

Deutscher Bundestag ■ Wissenschaftliche Dienste

GASP, ESVP und ihre Instrumente – Ein Überblick

Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) und die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) entwickeln sich seit Ende der 90iger Jahre sehr dynamisch. Den formulierten militärischen und zivilen Planzielen entsprechend werden handlungsfähige Strukturen aufgebaut und Einrichtungen geschaffen. Die Entwicklungen sind von einem breiten Konsens getragen und im Einklang mit den im Verfassungsvertrag angelegten Bestimmungen. Seit Jahresbeginn sind die ersten der schnell verlegbaren europäischen Gefechtsverbände vollständig einsatzbereit. Auch Deutschland hat für das erste Halbjahr 2007 Truppenteile im Rahmen des deutsch-niederländisch-finnischen Verbandes standby gemeldet. Die parlamentarische Kontrolle verbleibt in dem intergouvernemental ausgestalteten Bereich auch weiterhin maßgeblich bei den nationalen Parlamenten, ebenso gilt das Parlamentsbeteiligungsgesetz im Falle eines Einsatzes. Die deutsche Ratspräsidentschaft will die ESVP im Rahmen der Planziele (ziviles Planziel 2008 und Streitkräfteplanziel 2010) ausbauen. Der Beitrag aktualisiert das Europa-Thema 44/06 vom 18. September 2006.

Entwicklung der GASP und der ESVP

Seit 1970 kooperierten die Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften (EG) im Bereich der Außenpolitik durch das Instrument der Europäischen Politischen Zusammenarbeit und normierten diese Praxis 1987 in der Einheitlichen Europäischen Akte. Nach dem Ende der bipolaren Konfrontation wurde diese Zusammenarbeit durch den **Vertrag von Maastricht (1993)** in einen einheitlichen institutionellen und rechtlichen Rahmen gefasst und um eine sicherheitspolitische Komponente erweitert. Die dadurch in die EU-Verträge integrierte außen- und **sicherheitspolitische Säule der Europäischen Union** hat in den vergangenen Jahren zusehends an Kohärenz und Handlungsfähigkeit gewonnen. Anders als der Bereich des Gemeinschaftsrechtes (erste Säule) und der in diesem Rahmen durchgeführten gemeinsamen Politiken ist die GASP intergouvernemental ausgestaltet.

Der **Vertrag von Amsterdam (1999)** sah die schrittweise Festlegung einer gemeinsamen europäischen Verteidigungspolitik vor. Mit Einführung des Amtes des **Hohen Repräsentanten für die GASP**, derzeit wahrgenommen von Javier Solana („Mr. GASP“), sollte der Außenpolitik mehr Wirksamkeit und Profil verliehen werden. Eine seinerzeit ebenfalls neu geschaffene „Strategieplanungs- und Frühwarninheit“ soll ihn unterstützen. Nachdem die britische Regierung auf dem französisch-britischen Gipfel-

treffen im Dezember 1998 in St. Malo ihre traditionelle Haltung, die Nordatlantische Vertragsorganisation (NATO) sei allein Garant für die Sicherheit und Verteidigung Europas, aufgab, war der Weg zum Ausbau der sicherheits- und verteidigungspolitischen Komponente der GASP hin zu einer Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik eröffnet.

Mit der **„Erklärung des Europäischen Rats zur Stärkung der GASP“** von Köln im Juni 1999 wurde der Aufbau einer **operativen und eigenständigen ESVP** als integraler Bestandteil der GASP eingeleitet. Ziel war es, der EU in Bezug auf internationale Konfliktverhütung und Krisenbewältigung Handlungsfähigkeit zu verleihen. Vor allem sollte ein autonomes militärisches Eingreifen bei internationalen Krisen ermöglicht werden, allerdings einschränkend nur „in den Fällen, in denen die NATO als Ganzes nicht beteiligt ist“, um eine Konkurrenzsituation zu vermeiden.

Aufgaben

Im Juni 1992 einigten sich die Mitgliedsstaaten darauf, die Organisation der Westeuropäischen Union (WEU) wieder zu beleben und sie insbesondere zur Erfüllung folgender, auch als **„Petersberg-Aufgaben“** bezeichneter Missionen zu befähigen: Humanitäre Einsätze, Rettungsmaßnahmen in Katastrophenfällen, frie-denserhaltende Einsätze und Kampfeinsätze zur

Bewältigung von Krisen sowie friedensschaffende Maßnahmen. Die politischen Beschlüsse von Petersberg sind inzwischen auch Gegenstand der ESVP und seit **2000** mit dem **Vertrag von Nizza** in Art. 17 Abs. 2 EU in die vertraglichen Grundlagen der Union aufgenommen. Somit erfolgte durch die Integration der ehemaligen WEU-Aufgaben in den Vertrag eine genauere Bestimmung möglicher Einsätze im Bereich des nicht-militärischen und militärischen Krisenmanagements der EU. Neben den operativen Aufgaben der WEU hat die EU auch deren nachgeordnete Einrichtungen (Satellitenzentrum in Torrejón, Institut für Sicherheitsstudien in Paris) übernommen. Der WEU verbleiben Residualfunktionen im Hinblick auf die Parlamentarische Versammlung und die Beistandsverpflichtung in Art. 5 WEU-Vertrag. Dieser normiert – anders als Art. 5 des NATO-Vertrages – eine Beistandsverpflichtung der Mitgliedstaaten und stellt insoweit eine weiterreichende Vertragspflicht dar.

Akteure

Der **Europäische Rat (ER)** legt die Grundsätze und allgemeinen Leitlinien der GASP fest. Er beschließt einstimmig politisch bindende **Gemeinsame Strategien**, die die außen- und sicherheitspolitische Linie der EU bestimmen. Zentrales Gremium im Bereich der GASP einschließlich der ESVP ist der **Rat „Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen“ (Rat)**, der auf Grundlage der vom Europäischen Rat bestimmten allgemeinen Richtlinien **Gemeinsame Standpunkte** und **Gemeinsame Aktionen** annehmen kann. In **Gemeinsamen Standpunkten** (politisch bindend) werden politische Konzepte für bestimmte Fragen geographischer oder thematischer Art festgelegt. Die völkerrechtlich bindenden **Gemeinsamen Aktionen** werden verabschiedet, wenn die Union in einer spezifischen Situation operativ tätig werden will. Beschlüsse im Rahmen der GASP folgen grundsätzlich dem Einstimmigkeitsprinzip. Davon kann bei Gemeinsamen Standpunkten oder Aktionen abgewichen werden, wenn diesen eine einstimmig beschlossene Strategie zugrunde liegt. Darüber hinaus können vom Rat einstimmig völkerrechtlich verbindliche **Beschlüsse** oder politisch bindende **Erklärungen** angenommen werden.

Parlamentarische Mitwirkung

An der Mitwirkung des Europäischen Parlaments (EP) im Bereich der GASP hat sich aufgrund des **intergouvernementalen Charakters** seit Maastricht wenig geändert. In den vergemeinschafteten Politikbereichen dagegen hat sich das EP der Rolle eines Mit-Gesetzgebers genähert. In den Mitgliedstaaten gehört die nationale Außen- und Sicherheitspolitik überwiegend in die Sphäre der Exekutive, in der sich die parlamentarische Mitwirkung weitgehend auf Kontrollbefugnisse beschränkt. Die Schwäche der

Parlamente im Bereich der Außenpolitik wird in der Regel dadurch relativiert, dass die Regierungen als primäre außenpolitische Akteure vom Vertrauen einer Parlamentsmehrheit abhängig sind. Ein solches Verhältnis besteht indes nicht zwischen Rat und EP. Gleichwohl hatte sich das EP frühzeitig um die Entwicklung eines sicherheitspolitischen Profils bemüht und einen Ausschuss für Sicherheit und Abrüstung als Unterausschuss des damaligen Politischen Ausschusses eingesetzt.

Zu Beginn der 6. Wahlperiode des EP (2004-2009) konstituierte sich innerhalb des EP-Ausschusses für auswärtige Angelegenheiten ein **Unterausschuss für Sicherheit und Verteidigung**. Dieser Ausschuss nimmt durch Information und Diskussion de facto in weiten Bereichen zumindest eine **parlamentarische „Begleitung“** in diesem Bereich wahr. Er ist auch mit dem Kontakt zu den nationalen parlamentarischen Verteidigungsausschüssen betraut.

Formell erfolgt die Beteiligung des EP an der GASP nach Art.21 EU im Wesentlichen im Wege von drei Instrumenten. Zum einen unterrichtet Ratsvorsitz und Kommission das EP regelmäßig über die aktuellen Entwicklungen in der GASP. Zum anderen hört der Ratsvorsitz das EP zu den wichtigsten Aspekten und grundlegenden Weichenstellungen der GASP und achtet auf eine gebührende Berücksichtigung der Auffassungen des EP. Diese **Konsultationsverpflichtung** erstreckt sich nur auf die Grundentscheidungen der GASP und nicht auf einzelne GASP-Aktivitäten. Schließlich führt das EP seinerseits eine **jährliche Aussprache** über die Fortschritte bei der Durchführung der GASP durch und bezieht dabei auch Themen der ESVP in seine Beratungen ein und kann Anfragen und Empfehlungen an den Rat und die Kommission richten. Während dem Rat daran gelegen ist, die intergouvernementale Ausrichtung der GASP zu wahren, ist das EP bestrebt, seine Einflussmöglichkeiten auf die inhaltliche Gestaltung der GASP zu erweitern.

Finanzierung

Das Haushaltsrecht ermöglicht dem EP eine eingeschränkte Einflussnahme. Finanzausgaben im Rahmen des GASP gehen zwar grundsätzlich zu Lasten des Gemeinschaftshaushaltes und werden als nichtobligatorische Ausgaben eingeordnet, hinsichtlich derer das EP über weit reichende Befugnisse verfügt. Allerdings sind Maßnahmen mit militärischen oder verteidigungspolitischen Bezügen, deren Kosten nach dem Bruttonationaleinkommen auf die Mitgliedstaaten verteilt werden, den haushaltsrechtlichen Befugnissen des EP entzogen. Der ATHENA-Mechanismus ist nur ein Beispiel dafür, dass die budgetäre Kontrolle sowohl dem EP wie auch den nationalen Parlamenten nur in Teilen möglich ist.

Die ESVP nach dem Verfassungsvertrag

Durch den Vertrag über eine Verfassung für Europa (VVE) sollen die Handlungsoptionen der Europäischen Union im Bereich der ESVP erweitert und konzeptionell angepasst werden. Unabhängig von der weiteren Entwicklung zur Zukunft des Vertrages kommt ihm insbesondere im Bereich der Sicherheit und Verteidigung eine **Vorwirkung** zu. Die Entwicklungen seit den negativen Referenden über den Vertrag zeigen, dass sich die Dynamik weitgehend unabhängig vom ins Stocken geratenen Verfassungsprozess vollzieht. So wurden im Vertrag angelegte neue Instrumente für eine größere operative Wirksamkeit der europäischen Verteidigung geschaffen. Die im Vertrag vorgesehene **Europäische Verteidigungsagentur** (EDA) wurde bereits 2004 eingerichtet. (**Leitlinien und Haushalt**) Die ebenfalls vorgesehene **Solidaritätsklausel** zur gegenseitigen Unterstützung bei der Bewältigung der Folgen von terroristischen Anschlägen und Katastrophen wurde unter dem Eindruck der Anschläge in Madrid im März 2004 vorab aktiviert. Sie ist bis zum Inkrafttreten des Vertrages politisch, aber nicht rechtlich bindend. Die im VVE getroffenen Neuregelungen zur GASP und ESVP waren und sind von breiter Zustimmung getragen. Künftige Überlegungen, konsensuale Teilbereiche des Vertrages in der einen oder anderen Form umzusetzen, werden diesen Bereich umfassen. Deshalb lohnt ein kurzer Ausblick auf die **beabsichtigten Regelungen**: Auch wenn der VVE keine gemeinsame europäische Verteidigung etabliert, so eröffnet er – wie bereits das geltende Recht in Art. 17 Abs. 1 EU – die Option, dass der Europäische Rat einen **Beschluss über die Festlegung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik** fasst, den die Mitgliedstaaten gemäß ihren verfassungsrechtlichen Vorschriften annehmen. Die Union könnte sich so längerfristig zu einem kollektiven Sicherheitssystem entwickeln. Darüber hinaus sind die Mitgliedstaaten grundsätzlich verpflichtet, zivile und militärische Fähigkeiten als Beitrag zur Verwirklichung der vom Rat festgelegten Ziele zur Verfügung zu stellen. Die gegenwärtige Differenzierung der Handlungsformen im Bereich der GASP in gemeinsame Strategien, Aktionen und Standpunkte sieht der VVE nicht vor. An ihre Stelle treten als „Europäische Beschlüsse über Aktionen und Standpunkte“ bezeichnete **Sekundärrechtsakte**. Für Ratsbeschlüsse über militärische Missionen gilt wie bisher das Prinzip der Einstimmigkeit. Signifikanteste Neuerung im Bereich der GASP ist die Einrichtung des Amtes eines **Europäischen Außenministers**. Im Rahmen seiner Doppelfunktion als Vorsitzender im Rat für Außenbeziehungen und Mitglied der Kommission führt er die GASP. Er verfügt über ein eigenes, wenn auch nicht exklusives Vorschlagsrecht für Initiativen im Bereich GASP einschließlich der ESVP. Ihm soll ein eigener Europäischer Auswärtiger Dienst zuarbeiten.

Der Verfassungsvertrag sieht darüber hinaus **neue Flexibilisierungsinstrumente** im sicherheitspolitischen Bereich in Form der „Ständig Strukturierten Zusammenarbeit“ und der „Gruppenbildung“ vor. Im Rahmen des ersten Instruments können jene Staaten, die anspruchsvollere Kriterien in Bezug auf ihre militärischen Fähigkeiten erfüllen, weitergehende Verpflichtungen eingehen. Letzteres sieht die Kooperation einer Gruppe von Mitgliedstaaten bei der Durchführung von Missionen vor.

Eine **Beistandsklausel** war wegen ihres Verhältnisses zu den Beistandsklauseln im NATO- und WEU-Vertrag im Verfassungskonvent kontrovers diskutiert worden. Da der besondere Charakter der Sicherheits- und Verteidigungspolitik einiger Mitgliedstaaten ausdrücklich unberührt bleibt, kommt der Beistandsklausel primär politische Bedeutung zu.

Was die parlamentarische Kontrolle angeht, so ließe der Vertrag die **Beteiligung des EP** an der ESVP grundsätzlich unverändert. Die Unterrichts- und Anhörungspflicht obliegt de lege ferenda dem Europäischen Außenminister, der auf die gebührende Berücksichtigung der Auffassungen des EP zu achten hätte. Die bisher einmal jährlich stattfindende Aussprache über die Fortschritte bei der Durchführung der GASP würde zweimal im Jahr stattfinden und sich ausdrücklich auch auf die ESVP erstrecken.

Die Europäische Sicherheitsstrategie

Mit der von dem Hohen Vertreter Javier Solana ausgearbeiteten und vom ER im Dezember 2003 angenommenen Europäischen Sicherheitsstrategie „Ein sicheres Europa in einer besseren Welt“ wurde erstmals ein umfassendes Konzept für die Sicherheitspolitik der EU formuliert. Die Strategie sieht die **EU als globalen Akteur**, der Verantwortung „für die globale Sicherheit und für eine bessere Welt“ tragen soll. Die Zielsetzungen von GASP und ESVP konkretisierend, fordert sie ein aktiveres außenpolitisches Handeln der EU mit verbesserten Fähigkeiten und mit mehr Kohärenz sowie die Zusammenarbeit mit Partnern. Militärische Kapazitäten werden verstanden als Mittel im Zusammenspiel mit zivilen Krisenpräventions- und Krisenbewältigungsmechanismen.

Die Strategie trägt dem veränderten sicherheitspolitischen Umfeld insbesondere nach dem 11. September Rechnung. Sie basiert auf einem **umfassenden Sicherheitsbegriff** und identifiziert als Hauptbedrohungen den Terrorismus, die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen, Regionalkonflikte, "gescheiterte" Staaten sowie organisierte Kriminalität. Mit neuen Aufgaben wie gemeinsamen Entwaffnungsoperationen oder Unterstützung von Drittländern im Kampf gegen den Terrorismus werden die Petersberg-Aufgaben funktional und geografisch erweitert und präzisiert (so genannte **Petersberg-Plus-Aufgaben**). Das präventive Gesamtinstrument der EU wird betont, der Einsatz militärischer Gewalt

als letztes Mittel nicht ausgeschlossen. Die EU bekennt sich zu einer Weltordnung auf der Grundlage eines wirksamen Multilateralismus und der Stärkung internationaler Organisationen (insbesondere der UN) und des Völkerrechts.

Das Markenzeichen der ESVP – Die zivile Komponente

Charakteristikum der ESVP ist der parallele und ausgewogene Aufbau von militärischen wie auch nicht-militärischen Fähigkeiten. So wurde vom Europäischen Rat in Feira (Juni 2000) und ergänzt in Göteborg (Juni 2001) die Ausgestaltung der zivilen Fähigkeiten der ESVP beschlossen. Ein Ausschuss für die zivilen Aspekte der Krisenbewältigung (CIVCOM), der das Politische und Sicherheitspolitische Komitee (PSK) berät, wurde eingerichtet. Bis 2003 zu erreichende zivile Planziele in Form bestimmter Einsatzreserven in den Bereichen Polizei, Rechtsexperten, Zivilverwaltung und Katastrophenschutz wurden beschlossen. In quantitativer Hinsicht war das Planziel durch die Zusagen ziviler Kräfte der Mitgliedstaaten bereits 2002 erfüllt. Zur weiteren Verbesserung und Ausweitung der zivilen Fähigkeiten wurde im Juni 2004 ein ziviler Aktionsplan verabschiedet.

Im Dezember 2004 formulierte der ER als neues ziviles Planziel das **Civilian Headline Goal 2008**. Das zivile Aufgabenspektrum der ESVP wird durch die Fähigkeit zum Monitoring von Krisen und durch die fachliche Unterstützung der Sonderbeauftragten der EU ergänzt. Die Handlungsfelder werden um Bereiche wie Demobilisierung und Reform des Sicherheitssektors ergänzt. Zur Verbesserung der Qualität ziviler Fähigkeiten wurden Anforderungen an Personal und Ausrüstung der Mitgliedstaaten formuliert, eine zukünftig engere Zusammenarbeit und Abstimmung mit dem militärischen Bereich gefordert sowie die Beschleunigung der Reaktionszeiten angestrebt.

So wurde, um die Entsendegeschwindigkeit zu erhöhen, im Juni 2005 die Bereitstellung so genannter **Civilian Response Teams** beschlossen. Sie sollen ähnlich kurzfristig wie die schnell verlegbaren Polizeigruppen (**Rapid Deployable Police Elements**) zum Einsatz kommen. Außerhalb des ESVP Rahmens kann die EU auf die **European Gendarmerie Force**, gebildet von Italien, Frankreich, Spanien, Portugal und Griechenland, zurückgreifen.

Aufbau von militärischen Fähigkeiten

Als erster praktischer Schritt zur Verwirklichung der ESVP gilt das **Helsinki Headline Goal von 1999**. Die EU-Mitgliedstaaten wollten bis 2003 aus nationalen Kontingenten eine **Schnelle Eingreiftruppe der EU** (European Rapid Reaction Force/ERRF) zur internationalen Krisenbewältigung im Rahmen des gesamten Spektrums der **Petersberg-Aufgaben** aufstellen. Diese Truppe sollte etwa 60.000 Mann umfassen und innerhalb von 60 Tagen und mindestens für

ein Jahr einsatzfähig sein. Es handelt sich um keine integrierte Truppe, sondern vielmehr um einen so genannten „Pool“ aus nationalen Streitkräften, auf den im Bedarfsfall – unter Voraussetzung der Zustimmung der Mitgliedstaaten – zurückgegriffen werden kann.

Bereits im November 2000 verpflichteten sich die Mitgliedstaaten auf freiwilliger Basis zu nationalen Beiträgen. Auf einer Beitragskonferenz wurde die erforderliche Anzahl von Truppen von den Mitgliedstaaten zugesagt (100.000 Soldaten, 400 Luftfahrzeuge, 100 Schiffe) und in dem Helsinki-Streitkräfte-Katalog (**Helsinki Force Catalogue**) aufgelistet. Obwohl das Headline Goal zwar quantitativ (über)erfüllt wurde, konnte eine Reihe von erheblichen qualitativen Fähigkeitslücken (capability gaps) identifiziert werden, insbesondere in den Bereichen strategischer Transport (Luft- und Seetransport über größere Distanzen), strategische Aufklärung und Führungsfähigkeiten. Darüber hinaus sind auch Defizite hinsichtlich Verfügbarkeit sowie der Interoperabilität der verschiedenen nationalen Kontingente vorhanden.

Mit dem **European Capability Action Plan** (ECAP), der die Verteidigungsanstrengungen der Mitgliedstaaten aufeinander abstimmen soll, wurde 2001 vom ER ein Plan zur Überwindung der Fähigkeitslücken beschlossen. Sein Ansatz basiert auf Freiwilligkeit und dezentraler Koordination. Deshalb ist seine Durchsetzungskraft beschränkt und den Modernisierungsbemühungen sind Grenzen gesetzt.

Wohl deshalb setzte der ER im März 2003 den bereits in Nizza entwickelten Mechanismus zur Überprüfung und gegebenenfalls Anpassung der militärischen Fähigkeitsziele (**Capability Development Mechanism/CDM**) ein. Im Rahmen des CDM wird überprüft, ob die militärischen Erfordernisse den definierten politischen Aufgaben entsprechen und ob die Erfordernisse gegebenenfalls geändert werden müssen, um neue Aufgaben erfüllen zu können. Dabei erfasst ein **Requirements Catalogue** die quantitativen und qualitativen Erfordernisse für die Ausführung der Aufgaben. Ein **Force Catalogue** beinhaltet die nationalen Beiträge im Lichte der erforderlichen Fähigkeiten. Auf Grundlage eines Vergleichs des Requirements Catalogue mit dem Force Catalogue und einer entsprechenden qualitativen Prüfung entsteht der **Progress Catalogue**. Er gibt Auskunft über den aktuellen Stand der verfügbaren Fähigkeiten und der vorhandenen Defizite. Als seinerzeitiges Ergebnis stellte im Mai 2003 der ER fest, „dass die EU nunmehr im gesamten Spektrum der Petersberg-Aufgaben einsatzfähig ist, wobei es Einschränkungen und Zwänge durch anerkannte Lücken gibt“. Diese Einschränkungen bezogen sich auf die Verlegungszeit und Einsätze im „oberen Einsatzspektrum“ der Petersberg-Aufgaben (d.h. bei hochintensiven Kampfhandlungen), insbesondere wenn die EU „parallele Operationen“ durchführt.

Um den in der ESS formulierten veränderten sicherheitspolitischen Anforderungen im Rahmen des Krisenmanagement gerecht zu werden, aber auch angesichts der fortbestehenden qualitativen Mängel, wurde im Juni 2004 auf dem Gipfeltreffen in Brüssel als neues Planziel das **Headline Goal 2010** definiert. Bis zum Jahre 2010 wollen die EU-Mitgliedstaaten in der Lage sein, das auch in den Verfassungsvertrag eingeflossene Spektrum der **Petersberg-Plus-Aufgaben** abzudecken. Unter der Berücksichtigung der realen Erfordernisse der Krisenbewältigung liegt der Fokus auf der Verbesserung qualitativer Aspekte der militärischen Fähigkeiten. Dabei stehen seit diesem Leitziel die Themen der Interoperabilität sowie der Durchhalte- und der Einsatzfähigkeit im Zentrum der Bemühungen. Als Methode zur effektiveren Verwendung der vorhandenen Mittel werden das Zusammenlegen von militärischen Fähigkeiten (Pooling) sowie Aufgabenteilung und Aufgabenspezialisierung (asset sharing) gefordert. Konsequenterweise erfolgt - wie im CDM gefordert - auch eine Aktualisierung des Helsinki Headline Catalogue. Er wird ersetzt durch einen Requirements Catalogue, der den Erfordernissen der Petersberg-Plus-Aufgaben entspricht.

Eine entscheidende Rolle bei der Erfüllung des Headline Goal 2010 kommt der im Juli 2004 geschaffenen **Europäischen Verteidigungsagentur** (European Defence Agency/EDA) zu. Sie soll den Bedarf an künftiger Ausrüstung bestimmen, einheitliche Standards der militärischen Fähigkeiten festlegen und Fähigkeitslücken identifizieren. Beauftragt mit der Koordinierung und Weiterentwicklung der europäischen rüstungsindustriellen Basis und der Militärtechnologie soll die Rüstungsagentur zu größerer Effizienz der eingesetzten Ressourcen beitragen. „Peer pressure“ soll die Mitgliedstaaten dazu bewegen, militärische Anschaffungen nicht nur auf der Basis nationaler Erwägungen zu machen. Der Rat der Verteidigungsminister hat Leitlinien für die Arbeit der EDA angenommen, denen zufolge sich die Agentur 2007 drei Schwerpunkten widmen soll: Der Ausarbeitung eines Plans zur Entwicklung der Fähigkeiten über das Planziel 2010 hinaus, der Ausarbeitung einer ersten europäischen F&T-Strategie und der Entwicklung der grundlegenden Bestandteile einer europäischen Strategie der verteidigungstechnologischen und -industriellen Basis. Der Rat billigte einen ersten Langzeitentwurf für den Bedarf an Verteidigungsbereich als sinnvolle Grundlage für die mittel- und langfristige Planung der Agentur, verschob jedoch die Festlegung eines dreijährigen Finanzrahmens für die EDA.

Trotz der Anstrengungen im Bereich der militärischen Fähigkeitsentwicklung stellen die halbjährlich vorzulegenden Fortschrittsberichte (**Capabilities Improvement Chart**) bisher aber nur bescheidene Erfolge fest. Der jüngste Bericht beispielsweise zeigt, dass von 62 identifizierten

Fähigkeitslücken lediglich 7 geschlossen wurden und sich bei fünf die Situation verbessert hat. Experten zufolge mangelt es der ESVP daher immer noch an den notwendigen militärischen Kapazitäten für durchhaltefähige Einsätze im oberen Aufgabenspektrum.

Die EU-Battle-Groups

Als wichtiger Schritt zur Verwirklichung der militärischen Handlungsfähigkeit und mittlerweile Baustein des Headline Goal 2010 kann das **Battlegroup**-Konzept gesehen werden. Basierend auf einem britisch-deutsch-französischen Vorschlag beschloss der ER im Juni 2004 die Aufstellung von so genannten Battlegroups. Sie stellen eine **besondere Form von schnellen Eingreifkräften** für die Krisenreaktion dar und sollen im gesamten Aufgabenspektrum eingesetzt werden. Konzeptionell handelt es sich um zwei innerhalb von fünf bis zehn Tagen einsatzfähige hochmobile Einheiten in der Stärke eines Bataillons (etwa 1500 Mann) plus Unterstützungskräfte, die über einen Zeitraum von bis zu 120 Tagen operieren können. Gedacht für unabhängige Einsätze oder für die erste Phase einer größeren Operation sollen sie hauptsächlich, aber nicht ausschließlich auf Anfrage der VN eingesetzt werden.

2004 erklärten 13 EU-Staaten, Kapazitäten für Battlegroups zur Verfügung stellen zu wollen, weitere Staaten wollten so genannte Nischenkapazitäten beisteuern. Eine so genannte „Initial Operational Capability“ wurde 2005 erreicht. Die Mitgliedstaaten hatten sich verpflichtet, die erforderliche Anzahl von „Battlegroup packages“ für 2007, 2008 und 2009 zur Verfügung zu stellen. Seit Jahresbeginn 2007 ist sichergestellt, dass die EU die Fähigkeit hat, zwei Battlegroup-Operationen nahezu gleichzeitig durchzuführen. Für das erste Halbjahr 2007 sind für die französisch-belgische und die deutsch-niederländisch-finnische Battlegroup, letztere mit Deutschland als sog. framework nation und Potsdam als angezeigtem operational headquarter, konkrete Truppenteile an die EU als standby gemeldet. Für diese schnell verlegbaren, europäischen Gefechtsverbände für Einsätze in Krisengebieten ist die **volle Einsatzfähigkeit** (Final Operational Capability/FOC) gegeben. Daneben gibt es als Vorsorge für den Bedarf einer maritimen Komponente eine sog. maritime task force. Die kurze Frist von fünf Tagen, die im Falle der Anforderung einer battlegroup zu beachten ist, entspricht auch der Frist für die NATO Response Force/NRF. Für die erforderliche Beteiligung des Bundestages auf der Basis des Parlamentsbeteiligungsgesetzes, stellt diese enge zeitliche Vorgabe eine Herausforderung dar. Eine frühzeitige und kontinuierliche Beteiligung des Parlamentes während der krisenhaften, auf einen solchen Einsatz hinführenden Entwicklung könnte dem Rechnung tragen.

Eine wichtige Rolle in diesem Konzept hat der so genannte **Force Generation Process**. Die Bereitschaft eines Mitgliedsstaates, Kräfte für Battlegroups zu stellen, wird im Rahmen einer halbjährlichen „Battle Group Coordination Conference“ angezeigt. Eine Nation fungiert jeweils als Lead-Nation und übernimmt damit die Gesamtverantwortung für die Battlegroup. Die weitere Ausplanung und Bereitstellung der Kräfte erfolgt dann in nationaler Verantwortung. Dies umfasst sowohl die Identifizierung der Kräfte, als auch ihr Training und die Zertifizierung der Einsatzfähigkeit. Nach Abschluss dieses Prozesses meldet die Lead-Nation die Einsatzbereitschaft der Battlegroup an die EU. Für die weitere geplante deutsche Beteiligung an einer battle group in der zweiten Jahreshälfte 2008 sind allerdings Deutschland und Frankreich gemeinsam als lead oder framework nations vorgesehen.

Institutionen der ESVP

Die seit dem Kölner Gipfel 1999 angedachten ständigen politischen und militärischen Gremien und Strukturen, die die politische und strategische Leitung von Operationen im Rahmen der ESVP gewährleisten sollen, wurden 2000 auf dem Europäischen Rat von Nizza „innerhalb des Rates“ geschaffen. Ein **Politisches und Sicherheitspolitisches Komitee (PSK)**, mit Vertretern möglichst auf Botschafferebene, befasst sich mit allen Fragen der GASP – einschließlich der ESVP – und soll die politische Kontrolle und strategische Leitung von Operationen zur Krisenbewältigung unter der Verantwortung des Rates wahrnehmen. Ein **EU-Militärausschuss** (die Generalstabschefs der Streitkräfte bzw. die militärischen Vertreter der Mitgliedstaaten) berät das PSK in militärischen Fragen des Krisenmanagements und soll alle militärischen Aktivitäten leiten. Ein **EU-Militärstab (EUMS)**, der als Teil des Generalsekretariates dem Hohen Vertreter für die GASP untersteht, befasst sich mit der Frühwarnung, der Lagebeurteilung und der strategischen Planung.

Allerdings verfügt die EU nicht über eine eigene integrierte Kommandostruktur zur operativen Planung und Durchführung von militärischen Operationen. Diese Aufgabe wird entweder von fünf durch einige Mitgliedsstaaten zur Verfügung gestellten nationalen Oberkommandos oder aber von Führungsstrukturen der NATO wahrgenommen, auf die im Rahmen des so genannten **Berlin-Plus-Abkommens** (2003) zurückgegriffen werden kann. Zur Verbesserung der Vorbereitung von EU-Operationen unter Rückgriff auf NATO-Mittel und -Fähigkeiten wurden zudem eine EU-Zelle beim NATO-Hauptquartier SHAPE sowie NATO-Verbindungselemente beim EUMS eingerichtet.

Um dem dualen Ansatz von zivilen und militärischen Elementen der Krisenintervention der EU gerecht zu werden und die beiden Dimensionen miteinander zu verknüpfen, wurde

2005 beim Militärstab eine **zivil-militärische Planungszelle** eingerichtet. Sie soll – als Schnittstelle – Sachkompetenz für die Zusammenführung von militärischem und zivilem Bereich von EU-Operationen entwickeln sowie die Fähigkeit der EU zur strategischen Planung für das Krisenmanagement stärken.

Zur Planung und Durchführung von autonomen zivilen Operationen bzw. Operationen mit einer zivilen Komponente und für militärische Operationen in zahlenmäßig begrenztem Umfang, für die keine nationalen Hauptquartiere identifiziert werden können, hat der Europäische Rat im Dezember 2004 außerdem die Einrichtung eines **EU-Operationszentrums** innerhalb der zivil-militärischen Zelle beschlossen. Dieses ist seit dem 01. Januar 2007 wirksam

Aktuelle Anstrengungen zum Aufbau militärischer Fähigkeiten

Gegenwärtig wird im Rahmen des CDM zur Erreichung des Headline Goal 2010 die **Erfassung der militärischen Beiträge** der EU-Mitgliedstaaten vorangetrieben. Auf der Grundlage einer durch die österreichische Ratspräsidentschaft erfolgten Zusammenstellung der gemeldeten Beiträge der Mitgliedstaaten entstand bis Ende 2006 der Streitkräftekatalog (Force Catalogue). Die 2007 folgende qualitative Analyse soll präzisere Auskunft über qualitative und quantitative Fähigkeitslücken geben und wird daher konkrete Handlungsgrundlagen für die Verbesserung der militärischen Fähigkeiten liefern.

Darüber hinaus arbeitet die EU kontinuierlich an einer „**Long Term Vision**“, um Trends nach 2010 für die künftige Fähigkeitsentwicklung zu identifizieren. Der erste Bericht dazu wurde von der EDA im Oktober 2006 vorgestellt.

ESVP Missionen

Bislang konnte die EU sich auf 17 ESVP-Missionen verständigen, wobei 7 (davon drei zivile) bereits abgeschlossen sind. Es handelt sich dennoch bei dem überwiegenden Teil der Missionen um Einsätze mit zivilem Charakter. Die erste Militäroperation fand 2003 zur Stabilisierung der Lage in Mazedonien (unter Rückgriff auf NATO-Mittel und Fähigkeiten) statt. Mit der Fortsetzung der NATO-geführten SFOR-Operation in Bosnien und Herzegowina als Mission „Althea“ im Dezember 2004 übernahm die EU ihre bisher größte militärische Operation (ca. 7000 Soldaten). Im Rahmen der jüngsten, Ende 2006 erfolgreich abgeschlossenen militärischen Mission „EUFOR RD CONGO“ beschloss der Rat (in diesem Falle in der Besetzung der EU-Innenminister) als „Gemeinsame Aktion“ am 27. April 2006 nach der Ermächtigung durch den UN-Sicherheitsrat die Entsendung von rund 1700 Soldaten aus 17 Mitgliedstaaten zur Absicherung der Wahlen in der Demokratischen Republik Kongo.

Beispiele für Missionen im zivilen Bereich sind Beobachtermissionen wie die ebenfalls Ende 2006 abgeschlossene in Aceh zur Umsetzung des Friedensabkommens (AMM), Unterstützung beim Aufbau von Polizeistrukturen wie in den Palästinensischen Gebieten (EUPOL COPPS)

oder Unterstützung bei der Reform des staatlichen Sicherheitsbereichs in der DR Kongo (EUSEC).

Quellen:

- Biscop, Sven (2004): Able and Willing? Assessing the EU's Capacity for Military Action, in: European Foreign Affairs Review 9, S.509-527
- Civilian Capabilities Commitment Conference (2004): Ministerial Declaration, in: http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/misc/82760.pdf#search=%22capability%20conference%20civilian%22
- Council of the European Union (2004): Civilian Headline Goal 2008, in: [http://www.intermin.fi/intermin/hankkeet/skh/home.nsf/files/Civilian%20Headline%20Goal%202008/\\$file/Civilian%20Headline%20Goal%202008.pdf#search=%22civilian%20headline%20goal%202008%22](http://www.intermin.fi/intermin/hankkeet/skh/home.nsf/files/Civilian%20Headline%20Goal%202008/$file/Civilian%20Headline%20Goal%202008.pdf#search=%22civilian%20headline%20goal%202008%22)
- Council of the European Union (2006): Capabilities Improvement Chart I/2006, in: http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/esdp/89603.pdf#search=%22Capabilities%20Improvement%20Chart%202006%22
- Council of the European Union (2006): Presidency Report on ESDP, 10418/06, 12 June 2006, Brussels, in: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/06/st10/st10418.en06.pdf>
- Dembinski, Matthias (2006): Militarisierung Europas oder Europäisierung des Militärs, in: Friedensgutachten, 2006, S.256-265
- Europäischer Rat (1999): Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Helsinki 11./12. Dezember, in: http://europa.eu.int/council/off/conclu/dec99/dec99_de.htm
- Europäischer Rat (2003): Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen (Dok.9377/03 Presse 138). Brüssel 19./20. Mai 2003, in: http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/de/gena/76070.pdf
- Europäische Sicherheitsstrategie (2003). Ein sicheres Europa in einer besseren Welt, Brüssel 12.12.2003, in: http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/DE/reports/76257.pdf#search=%22Europ%C3%A4ische%20Sicherheitsstrategie.%20Ein%20sicheres%20Europa%20in%20einer%20besseren%20Welt%22
- EU Council Secretariat (2005). Factsheet. EU Battlegroups, in: <http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/BattlegroupsNov05factsheet.pdf#search=%22Factsheet.%20EU%20Battlegroups%22>
- EU (2005). Factsheet. The EU Battlegroups and the EU Civilian and Military Cell, in: <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/Battlegroups.pdf#search=%22Factsheet.%20EU%20Battlegroups%22>
- Fitschen, Patrick (2005): „Rollenspezialisierungen“ und „Pooling“ – Zauberformeln für ESVP und NATO?, in: Varwick, Johannes (Hrsg.) (2005): Die Beziehungen zwischen NATO und EU, S.139-154
- Generalsekretariat des Rates, Leitlinien des Rates für die Arbeit der Europ. Verteidigungsagentur 2007, Rats. 15184/06 vom 13.11.2006
- Generalsekretariat des Rates, Schlussfolgerung des Rates zur ESVP, Rats-Dok. 15188/06 vom 14.11.2006.
- Headline Goal 2010, approved by General Affairs and External Relations Council on 17 May 2004 endorsed by the European Council of 17 and 18 June 2004, in: <http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/2010%20Headline%20Goal.pdf#search=%22Headline%20Goal%202010%22>
- Jopp, Matthias/ Sandawi, Sammi, Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik, Weidenfeld/Wessels (Hrsg.) in: Jahrbuch der Europäischen Integration, 2006 (Bei den auf S. 245 aufgelisteten zivilen und militärischen Operationen der EU ist das EU Planning team in Kosovo nicht berücksichtigt. Daher die Differenz zur hiesigen Darstellung.)
- Kleine, Maxim (2005): Die militärische Komponente der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Eine Untersuchung aus europarechtlicher Perspektive, Nomos, Göttingen
- Kielmansegg, Sebastian (2006): Die verteidigungspolitischen Kompetenzen der Europäischen Union, in: EuR, Heft 2, 2006, S. 182-201
- Lindstrom, Gustav (2006): The Headline Goal, Institute for Security Studies, in: <http://www.weltpolitik.net/attachment/0644a930ba1074b5cca2acd4809cbcd5/48828aaa68afabfba388490f841bc996/05-gl.pdf>
- Maiers, Franz Josef (2005): Die „NATO Response Force“ und die „European Rapid Reaction Force“: Kooperationspartner oder Konkurrenten? In: Varwick, Johannes (Hrsg.) (2005): Die Beziehungen zwischen NATO und EU, S.119-138
- Military Capability Commitment Conference. Declaration on European Military Capabilities, Brussels, 22 November 2004, in: <http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/MILITARY%20CAPABILITY%20COMMITMENT%20CONFERENCE%2022.11.04.pdf#search=%22military%20capability%20commitment%20conference%22>
- Müller-Brandeck-Bocquet, Gisela (2006): Die EU als Akteur in den Internationalen Beziehungen, in: Kadelbach, Stefan/Hofmann (Hrsg.): Die Außenbeziehungen der Europäischen Union, Nomos Verlag 2006, S.11-37, im Erscheinen, in: <http://www.walt.uni-wuerzburg.de/polwiss/ls-polwiss/download/eu-akteur.pdf#search=%22petersberg%20plus%20aufgabenspektrum%22>
- Perthes, Volker/ Mair, Stefan (Hg.) (2006): Europäische Außen- und Sicherheitspolitik. Aufgaben und Chancen der deutschen Ratspräsidentschaft, SWP-Studie, August 2006

Rummel, Reinhardt (2006): Die zivile Komponente der ESVP. Reichhaltiges Gestaltungspotential für europäische Krisenintervention, SWP-Studie S16, Juli 2006

- Schmalz, Uwe (2005): Die Entwicklung der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik 1990-2004, in: Varwick, Johannes (Hrsg.) (2005): Die Beziehungen zwischen NATO und EU, S.45-59
- Schmitt, Burkard (2005): European Capabilities Action Plan (ECAP), Institute for Security Studies, in: [http://www.iss-eu.org/esdp/06-bsecap.pdf#search=%22%20European%20Capabilities%20Action%20Plan%20\(ECAP\)%22](http://www.iss-eu.org/esdp/06-bsecap.pdf#search=%22%20European%20Capabilities%20Action%20Plan%20(ECAP)%22)
Annegret Bendiek, Hannah Whitney-Steele: Wein predigen und Wasser ausschenken, Die Finanzierung der EU-Außenpolitik, SWP-Aktuell 31 vom Juli 2006

OTL i. G Christian Behme, Fachbereich WD 2 – Auswärtiges, Internationales
Tel.: (030) 227-32444, E-mail: vorzimmer.wd2@bundestag.de;
Heike Baddenhausen, Fachbereich WD 11 – Europa, Tel.: (030) 227-33614,
E-mail: vorzimmer.wd11@bundestag.de