates vom 19./20. Mai 2003, Anlage: Erklärung zu den militärischen Fähigkeiten der EU (Ratsdokument 9379/03).

<sup>98</sup> Bspw. Europäischer Rat in Helsinki am 10./11. Dezember 1999, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Anlage 1 zu Anlage IV, Punkt: Beschlussfassung, Abs. 2.

<sup>99</sup> Bspw. Europäischer Rat in Nizza am 7.-9. Dezember 2000, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Anlage VI – Bericht des Vorsitzes über die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik, Einleitung, Abs. 2.

<sup>100</sup> Zu den Einzelheiten des Ablaufs einer EU-Militäroperation Dietrich (Anm. 23), 395 ff.

<sup>101</sup> Hierauf weist auch Thym (Anm. 75), 171, hin.

greiftruppe" missverständlich, da das in Helsinki vereinbarte militärische Planziel gerade nicht die Aufstellung eigener EU-Streitkräfte bedeutet.<sup>102</sup>

Das Verbleiben der entsprechenden Truppenteile unter der Hoheitsgewalt ihres jeweiligen Heimatstaats kommt auch in dem von den EU-Staaten am 17. November 2003 unterzeichneten sog. EU-Truppenstatut (EU-SOFA)<sup>103</sup> zum Ausdruck. Dieses völkerrechtliche Übereinkommen regelt nach dem Vorbild des Truppenstatuts der NATO zum einem den rechtlichen Status des zum EU-Militärstab abgeordneten Personals, zum anderen die rechtliche Stellung der nationalen Einheiten, die der EU für Krisenbewältigungseinsätze oder Übungen zur Verfügung gestellt werden.

Für die Finanzierung militärischer Operationen haben die EU-Staaten auf Grundlage von Art. 28 EUV besondere Vereinbarungen getroffen, die zwischen "gemeinsamen" und "individuellen" Kosten unterscheiden.<sup>104</sup> Für die Verwaltung der Finanzierung der gemeinsamen Kosten wurde durch Ratsbeschluss 2004/197/GASP innerhalb der Ratsstrukturen ein eigener Mechanismus (ATHENA) mit beschränkter Geschäftsfähigkeit eingerichtet.<sup>105</sup>

Neben dieser "militärischen Dimension" der ESVP haben sich die EU-Staaten auch verpflichtet, der EU für zivile Krisenbewältigungsoperationen in den Bereichen "Polizei", "Stärkung des Rechtsstaats", "Stärkung der Zivilverwaltung" und "Bevölkerungsschutz" nationale Einsatzkräfte zur Verfügung zu stellen. Auch die Teilnahme an zivilen EU-Operationen erfolgt im Einzelfall auf freiwilliger Grundlage, d. h. die Einsatzkräfte sind stets für jeden einzelnen EU-Einsatz abzukommandieren.<sup>106</sup>

### III. "Strategische Partnerschaft" zwischen EU und NATO

Die ESVP hat die Vorgabe aus Art. 17 Abs. 1 UAbs. 3 EUV zu berücksichtigen, nach der die Verteidigungspolitik der EU mit der Politik der NATO vereinbar sein muss. Das dort normierte "sicherheitspolitische Primat" der NATO hat bei der Entwicklung der ESVP auf verschiedenen Ebenen Berücksichtigung gefunden.

---

<sup>102</sup> Der konkrete Umfang der entsprechenden Truppenteile, ihre Zusammensetzung und die Modalitäten ihres Einsatzes sind derzeit sehr im Fluss. Zuletzt hat die EU mit den sog. *Battlegroups* ein Konzept kleiner, schnell dislozierbarer Truppenkontingente entwickelt, vgl. die Internetseite des Bundesministeriums der Verteidigung: <<http://www.bmvg.de>>.

<sup>103</sup> Ratsdokument 13028/03.

<sup>104</sup> Bericht des spanischen Vorsitzes über die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik an den Europäischen Rat in Sevilla, Anhang II (Ratsdokument 10160/2/02).

<sup>105</sup> ABl. EU 2004 Nr. L 63, 68 ff.

<sup>106</sup> Vgl. bspw. Europäischer Rat in Helsinki am 10./11. Dezember 1999, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Anlage 2 zu Anlage IV, Punkt A; Bericht des spanischen Vorsitzes über die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik an den Europäischen Rat am 21./22. Juni 2002 in Sevilla (Ratsdokument 10160/2/02), Anhang I, Ziff. 6.

Zunächst haben sich die EU-Staaten durch politische Erklärungen verpflichtet, in der EU Krisenbewältigungsmaßnahmen nur dann in Betracht zu ziehen, wenn sich die NATO nicht zu eigenen Maßnahmen entschließt (*no decoupling*).<sup>107</sup> Durch dieses “Recht des ersten Zugriffs” haben alle NATO-Staaten – vor allem auch die USA – die Möglichkeit, durch ihr Stimmrecht im Atlantischen Bündnis über die Art und den Umfang der Krisenmanagementaktivitäten der EU mittelbar mitzuentscheiden.

Auch die Entscheidung, die EU zunächst nicht mit eigenen Kapazitäten in Bezug auf Streitkräfteplanung, Kommandostrukturen und Beschaffungsmaßnahmen auszustatten, ist als Zugeständnis an die NATO zu sehen. Hintergrund ist die durch die Mitgliedstaaten von EU und NATO gemeinsam getragene politische Entscheidung, eine Verdopplung entsprechender bei der NATO bereits existierender Strukturen zu vermeiden (*no duplication*).<sup>108</sup> Im Gegenzug erhält die EU für die Planung und Durchführung eigener Krisenbewältigungsoperationen Zugriff auf die entsprechenden Fähigkeiten der NATO. Hierfür wurde zwischen EU und NATO unter der Bezeichnung “Strategische Partnerschaft” auf Regierungsebene eine umfassende Zusammenarbeit vereinbart. Die diesbezüglich vom Europäischen Rat in Nizza unterbreiteten Vorschläge<sup>109</sup> sind im Dezember 2002 vom Ministerrat der NATO (Nordatlantikrat) gebilligt worden,<sup>110</sup> nachdem zuvor politische Spannungen mit den NATO-Mitgliedern Türkei und Griechenland ausgeräumt werden mussten.<sup>111</sup> Die als Berlin-Plus-Vereinbarung bekannte Rahmenvereinbarung regelt im Einzelnen die Modalitäten für die Zusammenarbeit zwischen EU und NATO von sicherheitspolitischen Konsultationen auf politischer und militärischer Ebene in der Routinephase über den gesicherten – d. h. von einer Zustimmung der NATO im Einzelfall unabhängigen – Zugang der EU zu den NATO-Planungseinrichtungen für die Vorbereitung bis hin zur Inanspruchnahme der Kommando- und Führungsstrukturen der NATO durch die EU bei der Durchführung eigener Krisenbewältigungsoperationen.

Die Partnerschaft zwischen EU und NATO gründet fast ausschließlich auf politischen Absprachen zwischen den Mitgliedstaaten von NATO und EU. Einzig der Austausch sicherheitsrelevanter Informationen (sog. Verschlussachen) zwischen der NATO auf der einen sowie dem Generalsekretär/Hohen Vertreter der EU,

<sup>107</sup> Europäischer Rat am 10./11. Dezember 1999 in Helsinki, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Anlage 1 zu Anlage IV, Einleitung, Abs. 2.

<sup>108</sup> Europäischer Rat in Köln am 3./4. Juni 1999, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Anhang III – Bericht des Vorsitzes über die Stärkung der gemeinsamen Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik, Ziff. 4, Abs. 1.

<sup>109</sup> Zu Einzelheiten siehe Europäischer Rat am 7.-9. Dezember 2000 in Nizza, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Anlage VII der Anlage VI.

<sup>110</sup> Vgl. die Presseerklärung der NATO vom 16. Dezember 2002, abrufbar unter: <<http://www.nato.int/docu/update/2002/12-december/e1216a.htm>>, sowie die Gemeinsame Erklärung von EU und NATO über die ESVP vom 16. Dezember 2002, abrufbar unter: <<http://www.nato.int/docu/pr/2002/p02-142e.htm>>.

<sup>111</sup> Vgl. Dietrich (Anm. 23), 382 ff.

dem EU-Generalsekretariat und der Kommission auf der anderen Seite sind in einem Abkommen geregelt.<sup>112</sup> Hierbei handelt es sich um einen völkerrechtlichen Vertrag auf Grundlage von Art. 24 EUV. Vertragsparteien sind einerseits die NATO als internationale Organisation, andererseits – da die EU keine Völkerrechtssubjektivität besitzt – die durch die EU-Organen vertretenen EU-Staaten.

#### IV. Drittstaatenbeteiligung

Das Krisenmanagement der EU verfolgt nach dem Willen der beteiligten Regierungen einen multilateralen Ansatz. Die Teilnahme an EU-Operationen ist kein exklusives Recht der EU-Staaten, sondern steht auf freiwilliger Grundlage auch den nicht der EU angehörenden NATO-Partnern und den EU-Beitrittskandidaten offen.<sup>113</sup> Für die Organisation dieser Zusammenarbeit lieferten die im Rahmen der Drittstaatenbeteiligung der WEU gesammelten Erfahrungen Hilfestellung. Die in der WEU praktizierten Konsultations- und Kooperationsformen bedurften jedoch einer Modifikation, da die Beteiligung von Drittstaaten an der ESVP die „Beschlussfassungsautonomie“ der EU unberührt lassen soll, insbesondere das Recht des EU-Rats, „über Grundsatzfragen und politische Fragen zu beraten und zu entscheiden“.<sup>114</sup> Das bedeutet letztlich, dass die EU sich das Recht vorbehält, über die Durchführung eigener Krisenreaktionseinsätze autonom zu entscheiden.

Die Einzelheiten der Beteiligung der Drittstaaten an der ESVP sind in den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Nizza geregelt<sup>115</sup>, die von allen potentiellen Partnern als Grundlage der Zusammenarbeit akzeptiert worden sind.<sup>116</sup> Für die EU gilt das Dokument als allgemeine Leitlinie nach Art. 13 Abs. 1 EUV und ist als solche für die Praxis der EU-Organen im Hinblick auf die Drittstaatenbeteiligung verbindlich. Danach finden zwischen den EU-Staaten und den nicht der EU angehörenden NATO-Partnern sowie den EU-Beitrittskandidaten auf politischer wie militärischer Ebene routinemäßig Konsultationen zu sicherheits- und verteidigungspolitischen Fragen statt. Im Krisenfall können sich die Drittstaaten unter detailliert geregelten Voraussetzungen an Krisenbewältigungsoperationen der EU beteiligen. In der Regel wird dies die Bereitstellung von Streitkräften bein-

<sup>112</sup> Abkommen zwischen der Europäischen Union und der Nordatlantikvertragsorganisation über den Geheimschutz vom 14. März 2003, ABl. EG 2003 Nr. L 80, 35.

<sup>113</sup> Europäischer Rat in Köln am 3./4. Juni 1999, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Anlage III – Erklärung des Europäischen Rates zur Stärkung der gemeinsamen Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik, Ziff. 3; Europäischer Rat am 10./11. Dezember 1999 in Helsinki, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Anlage 1 zu Anlage IV.

<sup>114</sup> Europäischer Rat in Köln am 3./4. Juni 1999, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Anhang III – Bericht des Vorsitzes über die Stärkung der gemeinsamen Europäischen Außen- und Sicherheitspolitik, Ziff. 5.

<sup>115</sup> Europäischer Rat in Nizza am 7.-9. Dezember 2000, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Anlage VI der Anlage VI.

<sup>116</sup> Vgl. Europäischer Rat in Göteborg 15./16. Juni 2001, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, V., Ziff. 50.

halten. Die Einzelheiten der Teilnahme, insbesondere die von den Drittstaaten zur Verfügung gestellten Fähigkeiten, werden für jeden einzelnen Einsatz durch *ad-hoc* zu treffende Vereinbarungen mit der EU geregelt. Die Beteiligung an der Leitung der Operation findet in einem jeweils einzusetzenden *Ad-hoc*-Ausschuss der beitragenden Länder statt, der als Forum für die Erörterung aller Angelegenheiten im Zusammenhang mit der Durchführung der Operation dient. Der *Ad-hoc*-Ausschuss hat allerdings gegenüber dem PSK als politischem und dem EUMC als militärischem Leitungsorgan der EU-Operation nur beratende Funktion.<sup>117</sup> Die Entscheidung über die grundsätzlichen Fragen der Leitung und der Kontrolle des Einsatzes verbleibt damit – dem Grundsatz der Beschlussfassungsautonomie der EU entsprechend – bei der EU. Hinsichtlich der laufenden Durchführung des Einsatzes haben die Drittstaaten aber – sofern sie in nennenswertem Umfang Streitkräfte zur Verfügung stellen – die gleichen Rechte und Pflichten wie die EU-Staaten.

Besondere Vereinbarungen über die Zusammenarbeit im Bereich der Krisenbewältigung hat die EU mit Russland, Kanada und der Ukraine getroffen. Diese sehen ebenfalls regelmäßige sicherheitspolitische Konsultationen im Rahmen bestehender Mechanismen sowie die Möglichkeit zur Teilnahme an EU-Operationen vor.<sup>118</sup>

Anders als bei der Anbindung der Drittstaaten an die WEU lässt sich die abgestufte Beteiligung der Drittstaaten an der ESVP in keine der existierenden völkerrechtlichen Beteiligungsformen einordnen. Sie stellt insbesondere keine Form der Assoziierung oder des Beobachterstatus dar, weil diese völkerrechtlichen Institute lediglich besondere Formen der Teilnahme an der Arbeit internationaler Organisationen erfassen. Da die EU jedoch (noch) keine selbstständige internationale Organisation mit eigener Rechtsfähigkeit ist, lässt sich die Beteiligung der Drittstaaten an der ESVP nur als institutionalisierte Form politischer Konsultationen zwischen den EU-Staaten auf der einen und den betreffenden Drittstaaten auf der anderen Seite begreifen. Die Teilnahme an EU-Einsätzen erfolgt im Einzelfall auf Grundlage von völkerrechtlichen Verträgen mit den teilnehmenden Staaten gemäß Art. 24 EUV. Diese Abkommen regeln jeweils detailliert die Bedingungen der Teilnahme des Drittstaats an der EU-Operation, insbesondere den Umfang und den Status des von ihm abkommandierten Personals sowie dessen Eingliederung in die Befehlskette der EU-Operation, den Beitrag des Drittstaats zur Finanzierung der Operation und den Umgang mit Verschlussachen.<sup>119</sup>

<sup>117</sup> Vgl. Europäischer Rat in Brüssel am 24./25. Oktober 2002, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Anlage II – ESVP: Umsetzung der Bestimmungen von Nizza über die Beteiligung der nicht der EU angehörenden europäischen Bündnispartner, Ziff. 16. So auch Thym (Anm. 75), 171 f.

<sup>118</sup> Zu Einzelheiten siehe den Bericht des spanischen Vorsitzes über die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik an den Europäischen Rat in Sevilla am 21./22. Juni 2002 (Ratsdokument 10160/02), Anhang IV-VI.

<sup>119</sup> Zu den Einzelheiten der Beteiligung von Drittstaaten an der ESVP Dietrich (Anm. 23), 365 ff.

## V. Bewertung

Indem sie die EU mit eigenen Fähigkeiten für die autonome Planung und Leitung ziviler und militärischer Krisenbewältigungseinsätze ausstattet und so die Grundlage dafür schafft, dass die in der EU erarbeitete Sicherheitspolitik auch unter dem "Label" der EU nach außen umgesetzt werden kann, schließt die ESVP die seit dem Maastrichter Vertrag existierende "operationelle Lücke" in der GASP.

Wie die ersten zivilen und militärischen EU-Einsätze dokumentieren, existiert bei der EU heute eine lebendige Verteidigungspolitik,<sup>120</sup> deren Bedeutung in den nächsten Jahren stetig zunehmen dürfte. Aus ihrem Wesen als intergouvernementale Zusammenarbeit folgt, dass die Praxis und die weitere Entwicklung der ESVP vom politischen Willen der beteiligten Regierungen abhängt. Mit dem Aufbau der ESVP haben die EU-Staaten den erstmals in Art. J.4 EUV/Maastricht begründeten Auftrag zur Formulierung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik jedenfalls erfüllt.

Von nicht zu unterschätzender Bedeutung für die politische Agenda der ESVP ist die Europäische Sicherheitsstrategie (ESS)<sup>121</sup> vom 12. Dezember 2003. Darin entwickeln die EU-Staaten unter dem Titel "Ein sicheres Europa in einer besseren Welt" erstmals eine gemeinsame sicherheitspolitische Konzeption, indem sie eine umfassende gemeinsame Bedrohungs- und Sicherheitsanalyse treffen, hierauf aufbauend ihre gemeinsamen strategischen Sicherheitsinteressen formulieren und deren Auswirkungen auf die EU-Politiken darstellen. Wegen ihrer allgemeinen Bedeutung dürfte die ESS als allgemeine Leitlinie im Sinne von Art. 13 Abs. 1 EUV einzuordnen sein, die den politischen Rahmen für zukünftige innerhalb von GASP und ESVP zu treffende, sicherheitspolitische Entscheidungen absteckt.<sup>122</sup>

Die durch die ESVP um ein ziviles und militärisches Krisenmanagementinstrumentarium erweiterte EU erfüllt die Merkmale einer regionalen Sicherheitseinrichtung im Sinne von Kapitel VIII SVN. Die EU kann daher vom VN-Sicherheitsrat – ohne Rücksicht auf ihre fehlende Rechtspersönlichkeit – gestützt auf Art. 53 Abs. 1 SVN für die Durchführung von Zwangsmaßnahmen nach Kapitel VII SVN in Anspruch genommen werden. Da die EU gleichzeitig als internationale Einrichtung im Sinne von Art. 48 Abs. 2 Var. 2 SVN zu qualifizieren ist, können die EU-Staaten sich ihrerseits der EU bedienen, um ihre Verpflichtungen aus der VN-Satzung wahrzunehmen. Die EU kann außerdem von der OSZE mit der Durchführung friedenssichernder bzw. friedenserhaltender Operationen beauftragt werden.<sup>123</sup>

---

<sup>120</sup> Bislang wurden im Rahmen der ESVP insgesamt 15 zivile und militärische Operationen durchgeführt, vgl. die Internetseite des Rates: <<http://ue.eu.int>>.

<sup>121</sup> Ratsdokument 15849/03.

<sup>122</sup> Vgl. E. Reiter, *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 3-4/2004, 26 (30).

<sup>123</sup> Zur Stellung der EU im System von VN und OSZE ausführlich Dietrich (Anm. 23), 441 ff., 456 f.

## **D. Gemeinsame Verteidigungspolitik im Verfassungsvertrag**

Der derzeit im Ratifikationsprozess befindliche Vertrag über eine Verfassung für Europa entwickelt die Verteidigungspolitik der EU in zweierlei Hinsicht weiter.

### **I. Kodifikation der Grundlagen der gemeinsamen Verteidigungspolitik**

Zum einen kodifiziert der Verfassungsvertrag die bislang ausschließlich in den Schlussfolgerungen der Europäischen Räte und den zu ihrer Umsetzung ergangenen Vereinbarungen und Sekundärrechtsakte geregelten Grundsätze der ESVP, die zukünftig unter der treffenderen Bezeichnung Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) firmieren soll. Art. I-41 Abs. 1 VV legt fest, dass die GSVP "integraler Bestandteil" der GASP ist. Sie soll die EU in die Lage versetzen, außerhalb des Unionsgebiets "zur Friedenssicherung, Konfliktverhütung und Stärkung der internationalen Sicherheit gemäß den Grundsätzen der Charta der Vereinten Nationen" beizutragen. Die Bezugnahme auf die VN-Satzung in dieser speziell die Verteidigungspolitik betreffenden Vertragsbestimmung unterstreicht, dass das Krisenmanagementinstrumentarium der EU nur dann zum Einsatz kommen darf, wenn eine entsprechende Operation von der VN-Satzung erlaubt ist.

Art. I-41 Abs. 1 Satz 3 und Abs. 3 VV stellen klar, dass die EU Aufgaben der Krisenbewältigung mit Fähigkeiten durchführen wird, die ihr von den Mitgliedstaaten zur Verfügung gestellt werden. Dies dokumentiert dreierlei: Erstens zeigt es, dass die EU für die von ihr geführten Operationen nicht auf eigene Einsatzkapazitäten zurückgreifen kann, sondern auf Fähigkeiten der Mitgliedstaaten angewiesen ist. Zweitens wird hier primärrechtlich normiert, dass die Teilnahme an EU-Missionen ausschließlich auf freiwilliger Basis erfolgt und die EU-Staaten die volle Hoheit über ihre zivilen und militärischen Einsatzkapazitäten behalten. Gleichzeitig wird deutlich, dass die Mitgliedstaaten aufgefordert sind, der EU die für Krisenbewältigungsmissionen benötigten nationalen Fähigkeiten zur Verfügung zu stellen.

### **II. Weiterentwicklung der gemeinsamen Verteidigungspolitik**

Zum anderen entwickelt der Verfassungsvertrag die sicherheits- und verteidigungspolitische Zusammenarbeit – wie auch die GASP insgesamt – weiter:

Art. III-309 Abs. 1 VV ergänzt den Aktionsradius für verteidigungspolitische Operationen um neue Themen: Zu den klassischen Petersberg-Aufgaben sollen künftig auch gemeinsame Abrüstungsmaßnahmen, Aufgaben der militärischen Beratung und Unterstützung, Aufgaben der Konfliktverhütung und der Erhaltung

des Friedens sowie Operationen zur Stabilisierung der Lage nach Konflikten hinzutreten. Mit solchen Missionen soll ausdrücklich auch zur Bekämpfung des Terrorismus beigetragen werden, insbesondere durch Unterstützung von Drittstaaten bei Maßnahmen gegen terroristische Strukturen. Hier dokumentiert sich die besondere Priorität, die die EU-Staaten der Bekämpfung des internationalen Terrorismus neuerdings auch im Rahmen der GASP zuerkennen.<sup>124</sup>

Das Mandat des neuen Außenministers der EU erstreckt sich gem. Art. I-28 Abs. 2 Satz 2 VV in vollem Umfang auf die Festlegung und Ausführung der GSVP.<sup>125</sup> Ihm obliegt gemäß Art. III-309 Abs. 2 Satz 2 VV die Koordinierung der zivilen und militärischen Aspekte EU-geführter Operationen. Er ist damit – unter der Aufsicht des Ministerrats und in Abstimmung mit dem PSK – verantwortlich für die Kohärenz der Missionen, einschließlich aller zivilen und militärischen Aspekte.<sup>126</sup>

Für die Finanzierung der Vorbereitungsphase militärischer oder ziviler Krisenbewältigungsoperationen wird gemäß Art. III-313 Abs. 3 UAbs. 2 VV ein “Anschubfonds” gebildet, der aus Beiträgen der Mitgliedstaaten gespeist wird.

Daneben werden in der EU verschiedene Formen neuer abgestufter, ungleichzeitiger verteidigungspolitischer Kooperationen eingeführt: Erstens kann der Ministerrat die Durchführung von Petersberg-Missionen gemäß Art. I-41 Abs. 5 i.V.m. Art. III-310 VV auf eine Gruppe von EU-Staaten übertragen, die im Rahmen einer *ad-hoc* zu bildenden “Exekutiv-Kooperation” die Operation in eigener Regie plant und durchführt. Zweitens erlaubt der Verfassungsvertrag mit der Einführung verschiedener Formen permanenter engerer Zusammenarbeiten einzelner Mitgliedstaaten die Entwicklung unterschiedlicher verteidigungspolitischer Integrationsniveaus unter dem Dach der EU: Zunächst wird mit der Streichung der Ausnahmeklausel von Art. 27b Satz 2 EUV der Bereich der ESVP generell für Verstärkte Zusammenarbeiten im Sinne von Art. 43 bis 45 EUV geöffnet. Der Verfassungsvertrag greift zudem die Initiativen einiger Mitgliedstaaten auf, die untereinander bei der Entwicklung militärischer Fähigkeiten enger zusammenarbeiten wollen: Art. I-41 Abs. 6 i.V.m. Art. III-312 VV sieht vor, dass kollektive Rüstungsvorhaben innerhalb der EU als sog. Ständige Strukturierte Zusammenarbeit verwirklicht werden können. Die in Art. I-41 Abs. 3 UAbs. 2 und Art. 311 VV vorgesehene und durch die Gemeinsame Aktion 2004/551/GASP<sup>127</sup> bereits eingerichtete Europäische Verteidigungsagentur ermöglicht schließlich unter dem Dach der EU eine engere Zusammenarbeit auch auf

<sup>124</sup> Vgl. die Erklärung des Europäischen Rates zum Kampf gegen den Terrorismus vom 25. März 2004 (Ratsdokument 7906/04).

<sup>125</sup> Vgl. den Schlussbericht der Arbeitsgruppe des Verfassungskonvents zum Thema “Verteidigung”, Ziff. 71.

<sup>126</sup> Vgl. den Schlussbericht der Arbeitsgruppe des Verfassungskonvents zum Thema “Verteidigung”, Ziff. 52 b).

<sup>127</sup> Gemeinsame Aktion 2004/551/GASP des Rates vom 12. Juli 2004 über die Einrichtung der Europäischen Verteidigungsagentur, ABl. EU 2004 Nr. L 245, 17.

dem Gebiet der Rüstungsforschung und -entwicklung, an der sich mit Ausnahme Dänemarks bereits alle EU-Staaten beteiligen.

Bemerkenswert ist auch die in Art. I-43 und Art. III-329 VV aufgenommene Solidaritätsklausel, mit der sich alle EU-Staaten für den Fall von Terroranschlägen sowie Katastrophen menschlichen oder natürlichen Ursprungs gegenseitige Unterstützung im Zivil- und Katastrophenschutz zusichern. Es handelt sich hier um eine institutionalisierte Form zwischenstaatlicher Zusammenarbeit im Bereich der inneren Sicherheit, an der Unionsorgane beteiligt sind und die erforderlichenfalls auch militärische Mittel unter Inanspruchnahme der ESVP-Strukturen umfassen kann. Demgegenüber kommt der in Art. 42 Abs. 7 VV vorgesehenen militärischen Beistandsklausel praktisch keine eigene Bedeutung zu, da diejenigen EU-Staaten, die zur Übernahme einer militärischen Beistandsverpflichtung bereit sind, diese in der NATO organisieren und die übrigen sich auf ihre Neutralität berufen können.<sup>128</sup> Beide Klauseln stärken innerhalb der Union aber den Solidaritätsgedanken.

## E. Schlussbetrachtung

Die zu Beginn dieses Beitrags aufgeworfene Frage nach der unionsrechtlichen Zulässigkeit der Einführung der ESVP ist positiv zu beantworten. Die Entwicklung einer operativen Verteidigungspolitik ist bereits im Maastrichter Vertrag angelegt. Der an die EU-Staaten gerichtete Auftrag, eine solche Politik zu erarbeiten, beinhaltet notwendigerweise auch den mit der ESVP realisierten Aufbau einer operativen zivilen und militärischen Infrastruktur für die Krisenbewältigung.

Das Beispiel der gemeinsamen Verteidigungspolitik der EU dokumentiert dabei zwei zu beobachtende Tendenzen zwischenstaatlicher Zusammenarbeit in Europa:

Zum einen fügt sich die Entwicklung der verteidigungspolitischen Zusammenarbeit in der EU in einen mit dem Ende des Zweiten Weltkriegs eingeleiteten Prozess ein, in dem die europäischen Staaten ihre zwischenstaatliche Zusammenarbeit in Fragen der Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik immer weiter ausdehnt haben.

Soweit diese politische Zusammenarbeit im Rahmen der Europäischen Gemeinschaften und später der EU verwirklicht wurde, hat diese beginnend mit der Einheitlichen Europäischen Akte von 1986 zum anderen eine stetig zunehmende "Verrechtlichung" erfahren. Diese "Verrechtlichung" bedeutet nicht die Errichtung supranationaler Institutionen, an welche die teilnehmenden Staaten ihre außen-, sicherheits- und militärpolitischen Befugnisse delegieren, wie es die Europäische Verteidigungsgemeinschaft (EVG) vorgesehen hatte. Sie ist vielmehr dadurch gekennzeichnet, dass die vormals nur den Regeln der Diplomatie und des allgemeinen Völkerrechts unterworfenen Zusammenarbeit in diesen Poli-

---

<sup>128</sup> Einen eigenen Vorschlag für eine Beistandsklausel liefert deshalb C. E i n e m, EuR 39 (2004), 202 (212 ff.).

tikbereichen mit einem immer weiter ausdifferenzierten rechtlichen und institutionellen Gerüst ausgestattet wurde, das dem Ziel dient, die Politiken der teilnehmenden Staaten kohärent zu gestalten.

In der EU kommt dabei dem Unionsrecht für die gemeinsame Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik eine "Bereitstellungsfunktion"<sup>129</sup> zu: Aus Art. 11 Abs. 1 EUV und Art. 17 Abs. 1 EUV ist abzuleiten, dass die EU die Aufgabe hat, geeignete rechtliche und institutionelle Strukturen bereit zu stellen, die es den Mitgliedstaaten ermöglichen, eine gemeinsame Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik einerseits intern zu "erarbeiten" und andererseits nach außen zu "verwirklichen". Dabei ist das Unionsrecht gefordert, die erforderlichen Verfahren, Institutionen und Entscheidungstypen zur Verfügung zu stellen. Nachdem mit der Einführung der GASP im Maastrichter Vertrag bereits die erforderlichen Verfahren und Institutionen für die Erarbeitung einer gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik bereitgestellt wurden, stellt die ESVP der EU nun auch die operativen Kapazitäten für deren praktische Umsetzung zur Verfügung.

Die Evolution der gemeinsamen Verteidigungspolitik der EU folgt hierbei einer in der europäischen Rechtsentwicklung häufig zu beobachtenden Tendenz: Zunächst werden zwischenstaatliche Zusammenarbeiten in einzelnen Politikbereichen auf administrativer Ebene ergebnisoffen vorgedacht, aber nicht unmittelbar eingeführt, sondern ihre Erarbeitung politischen Gremien überlassen. Anschließend wird der rechtliche Rahmen der Zusammenarbeit aufgrund der gewonnenen praktischen Erfahrungen im Gemeinschafts- bzw. im Unionsrecht kodifiziert. Bezogen auf die gemeinsame Verteidigungspolitik bedeutet die Kodifikation der Grundsätze der GSVP im Verfassungsvertrag den (vorerst) letzten Schritt dieses Prozesses. Damit wird endlich auch nach außen für jeden interessierten Bürger erkennbar, was die gemeinsame Verteidigungspolitik der EU ist, welchen Grundsätzen und Zielen sie verpflichtet ist und welche Mittel ihr zur Verfügung stehen. Dies trägt – jedenfalls für diesen Bereich – zur häufig geforderten Transparenz europäischer Politik bei.

---

<sup>129</sup> Grundlegend zum Konzept der "Bereitstellungsfunktion des Rechts" G. F. Schuppert, in: W. Hoffmann-Riem/E. Schmidt-Aßmann/G. F. Schuppert, Reform des allgemeinen Verwaltungsrechts. Grundfragen, 1993, 65 (96 ff.), sowie ders./C. Bumke, Die Konstitutionalisierung der Rechtsordnung, Überlegungen zum Verhältnis von verfassungsrechtlicher Ausstrahlung und Eigenständigkeit des "einfachen" Rechts, 2000, 37 f. Zur Anwendung dieses Konzepts auf die Verteidigungspolitik der EU eingehend Dietrich (Anm. 23), 24 f., 116 f., 468 ff.

Summary<sup>130</sup>

## The Legal Basis of the Security and Defence Policy of the European Union

The European Security and Defence Policy (ESDP) has equipped the European Union (EU) with operative capacities for its own civil and military crisis management now for the best part of five years. The ESDP is the common defence policy of the EU envisaged in Article 17 Treaty on European Union (TEU). It forms the operative part of the Common Foreign and Security Policy (CFSP). The ESDP basically alters the foreign and political face of the EU in that it equips its foreign policies with its own military capacity to act. This means in the end the transformation of the EU to an (also) military alliance.

Although the ESDP has only been introduced step by step since 1999 through resolutions of the European Council in the form of so-called “Conclusions of the Council”, its development was already created in the Treaty of Maastricht: Article J.4 (1) TEU/Maastricht directed the instruction to the member states of the EU to introduce a “common defence policy” step by step in a long-term process. This meant that introduction of a political defence co-operation was defined as the goal of the CFSP. Determination of the actual content of this co-operation was left over to the EU states within the framework of inter-governmental co-operation in a step-by-step process. The so-called “decisions and actions of the Union which have defence implications” had a special significance here. They formed the instruments with which the EU Council was able to prepare the way to expressed formulation of the common defence policy in a continuous process and an open result. It can be assumed from the “travaux préparatoires” for the Treaty of Maastricht that the EU states were in agreement from the very beginning of the CFSP that the potential sphere of application of the common defence policy (including civil and military means) should comprise missions for maintaining and restoring peace, preventing conflict and managing crises on behalf of international organisations such as the UN and the OSCE as well as humanitarian aid.

The Treaty of Amsterdam created clarity about possible deployment scenarios for defence operations of the EU on the level of primary Union law through codification of the so-called “Petersberg Tasks”.

At first, the EU was not authorised, however, to implement its defence resolutions itself. The EU states made up for this lack of operative competence through recourse to the Western European Union (WEU), which functioned under the validity of the Treaties of Maastricht and Amsterdam as the “armed arm” of the EU by executing the defence resolutions of the EU Council. Only the Treaty of Nice equipped the EU with the authority to implement its defence resolutions itself and thus created in primary EU Law the prerequisite for introduction of the operative parts of the ESDP.

In institutional respect, the ESDP means the building up of new military and also civil institutions within the structures of the Council with which the EU can organise and lead autonomous crisis management missions. These were instituted predominantly through secondary law acts. In the military objective of the EU (the so-called Helsinki Headline

---

<sup>130</sup> Summary by the author.

Goal) the member states have undertaken on the basis of various conclusions of the European Council and political declarations on the governmental level to provide the EU with its own forces for carrying out military operations when needed on a voluntary basis within the terms of the Petersberg Tasks. As the sole power of decision for the deployment of forces remains with the member states, no automatism arises which would allow the competent EU bodies direct access to the forces. The EU, supplemented by an autonomous crisis management, has developed its own security and political defence relations to third-party states willing to co-operate which can participate voluntarily and on the basis of ad-hoc agreements under international law in operations of the EU (no discrimination). Together with NATO, the EU has developed a “strategic partnership” within the framework of the ESDP on the basis of political accords and an Agreement on the Security of Information. The co-operation between EU and NATO has to take into consideration the fact that the defence policy of the EU is subordinate to the policies of the NATO in accordance with Article 17 (1) subparagraph 3 TEU (no decoupling). The NATO therefore has “a right to first access” in crises management matters, i.e. crisis management measures of the EU only come into question when the NATO does not decide to take its own steps. Apart from this, the EU does without (at first) its own capacities in respect to planning the forces, command structures and procurement steps and receives instead, for the planning and execution of its own military operations, access to the corresponding structures of the NATO (no duplication).

With development of the ESDP, the EU states have implemented its brief for formulation of a common defence policy, founded for the first time in Article J.4 TEU/Maastricht, which necessarily also includes the building up of an operative civil and military infrastructure for crisis management. It is remarkable that the principles of the ESDP were not codified as the CSFP in the primary EU Law but determined by political declarations of the EU states and on the level of secondary Union law.

The EU, extended through the ESDP by a civil and military crisis management instrument, fulfils the attributes of a regional arrangement or agency for dealing with security matters in the terms of section VIII of the Charter of the United Nations and is at the same time to be qualified as an international agency in the terms of Article 48 (2) var. 2 of the Charter of the United Nations.

The Treaty establishing a Constitution for Europe develops – inasmuch as it comes into force – the ESDP in two ways: firstly, it codifies the principles of the ESDP regulated up to now only in the conclusions of the European Council and the agreements and secondary law acts enacted for their implementation in primary EU Law. Secondly, it develops security and defence co-operation in the EU in material respect through further endorsement of the Petersberg Tasks, the implementation of the Union Minister for Foreign Affairs and the adoption of a solidarity clause for cases of terrorist attacks or natural or man-made disasters and various new forms of closer co-operation between individual member states.

ZaöRV 66 (2006)