

Europa – die gespaltene Macht

Die Konventionsvorschläge zur Sicherheits- und Verteidigungspolitik

Franco Algieri / Thomas Bauer

Diese Analyse ist Bestandteil der CD-ROM „Claus Giering (Hrsg.): Der EU-Reformkonvent – Analyse und Dokumentation. Gütersloh/München 2003“ (ISBN 3-89204-747-2). Die CD-ROM ist im Rahmen des Projekts „Systemwandel in Europa“, das gemeinsam von der Bertelsmann Stiftung, Gütersloh und dem Centrum für angewandte Politikforschung (C•A•P), München, durchgeführt wird, entstanden.

Die Seitenzahlen dieses Beitrags entsprechen den Angaben in der Gesamtanalyse.

Europa – die gespaltene Macht

Die Konventsvorschläge zur Sicherheits- und Verteidigungspolitik

Franco Algieri und Thomas Bauer

Ergebnisse:

- Im Sinne eines umfassenden Sicherheitsverständnisses erweitert die Europäische Union ihre potenziellen Einsatzbereiche im Rahmen der Petersberg-Aufgaben.
- Es soll ein Amt für Rüstung, Forschung und militärische Fähigkeiten eingeführt werden.
- Der Weg zu einer differenzierten Integration der Sicherheits- und Verteidigungspolitik soll durch neue Instrumente – engere Zusammenarbeit, strukturierte Zusammenarbeit, Gruppenbildung – geöffnet werden.

Bewertung:

- Wichtige Weichen sind gestellt worden, doch bleiben insbesondere bei den militärischen Fähigkeiten noch Defizite bestehen. Weiterreichende Fragen hinsichtlich einer europäischen Verteidigungsunion oder einer europäischen Armee bleiben unbeantwortet.
- Entscheidend wird es sein, ob die teilweise gegensätzlichen Interessenlagen von Deutschland, Frankreich und Großbritannien zusammengeführt werden können.

Schlüsseldokumente:

- Schlussbericht der Gruppe VIII „Verteidigung“, 16. Dezember 2002 (CONV 461/02)
- Entwurf eines Vertrags über eine Verfassung für Europa, 18. Juli 2003 (CONV 850/03)
- Ein sicheres Europa in einer besseren Welt, Strategiepapier des Hohen Vertreters für die GASP Javier Solana, Europäischer Rat Thessaloniki, 20. Juni 2003 (<http://ue.eu.int/pressdata/DE/reports/76257.pdf>.)

Vom Entstehen und den Zwangslagen der ESVP

Was vor einigen Jahren noch kaum vorstellbar war, scheint nun Wirklichkeit zu werden: ob auf dem Balkan (Mazedonien) oder in Afrika (Kongo), die Europäische Union (EU) entwickelt sich zu einem militärisch global handelnden Akteur. Die Erwartungen an die EU als umfassender Sicherheitsakteur, der über die bislang die „Zivilmacht“ kennzeichnenden nichtmilitärischen Fähigkeiten hinaus auch über umfassende militärische Mittel verfügt und diese auch effektiv einsetzen kann, sind in den vergangenen Jahren deutlich gestiegen.

Bereits in der zweiten Jahreshälfte 1998 setzte im Rahmen der EU und innerhalb der Mitgliedstaaten ein Reflexionsprozess zur Vertiefung der sicherheits- und verteidigungspolitischen Identität ein. In der Folge der britisch-französischen Initiative vom Dezember 1998 und dem Europäischen Ratstreffen in Köln im Juni 1999 einigten sich die EU-Mitgliedstaaten auf eine Reihe von Maßnahmen, die zum Auf- und Ausbau der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) beigetragen haben. Der Vertiefungsgrad europäischer Gemeinsamkeit in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik

wird bestimmt von den Interessen der Mitgliedstaaten und deren Bereitschaft zur Abgabe sensibler Souveränitätsbereiche.

Die Nachhaltigkeit dieses Prozesses und die Glaubwürdigkeit der EU hängen entscheidend davon ab, ob es gelingen wird, eine tragfähige und umfassende vertragliche Grundlage und entsprechende Verfahren zu garantieren. Der Vertrag von Nizza bildet nur eine eingeschränkt taugliche Grundlage für die ESVP. Er kann lediglich als Zwischenschritt und in Verbindung mit weiteren Vereinbarungen der EU-Mitgliedstaaten zur Verbesserung des gemeinsam nutzbaren militärischen Potenzials gelesen werden. Den nächsten Schritt sollte der Konvent gehen. Aus den vorliegenden Arbeitsergebnissen des Konvents zur ESVP lässt sich die Debatte in zwei Hauptstränge aufteilen:

- a) die Entwicklung und Bereitstellung gemeinsamer militärischer Fähigkeiten sowie
- b) die Formen der Zusammenarbeit.

Beide Aspekte sind ineinander verwoben, denn wenn ein substanzielles Zusammenfügen der vorhandenen Fähigkeiten erreicht werden soll, wird es umso dringlicher, die Implikationen für die betroffenen Akteure und die Entscheidungsmechanismen zu bestimmen (eine ausführliche Analyse der Akteursstrukturen und institutionellen Änderungen findet sich im Beitrag zur GASP).

Entwicklung und Bereitstellung gemeinsamer militärischer Fähigkeiten

Seit der grundlegenden Weichenstellung in Richtung ESVP durch den Europäischen Rat von Köln 1998 wurden in mehreren Etappen (Helsinki, Feira, Nizza und Laeken) die Voraussetzungen für die militärische Handlungsfähigkeit der EU verbessert. Dieser Prozess ist noch nicht abgeschlossen und verlangt weitere Vertiefung. Entsprechend hoch waren die Erwartungen, ob sich hierzu aus dem Verfassungsentwurf bedeutsame Fortschritte ergeben würden. Im Schlussbericht der Gruppe VIII „Verteidigung“ (CONV 461/02) vom 16. Dezember 2002 wurde unter dem Vorsitz von Michel Barnier eine umfassende Liste von Empfehlungen vorgestellt:

1. Aktualisierung der Petersberg-Aufgaben;
2. Verbesserung der Kohärenz und Effizienz beim Krisenmanagement;
3. Flexibilität bei der Beschlussfassung;
4. Einführung einer Solidaritätsklausel;
5. Gründung einer europäischen Agentur für Rüstung und strategische Forschung;
6. Transfer der Zuständigkeit auf den Hohen Vertreter für die GASP;
7. Gewährung einer hinreichenden parlamentarischen Kontrolle.

Vor diesem Hintergrund sind die ESVP-Passagen des Verfassungsentwurfs einzuordnen. Dabei wird deutlich, dass es sich um Vorschläge unterschiedlicher qualitativer Dichte handelt, die noch manche Fragen unbeantwortet lassen.

Erweiterte Petersberg-Aufgaben

Das Spektrum der bislang unter dem Begriff „Petersberg-Aufgaben“ subsummierten Maßnahmen (humanitäre Aufgaben und Rettungseinsätze, friedenserhaltende Aufgaben sowie

Kampfeinsätze bei der Krisenbewältigung einschließlich friedensschaffender Maßnahmen), wird in Art. III-210 des Europäischen Verfassungsentwurfs (EVE) um gemeinsame Abrüstungsmaßnahmen und Operationen zur Stabilisierung der Lage nach Konflikten erweitert. Obwohl sich die EU nun im gesamten Spektrum der Petersberg-Aufgaben einsatzfähig sieht, werden noch Einschränkungen bei den militärischen Fähigkeiten eingestanden, insbesondere im oberen Bereich der Konfliktintensität. Für die Verbesserung der europäischen Fähigkeiten haben sich die beteiligten Staaten auf die Implementierung konkreter Projekte zu konzentrieren (beispielsweise Combat Search and Rescue, Joint and Deployable Headquarters, Special Operations Forces oder Theatre Ballistic Missile Defence). Letztendlich offenbart die Liste der noch zu bewältigenden Aufgaben einen immensen Graben zwischen politischer Rhetorik und praktisch verfügbarem Handlungspotenzial.

Amt für Rüstung, Forschung und militärische Fähigkeiten

Die Errichtung einer europäischen Behörde für Rüstung und Beschaffung ist seit Jahren thematisiert worden. Der damit verbundene Leitgedanke richtete sich darauf, nationale Kapazitäten im Bereich der Forschung und Entwicklungen auf dem Rüstungssektor effizienter zu nutzen, indem die unterschiedlichen Projekte zusammengelegt und gemeinsam finanziert werden. Im Rahmen dieses Bündelungsprozesses war auch die Frage nach einheitlichen Konvergenzkriterien und Standards im Bereich der Waffentechnologie aufgetreten. Doch entsprechende Foren, wie beispielsweise OCCAR (Organisme Conjointe de Coopération en Matière d'Armement) und WEAG (Western European Armaments Group), konnten bislang nicht als wegweisend eingestuft werden. Zum einen fehlt ihnen die Einbettung in den EU-Rahmen, und zum anderen lassen die Effektivitätsgewinne zu wünschen übrig. Ein Hauptgrund hierfür liegt bis heute in den Vorbehalten der nationalen Regierungen, Kernstücke ihrer Souveränitätsansprüche im Bereich von Armee und Waffenproduktion zu verlieren. Da jedoch die Entwicklung moderner und immer komplexerer Waffensysteme als Antwort auf neue Bedrohungsszenarien kaum mehr von einer Volkswirtschaft alleine getragen werden kann, ergibt sich ein stetig größer werdender funktionaler Zwang, Kapazitäten und Kompetenzen zusammenzulegen. Als Bestandteil einer fähigen ESVP muss die Entwicklung der Waffensysteme in Europa gebündelt werden, was nur durch eine zentrale Behörde erreicht werden kann.

Art. I-40.3 EVE und Art. III-212 EVE bilden die Grundlage für das Amt für Rüstung, Forschung und militärische Fähigkeiten. Das Aufgabenspektrum dieses Amtes umfasst die grundsätzliche Bewertung der militärischen Fähigkeiten der Mitgliedstaaten, die Harmonisierung des operativen Bedarfs und die Festlegung effizienter und kompatibler Beschaffungsverfahren, die Koordination multilateraler Projekte, die Unterstützung gemeinsamer Forschungsaktivitäten sowie zweckdienliche Maßnahmen zur Unterstützung und Sicherung der europäischen Rüstungsindustrie. Der Mehrwert dieser Einrichtung wird darin liegen, dass Synergieeffekte bei Planung, Verwaltung und Nutzung von Programmen sowohl im operativen Bereich wie auch hinsichtlich der industriellen und technologischen Basis der ESVP freigesetzt werden können. Hinzu kommt, dass dieses Kooperationsforum offen gestaltet sein soll, d.h. alle Mitgliedstaaten können daran teilnehmen. Ein europäischer Verfassungstext kann jedoch nicht sämtliche Funktionen des Amtes klären. Seine Rechtstellung, der Sitz und die Funktionsweise sollen vom Rat mit qualifizierter Mehrheit

bestimmt werden. Folglich wird auch der Rat entscheiden, wie das Verhältnis des Amts zu den bereits bestehenden Kooperationseinrichtungen im Rüstungssektor ausgestaltet wird.

Artikel III-342 EVE

Die Errichtung einer europäischen Rüstungsbehörde ist nicht nur unter Berücksichtigung der damit verbundenen Verbesserung der operativen Fähigkeiten der EU zu sehen. Auch die europäische Industriepolitik (Art. III-180 EVE) sowie Forschung und technologische Entwicklung (Art. III-146 bis 156 EVE) bleiben hiervon nicht unberührt. Die ernsthafte Etablierung eines europäischen Rüstungsmarkts wird aber unvollkommen sein, solange dieser aus dem Binnenmarkt ausgeschlossen ist. In diesem Zusammenhang zeigt sich ein bestehendes Hindernis durch Art. 296 EGV, der es jedem Mitgliedstaat erlaubt, solche Auskünfte zurückzuhalten, deren Preisgabe seinen wesentlichen Sicherheitsinteressen widersprechen. Darüber hinaus kann ein Mitgliedstaat Maßnahmen zur Wahrung seiner wesentlichen Sicherheitsinteressen ergreifen, soweit sie die Erzeugung von Waffen, Munition und Kriegsmaterial oder den Handel damit betreffen.

Im Verfassungsentwurf findet sich dieser Schutzmechanismus in Art. III-342 EVE fast wortgleich wieder. Wird dieser Artikel beibehalten, so ergibt sich daraus eine ernstzunehmende Einschränkung für die vollwertige Ausgestaltung der ESVP, ist doch die rüstungstechnologische Industrie die Basis für die Realisierung einer selbständigen Sicherheits- und Verteidigungspolitik, die dem Anspruch eines internationalen Akteurs gerecht werden soll. Ohne jedoch entscheidenden Einfluss auf die industrielle und unternehmerische Entwicklung dieses Bereichs ausüben zu können, besitzt die Kommission kaum Möglichkeiten zum Schutz der europäischen Unternehmen vor Übernahmeversuchen, insbesondere durch nordamerikanische Konkurrenten. Außerdem muss beachtet werden, dass nationale Schutzmechanismen in bestimmten Fällen in Konflikt mit dem Wettbewerbsrecht der Union stehen.

Europäische Streitkräftestrukturen

Die Bildung europäischer Streitkräftestrukturen steht in direktem Zusammenhang mit der Debatte um die militärischen Fähigkeiten der Union. Um die Defizite im militärischen Bereich zu beseitigen, war der European Capability Action Plan (ECAP) ins Leben gerufen worden. Im Rahmen dieses Prozesses sticht ein Aspekt besonders hervor, der in direkter Verbindung zur Aufgabe elementarer Souveränitätsrechte der Mitgliedstaaten steht: die Rollenspezialisierung nationaler Streitkräfte. Eine solche hat zur Folge, dass nationale Armeen bestimmte Kernfähigkeiten aufgeben müssen, da diese bereits von anderen, zum Teil besser ausgerüsteten Nationen wahrgenommen werden.

Diesen Gedanken weiterzuführen impliziert das Eingeständnis, dass am Ende einer solchen Entwicklung die Schaffung einer Europäischen Armee oder zumindest einer geregelten europäischen Streitkräftestruktur stehen muss. Doch solche Überlegungen fanden in dem Verfassungsentwurf keinen Niederschlag. Lediglich in Art. I-40.3 EVE findet sich ein Hinweis auf multinationale Streitkräfte, die der EU für die gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik zur Verfügung gestellt werden können. Die Aufnahme einer strukturierten Zusammenarbeit mehrerer Mitgliedstaaten im Hinblick auf Missionen mit größeren Anforderungen (Art. III-213 EVE) kann in diesem Zusammenhang als Plattform für den Aufbau übergreifender Streitkräftestrukturen interpretiert werden. Diese wären aber nicht

mit einer europäischen Armee gleichzusetzen. In diesem Zusammenhang muss darauf hingewiesen werden, dass die European Rapid Reaction Force (ERRF) und die NATO Response Force (NRF) sich aus europäischer Perspektive gegenseitig verstärken sollen. Ob es jedoch überhaupt zu einer Koordination zwischen ERRF und NRF kommen kann, ob sich Synergieeffekte einstellen oder letztendlich eine gegenseitigen Behinderung entstehen wird, muss sich in der Praxis erweisen. Mit Blick auf die ERRF lässt sich im Verfassungsentwurf kein direkter Anknüpfungspunkt erkennen. Im weiteren Reformprozess sollte jedoch eine deutliche Verknüpfung zwischen ERRF und ESVP ausgearbeitet werden.

Formen der Zusammenarbeit

Die ESVP wird unter anderem dadurch charakterisiert sein, dass es sich um ein Integrationsprojekt handelt, zu dem nicht alle EU-Mitgliedstaaten stets den gleichen qualitativen und quantitativen Beitrag leisten werden. Mit Blick auf eine Union der 25, deren Mitglieder unterschiedlichen sicherheits- und verteidigungspolitischen Konzepten folgen, die über verschiedenste zivile und militärische Fähigkeiten verfügen und deren Bereitschaft zu einer weitreichenden Vertiefung der Gemeinsamkeit in diesen sensiblen Politikfeldern keineswegs gleich stark ausgeprägt ist, ergibt sich die Notwendigkeit, nach Kooperationsformen zu suchen, durch die eine Handlungsblockade verhindert werden kann.

Solidaritätsklausel

Weitgehende Übereinstimmung herrscht bezüglich des Bekenntnisses zu einem erweiterten Sicherheitsbegriff und der Erkenntnis über die Art der neuen sicherheitspolitischen Herausforderungen zu Beginn des 21. Jahrhunderts. Die nun vorgelegte Solidaritätsklausel (Art. I-42 EVE) nimmt explizit auf die Möglichkeit der terroristischen Bedrohung des Hoheitsgebiets, der Institutionen und der Zivilbevölkerung der Mitgliedstaaten Bezug. Im Kontext von Anti-Terrormaßnahmen soll die Union alle hierfür zur Verfügung stehenden Mittel mobilisieren, einschließlich der von den Mitgliedstaaten bereitgestellten militärischen Mittel. Darüber hinaus bezieht sich diese Klausel auch auf Katastrophen natürlichen oder menschlichen Ursprungs.

Die Modalitäten zur Durchführung der Solidaritätsklausel finden sich in Art. III-231 EVE. Ein Beschluss über die Anwendungsmodalitäten wird vom Rat aufgrund eines gemeinsamen Vorschlags der Kommission und des europäischen Außenministers getroffen. Das Europäische Parlament wird unterrichtet. Eine unterstützende Funktion übernehmen das Politische und Sicherheitspolitische Komitee (Art. III-208 EVE) sowie ein im Ministerrat einzusetzender ständiger Ausschuss zur Förderung und Stärkung der operativen Zusammenarbeit im Bereich der inneren Sicherheit (Art. III-162 EVE).

Strukturierte Zusammenarbeit

Eine strukturierte Zusammenarbeit kann von den EU-Mitgliedstaaten begründet werden, die anspruchsvolle Kriterien bezüglich der militärischen Fähigkeiten erfüllen und sich zu Missionen mit höchsten Anforderungen verpflichten (Art. I-40.6 EVE und Art. III-213 EVE). Hierbei handelt es sich um keinen geschlossenen Kreis, und die Teilnahme steht allen Mitgliedstaaten offen. Will sich ein Mitgliedstaat dieser Form der Zusammenarbeit zu einem

späteren Zeitpunkt anschließen, muss er den Europäischen Rat darüber in Kenntnis setzen. Der Ministerrat berät über den entsprechenden Antrag. Darüber abstimmen können nur die an der strukturierten Zusammenarbeit beteiligten Staaten. Die nicht an der Zusammenarbeit beteiligten Mitgliedstaaten werden vom Außenminister regelmäßig über die Entwicklung der Zusammenarbeit informiert.

Engere Zusammenarbeit

Durch die Solidaritätsklausel wird der klassische militärische Fall eines bewaffneten Angriffs auf das Hoheitsgebiet der EU nicht abgedeckt. Solange keine gemeinsame Verteidigung beschlossen ist, kann künftig im Rahmen der Union eine engere Zusammenarbeit eingerichtet werden, an der sich alle Mitgliedstaaten beteiligen können (Art. I-40.7 und Art. III-214 EVE). Wird das Hoheitsgebiet eines beteiligten Mitgliedstaats Ziel eines Angriffs, so können ihm die übrigen an der engeren Zusammenarbeit beteiligten Staaten militärische und sonstige Hilfe und Unterstützung leisten – dies soll in enger Zusammenarbeit mit der NATO geschehen. Diesem Ansatz folgend kann ein angegriffener Staat die anderen an der Zusammenarbeit beteiligten Staaten um Hilfe und Unterstützung ersuchen. Auf Ministerebene soll dann unter Beteiligung der jeweiligen Vertreter aus dem Politischen und Sicherheitspolitischen Komitee sowie aus dem Militärausschuss verhandelt werden. Engere Zusammenarbeit ist ebenfalls kein geschlossenes Konzept, da es den nicht beteiligten Mitgliedstaaten offen steht, sich zu einem späteren Zeitpunkt daran zu beteiligen.

Gruppenbildung

Mitgliedstaaten können im Rahmen der GASP eine verstärkte Zusammenarbeit begründen, doch diese hat keine Geltung im Verteidigungsbereich. Im Rahmen eines Beschlusses kann der Rat die Durchführung einer Mission einer Gruppe von Mitgliedstaaten übertragen (Art. I-40.5 und Art. III-211 EVE).

Diese verschiedenen Formen der Zusammenarbeit betreffen zwei Dimensionen der Verteidigungspolitik: die politische und die operative. Die engere Zusammenarbeit bedeutet eine politische Richtungsentscheidung und legt einen weiteren Grundstein für eine mögliche europäische Verteidigungsunion. Die strukturierte Zusammenarbeit ist eine wichtige Voraussetzung für das Zusammenfügen der einzelnen nationalen Fähigkeiten. Dies wird auch in jenen Fällen wichtig, in denen die Union eine Gruppe von Mitgliedstaaten mit der Durchführung einer Mission betraut.

Bewertung und Ausblick

Zu den Zielen der Union zählen der Schutz und die Förderung ihrer Werte und Interessen. Entsprechend dem Umfang der Zuständigkeiten der Union werden diese Ziele mit geeigneten Mitteln verfolgt. Die Union ist für die Erarbeitung und Verwirklichung der GASP, einschließlich der schrittweisen Festlegung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik, zuständig, die nach Beschluss des Europäischen Rates zu einer gemeinsamen Verteidigung führen kann. Des Weiteren achtet die Union die Wahrung der territorialen Unversehrtheit und verpflichtet sich zur politischen Solidarität und immer stärkeren Konvergenz ihres Vorgehens.

Die ESVP ist damit ein integraler Bestandteil der GASP und sichert der Union die auf

zivile und militärische Mittel gestützten Fähigkeiten zu Operationen. Missionen außerhalb der Union können die Friedenssicherung, Konfliktverhütung und Stärkung der internationalen Sicherheit umfassen. Wichtig ist hierzu der Rückgriff auf die zivilen und militärischen Fähigkeiten der Mitgliedstaaten, zu deren schrittweisen Verbesserung sich diese verpflichten. Die besonderen Verpflichtungen einzelner Mitgliedstaaten, beispielsweise im Rahmen der NATO, bleiben unberührt. Um auf terroristische Anschläge oder andere Katastrophen zu reagieren, kann die Union alle ihr zur Verfügung stehenden Mittel mobilisieren, einschließlich der von den Mitgliedstaaten bereitgestellten militärischen Ressourcen.

Der Konvent hat in seinem Verfassungsentwurf eine gemeinsame Verteidigungspolitik als Bestandteil eines progressiven Integrationsprozesses mit aufgeführt. Grundlagen und strukturelle Überlegungen für die institutionelle Ausgestaltung einer strategischen sicherheitspolitischen Handlungsfähigkeit der Union sind in Teilen bereits vorhanden. Die größten Defizite finden sich jedoch in einer gemeinsamen Vision Europas als global gestaltender Akteur – eine *grand strategy*. Ein umfassendes Sicherheitsverständnis müsste die GASP/ESVP prägen. Dies spiegelt sich nun erstmals im Entwurf der europäischen Sicherheitsstrategie von Javier Solana wider. Deren Zielsetzung ist weit gefasst und reicht von der Stärkung internationaler Organisationen bis zur Förderung und Verteidigung der Stabilität Europas, einschließlich operativen Handelns auch in weiter entfernten Regionen.

Die Staats- und Regierungschefs unterstützten im Juni 2003 den vom Hohen Vertreter für die GASP in Thessaloniki vorgelegten Entwurf, der nach einem weiteren Verfeinerungsprozess voraussichtlich Ende 2003 angenommen wird. Kritisch betrachtet bietet die Strategie jedoch kaum neue Erkenntnisse. Es handelt sich bei diesen Themen fast ausschließlich um solche, mit denen sich die EU bereits in der Vergangenheit auseinandergesetzt hat. Das Besondere daran ist aber, dass die Union nun den Versuch unternimmt, eine gemeinsame Basis für ihr Selbstverständnis als strategischer Akteur in der internationalen Politik zu definieren. Dieser Ansatz richtet sich nicht gegen die Außenpolitik der Vereinigten Staaten. Er hebt sich aber davon ab, indem *preemptive action* im Sinne des Einsatzes ziviler Mittel im Rahmen einer multilateralen Ausrichtung verstanden wird.

In einem „multidimensionalen“ Ansatz sollen alle Aspekte des außenpolitischen Handelns aufgegriffen und in einem säulenübergreifenden Politikgestaltungsprozess verbunden werden (Europäischer Rat Thessaloniki, Schlussfolgerungen, 19.-20. Juni 2003, <http://ue.eu.int/de/Info/eurocouncil/index.htm>). Ein Anwendungsfeld hierfür wird die Terrorismusbekämpfung darstellen, bei der es sich auch zeigen wird, wie die militärischen Mittel der Mitgliedstaaten zusammengefügt und zur Ergänzung ziviler Mittel eingesetzt werden können.

Ein neuer Punkt auf der außenpolitischen Agenda der EU ist der Aspekt der Massenvernichtungswaffen. Dies geschieht in deutlicher Reaktion auf die entsprechende Initiative der Vereinigten Staaten, und so ist es nicht verwunderlich, dass sich die Union als ein kooperativer Akteur versteht, der einen Politikfelder übergreifenden Ansatz verfolgt. Ungeklärt bleibt vorerst jedoch, wie die EU handeln wird, wenn die an einen dritten Staat gerichteten Forderungen von diesem nicht erfüllt werden und Entscheidungen zu Form und Intensität der Durchsetzung getroffen werden müssen.

Des Weiteren mangelt es an den Kapazitäten für eine praktische Umsetzung des vollen Spektrums an verteidigungs- und sicherheitspolitischen Aufgaben. Die erste militärische Operation der EU in der ehemaligen jugoslawischen Teilrepublik Mazedonien ist daher auch

nur von geringem Umfang und am unteren Ende des militärischen Aufgabenbereichs angesiedelt. Dennoch kann *Operation Concordia* als gelungener Testfall bewertet werden, und dies unterstreicht den Anspruch der EU, als international williger und fähiger Sicherheitsakteur zu wirken.

Konfliktstoff ergibt sich aus der sowohl innerhalb der EU als auch seitens der Vereinigten Staaten vorgebrachten Forderung nach einer Erhöhung der nationalen Verteidigungsbudgets. Der Verfassungsentwurf legt sich hierzu nicht fest und beschränkt sich auf Aussagen zur Aufteilung der Verwaltungsausgaben und operativen Kosten. Verwaltungsausgaben gehen zu Lasten des Haushalts der Union, ebenso wie operative Ausgaben, wobei im Falle letzterer Maßnahmen mit militärischen oder verteidigungs-politischen Bezügen bzw. Fälle, in denen der Rat einstimmig anderes beschließt, ausgenommen werden (Art. III-215.1-2 EVE). Ausgehend von der Erkenntnis, dass die ESVP der Union Fähigkeiten ziviler und militärischer Art sichert, um Missionen außerhalb der Union durchzuführen – Friedenssicherung, Konfliktverhütung, Stärkung der internationalen Sicherheit (Art. I-40.1 EVE) – bilden die Mitgliedstaaten zur Finanzierung der damit verbundenen Tätigkeiten, die nicht zu Lasten des Haushalts der Union gehen, einen Anschubfonds (Art. III-215.3 EVE). Ein solches Finanzierungsmodell stellt jedoch nur eine suboptimale Lösung dar. Wird eine gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik im umfassenden Sinne verstanden, d.h. einschließlich einer gemeinsamen Verteidigung und einer europäischen Armee, so müssten alle ESVP-Finanzierungsmaßnahmen über den EU-Haushalt abgedeckt werden.

Die Option zur Verwirklichung einer gemeinsamen Verteidigung ist weiterhin offen. Wer sich daran beteiligen wird, ist ungeklärt. Es ist aber davon auszugehen, dass sich unter den bestehenden Rahmenbedingungen ein Kern von Staaten zusammenfinden wird, und die Überlegungen hinsichtlich einer europäischen Verteidigungsunion (insbesondere seitens Deutschlands, Frankreichs, Belgiens und Luxemburgs) unterstreichen dies. Das volle Potenzial eines verteidigungspolitischen Integrationsprojektes könnte nur durch eine Teilnahme der drei militärisch bedeutsamsten EU-Staaten – Deutschland, Frankreich und Großbritannien – genutzt werden. Gleichzeitig darf sich hieraus kein geschlossenes Kerneuropa der Verteidigung entwickeln, das anderen Mitgliedstaaten die Mitwirkung verwehrt. Der Verfassungsentwurf bietet eine Ausgangsbasis für weitere Entwicklungsschritte, doch lässt er einen breiten Interpretationsspielraum offen.