

HUMBOLDT-UNIVERSITÄT ZU BERLIN
INSTITUT FÜR SOZIALWISSENSCHAFTEN
POLITIKWISSENSCHAFT

**Möglichkeiten und Grenzen einer Harmonisierung der europäischen
Entscheidungsstrukturen im ESVP-Bereich**

**Ausgewählte Modelle sowie nationale rechtliche und politische Aspekte in
Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Italien, Schweden, Spanien und Polen**

Alexander Siedschlag

Januar 2004

(www.siedschlag.de.vu/esvp.pdf)

Einleitung

Als Kern der ESVP gilt die Schnelle Eingreiftruppe. Damit diese die erforderlichen Aufgaben übernehmen kann, müssen nicht nur militärische Fähigkeiten geschaffen, sondern auch europäische Entscheidungsstrukturen gestärkt werden: Die Truppe muss im Rahmen klarer Leitlinien handeln können, diese Leitlinien müssen von einer anerkannten politischen Autorität beschlossen werden, und es muss davon ausgegangen werden können, dass die Mitgliedstaaten loyal ihre nationalen Mittel der Union zur Verfügung stellen.¹ Gemäß Art. 17 Abs. 1 EUV umfasst die ESVP jedoch "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." Daraus folgt, dass mit der Schnellen Eingreiftruppe und auch mit den Petersberg-Aufgaben im Sinn von Art. 17 Abs. 2 EUV die Tragweite der ESVP keineswegs erschöpft ist. Darüber hinaus ermöglicht es Art. 17 Abs. 1 EUV, die europäischen Entscheidungsstrukturen im ESVP-Bereich zu harmonisieren – zum Beispiel ein EU-Entsendegesetz zu schaffen oder einen gemeinsamen Verteidigungshaushalt zu führen.²

Den Realisierungsspielraum derartiger Harmonisierungsmöglichkeiten bestimmen allerdings zum größten Teil die Mitgliedstaaten. Die nationale Dimension ist umso mehr zu berücksichtigen, als der EU-Vertrag kein "eigenes Handlungsinstrumentarium des Gebildes 'Europäische Union'" vorsieht: "Akteure bleiben die in der Union zusammengeschlossenen Mitgliedstaaten."³ Europarechtliches Einfallstor für Harmonisierung in den ESVP-Entscheidungsstrukturen wäre die Klassifizierung der EU/ESVP als ein System kollektiver Selbstverteidigung im Sinn von Art. 51 der VN-Satzung, dazu müsste allerdings die Beistandsverpflichtung aus dem WEU-Vertrag tatsächlich in Titel V des EU-Vertrags integriert werden.⁴

Europäische Wehrrechtssysteme und ein EU-Entsendegesetz

In der wehrrechtlichen Diskussion werden die Chancen für eine Harmonisierung der europäischen Entscheidungsstrukturen im ESVP-Bereich als gering eingeschätzt. Herrschende Meinung ist, dass Harmonisierung auf der Ebene des Staatsorganisationsrechts für absehbare Zeit nicht auf der Tagesordnung steht:⁵ In der Ausgestaltung

-
- 1 Siehe z.B. bereits den Bericht über die Verwirklichung einer gemeinsamen europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik der Europäischen Union nach Köln und Helsinki (2000/2005(INI)). Europäisches Parlament, Ausschuss für auswärtige Angelegenheiten, Menschenrechte, gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Berichterstatterin: Catherine Lalumière. Teil 2, endgültig, A5-0339/2000, 21. November 2000, Ziffern 29 u. 31.
 - 2 Allgemein siehe Monja Warnken: Der Handlungsrahmen der Europäischen Union im Bereich der Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Baden-Baden: Nomos, 2002.
 - 3 Matthias Herdegen: Europarecht. 2., überarb. u. erw. Aufl. München: Beck, 1999, RdNr. 461. Ein europäischer Verteidigungshaushalt allerdings ist in Ansätzen insoweit realisiert, als die Verwaltungsausgaben der Organe der erweiterten GASP zu Lasten des Haushalts der EG gehen (Art. 28 EUV); operative Ausgaben für Maßnahmen mit militärischen oder verteidigungspolitischen Bezügen werden demgegenüber nur von den beteiligten Nationen gemäß dem Bruttosozialprodukt-Schlüssel finanziert (Art. 28 Abs. 3 EUV). Siehe dazu Kristina Gerteiser: Die Sicherheits- und Verteidigungspolitik der Europäischen Union. Frankfurt/M. u.a.: Peter Lang, 2002, S. 239.
 - 4 Volker Epping: Rechtliche Rahmenbedingungen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union, in: Neue Zeitschrift für Wehrrecht 44 (2002), Heft 3, S. 90-111.
 - 5 Georg Nolte/Heike Krieger: Europäische Wehrrechtssysteme. Ein Vergleich der Rechtsordnungen Belgiens, Dänemarks, Deutschlands, Frankreichs, Luxemburgs, der Niederlande, Polens, Spaniens und des Vereinigten Königreichs. Baden-Baden: Nomos, 2002, S. 20f.

wehrrechtlicher Grundsätze auf Verfassungsebene seien insbesondere die Unterschiede zwischen Staaten mit historischer autoritärer Erfahrung (Deutschland, Polen, Spanien) und den großen traditionellen Demokratien (Frankreich, Großbritannien) zu groß; die Position des Oberbefehlshabers der Streitkräfte sei zu unterschiedlich geregelt; außer in Deutschland und ansatzweise in Spanien sei die mögliche Verwendung von Streitkräften nicht substanziell definiert, weswegen der Erhalt der nationalen verfassungsrechtlichen Verfahren unerlässlich sei, um sicher zu stellen, dass die Streitkräfte jeweils verfassungsgemäß eingesetzt werden.

Folglich wird der realisierbare Harmonisierungsbedarf schwerpunktmäßig auf dem Gebiet des Befehlsrechts gesehen. Betont wird das Gebot der Prägnanz und Kohärenz militärischer Kommando- und Disziplinargewalt:⁶ Ambivalente und interpretationsabhängige Kommandostrukturen und Einsatzrichtlinien (Rules of Engagement) seien unbedingt zu vermeiden. Notwendig seien vergemeinschaftete Haushaltshoheit über den Verband, harmonisierte Planungsentscheidungen und harmonisierte Einsatzentscheidungen. Über die Schwelle, an der die Übertragung von Hoheitsrechten beginnt, herrscht in der wehrrechtlichen Diskussion allerdings Unstimmigkeit. Regelungsbedarf, dem in einem etwaigen *EU-Entsendegesetz* nachzukommen ist, wird jedoch gemeinhin insbesondere in folgenden Bereichen festgestellt:⁷

- Ausgestaltung des Vorgesetztenverhältnisses
- Modelle und Grenzen der Gehorsamspflicht
- Einschränkung der Grundrechte von Soldaten
- Soziale Rechte der Soldaten und ihrer Familienangehörigen
- Regelungen zur Dienstzeit
- Rechtsschutzmöglichkeiten, insbesondere Beschwerderechte
- Disziplinarrecht und Wehrstrafrecht
- Medizinische Versorgung in multinationalen Einheiten und bei Auslandseinsätzen

Die Ausgestaltung des *Vorgesetztenverhältnisses* wird in der ESVP zu grundlegenden Schwierigkeiten führen. Es ist die durchgängige Praxis der EU-Mitgliedstaaten, einem multinationalen Befehlshaber kein Full Command einzuräumen, sondern Regelungen zu treffen, die diesem zwar eine angemessene Streitkräfteverfügung erlauben (Operational Command), aber noch unterhalb der Schwelle der Übertragung von Hoheitsrechten bleiben.⁸ Der Soldat erhält den stets rücknehmbaren, inhaltlich beschränkten und Disziplinarbefugnisse ausschließenden Befehl, den Anweisungen seines ausländischen Vorgesetzten zu folgen. Weiter greifende Übertragungen von Kommandogewalt erscheinen im Rahmen eines parlamentarisch ratifizierten völkerrechtlichen Vertrags denkbar, wie er etwa dem Deutsch-Niederländischen Korps zugrunde liegt. Ob dieser Vertrag über die bisher praktizierte Übertragung von Operational Command hinausgeht und ob es sich ggf. um eine Übertragung von Hoheitsrechten handelt, ist indes strittig.⁹

6 Z.B. Gunnar Geiger: Die rechtlichen Rahmenbedingungen der Multinationalität unter besonderer Berücksichtigung der Befehls- und Kommandogewalt. Aachen: Shaker, 2002; Roger H. Palin: Multinational Military Forces: Problems and Prospects. Adelphi Paper 294, 1995.

7 Nolte/Krieger, Wehrrechtssysteme (Anm. 5); des Weiteren: Paul Klein: Probleme in multinationalen militärischen Verbänden am Beispiel der deutsch-französischen Brigade. SOWI-Arbeitspapier, Nr. 83, 1993; Torsten Stein: Rechtsfragen des Eurokorps und der deutsch-französischen Brigade, in: Christian Tomuschat (Hg.): Rechtsprobleme einer europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Heidelberg: C.F. Müller 1997, S. 53-68.

8 Nolte/Krieger, Wehrrechtssysteme (Anm. 5), S. 108f.

9 Ebd., S. 109.

Modelle und Erfahrungen multinationaler Streitkräfte(verfügungs)ordnung

Unabhängig von der herrschenden Wehrrechtsmeinung gibt es mehrere einschlägige Modelle zur Organisation multinationaler Streitkräfteverfügung. Aus ihnen ist eine Reihe von Erfahrungswerten abzuleiten, die bei der Auslotung von realisierbaren Möglichkeiten zur Harmonisierung von ESVP-Entscheidungsstrukturen helfen.

Deutscher Bund (1815-1866)

Das im Deutschen Bund¹⁰ vorgesehene System doppelter Souveränitäten (das nationale und übergeordnete Streitkräfteverfügung erlaubte), ist nur bedingt präzedent, da es sich vor allem auf die nachgezogene Implementierung der Neuordnungen im Rahmen des Reichsdeputationshauptschlusses (1803) sowie auf Einsatz der Streitkräfte in Innern (nicht aber zur gemeinsamen Verteidigung) bezog, z.B. im Rahmen der Bundesexekution oder der Durchführung dem Bund obliegender Schanzarbeiten im Südwesten. Immerhin erlaubte das System doppelter Souveränitäten, in der aus Gesandten der Mitgliedstaaten bestehenden Bundesversammlung zu allen Kompetenzen, die sich aus der Wiener Schlussakte ergaben Mehrheitsentscheidungen zu treffen. Dazu gehörte auch die Bundesverteidigung. Die Wehrfinanzierung erfolgte auf der Grundlage einer jährlichen Bedarfsplanung der Bundeskanzlei. Die Bundesversammlung entschied, ob der Bedarf aus Bundesvermögen oder Bundeseinnahmen gedeckt werden konnte oder aber über einen Matrikelschlüssel auf die Bundesstaaten umzulegen war – die in diesem Fall aber regelmäßig Verrechnungsansprüche erhoben und oft auch nur in Raten zahlten.¹¹

Es gab eine bundesgemeinsame Wehrordnung und Kriegsverfassung.¹² Jeweils für ein Jahr assignierten die Bundesstaaten Einzelkontingente. "Gemischte Armeekorps", die aus Kontingenten mehrerer Bundesstaaten bestanden, existierten ebenso wie Ansätze zu einer bundesgemeinsamen Disziplinargewalt, vor allem in Bezug auf Wehrflüchtige. Abgesehen von den "gemischten Armeekorps" war es allerdings untersagt, Kontingente unter der Führung eines Staates zusammenzulegen. Vielmehr war jedes Mal, wenn die Aufstellung eines Kriegsheeres zu beschließen war, ein "Oberfeldherr" zu wählen, der für die Dauer der Kriegshandlungen auf die Bundesversammlung vereidigt wurde und einzig ihr verantwortlich war.¹³ Dauerndes Problem war die unzulängliche Durchgriffsfähigkeit der Bundeszentrale bei unzureichenden Wehrbeiträgen einzelner Bundesstaaten.¹⁴

Europäische Verteidigungsgemeinschaft (EVG)

Die Europäische Verteidigungsgemeinschaft (EVG)¹⁵ verstand sich als "einen weiten und bedeutsamen Abschnitt auf dem Wege zur Schaffung eines geeinten Europa"

10 Überblick: Peter Galperin: Deutsche Wehr im Deutschen Bund 1815-1866. Osnabrück: Zeller, 2000.

11 Ebd., S. 433.

12 Dazu: Ebd., S. 25-28.

13 Kriegsverfassung des deutschen Bundes in ihren allgemeinen Umrissen und wesentlichen Bestimmungen (Fassung von 1821), Art. XIV; Nähere Bestimmungen der Kriegsverfassung des deutschen Bundes (Fassung von 1821), § 45 u. § 48. Die Kriegsverfassung ist abgedruckt in: Ebd., S. 484-486. Die Näheren Bestimmungen sind abgedruckt in: Ebd., S. 487-503.

14 Ebd., S. 468.

15 Vertragsabschluss am 27. Mai 1952, ratifiziert von Belgien, Deutschland, Luxemburg und den Niederlanden; Italien hatte die Ratifizierung für September 1954 vorgesehen. Der Vertragstext ist abrufbar unter <http://homepages.compuserve.de/verfassungen/eu/evgv/evgv2.htm#1>. Weiterführend: Hans-Erich Volkmann/Walter Schwengler (Hg.): Die Europäische Verteidigungsgemeinschaft. Stand und Probleme der Forschung. Boppard am Rhein: Boldt, 1985.

(Präambel des EVG-Vertrags von 1952). Vorgesehen war, die EVG mit der Montanunion in eine zu schaffende *Europäische Politische Gemeinschaft (EPG)* zu integrieren.¹⁶ Nach Art. 1 des EVG-Vertrags übertrugen die Mitgliedstaaten ihre Hoheitsrechte auf eine "überstaatliche" Organisation mit Rechtspersönlichkeit, eigenen Organen und eigenem Haushalt. Bei den Haushaltsfragen zeigte sich mithin, dass eine europäische Armee nicht nur ohne eine Integration der Außenpolitik, sondern auch ohne eine Integration der Finanzpolitik kaum vorstellbar ist. Schließlich einigte man sich auf ein System von – durch gemeinschaftseigene Einnahmen (Steuern, Anleihen u.Ä.) ergänzten – Matrikularbeiträgen auf der Grundlage von Entscheidungen der nationalen Parlamente.¹⁷ Die Supranationalität wurde gegenüber dem Plevin-Plan (1950) in den Verhandlungen sehr zurückgeschraubt. An die Stelle des "Europäischen Verteidigungsministers" trat ein neunköpfiges Kommissariat, das in allen wesentlichen Entscheidungen, bei der Ansetzung des europäischen Verteidigungsbudgets und der Ausarbeitung der Einsatzrichtlinien für die "Europäischen Verteidigungsstreitkräfte" von einstimmigen Beschlüssen des Ministerrats abhängig sein sollte.¹⁸ Vorgesehen war die Verwaltung dieser Streitkräfte im Frieden durch das Kommissariat. Führung und Einsatz oblagen dem NATO-Oberbefehlshaber Europa (SACEUR), der im Krieg alle notwendigen Hoheitsrechte wahrnehmen durfte (Art. 18 § 1 u. 2 EVG-Vertrag). Der Aufbau entsprechender EVG-eigener Fähigkeiten hätte nur im Falle des Erlöschens des Nordatlantikpakts erfolgen dürfen (Art. 18 § 4).

Eine gewisse Wiederbelebung der EVG würde die Inkraftsetzung des EU-Verfassungsentwurfs bringen.¹⁹ Jedoch ist darauf hinzuweisen, dass die EVG unter anderem daran scheiterte, dass die Frage, ob es eine "gemeinsame Bundesarmee ohne gemeinsamen Bundesstaat, ohne Bundesregierung geben könne", ob die EVG also nur im Rahmen einer föderativen europäischen Verfassungsordnung zu verwirklichen sei, nicht geklärt werden konnte.²⁰ Dadurch, dass der Verfassungsentwurf für die EPG im Frühjahr 1953 versandete, stand das EVG-Projekt ohne politische Überbau da, und die Diskussionen versteiften sich auf die Frage des Souveränitätsverzichts (sowie die "Remilitarisierung" der Bundesrepublik), anstatt in die Debatte um die "eigentlich zentrale politische Einigung" eingebunden zu sein.²¹ Daraus werden für die Gegenwart generelle Zweifel am Erfolg eines Konzepts der "kostengünstigen Fusion der europäischen Streitkräfte ohne politische Integration" – d.h. zumindest deutliche Schritte zur Harmonisierung im Bereich der Außenpolitik – abgeleitet.²²

16 Thomas Jürgens: Die gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik. Köln/München: Heymanns, 1994, S. 54f.

17 Dieter Krüger: Die EVG – Ein Vorbild für eine zukünftige Europaarmee?, in: Werner Hoyer/Elmar Brock: Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Der Weg zu integrierten europäischen Streitkräften? Baden-Baden: Nomos, 2002, S. 43-57, dort S. 49f. u. 56.

18 Walter Lipgens: Die Bedeutung des EVG-Projekts für die politische europäische Einigungsbewegung, in: Hans-Erich Volkmann/Walter Schwengler (Hg.): Die Europäische Verteidigungsgemeinschaft. Stand und Probleme der Forschung. Boppard am Rhein: Boldt 1985, S. 9-30, dort S. 26.

19 Siehe Erich Röper/Carsten Issel: Das Wiedererstehen der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft, in: Zeitschrift für Rechtspolitik 36 (2003), S. 397-402.

20 Lipgens, EVG-Projekt (Anm. 18), S. 27.

21 Ebd., S. 30.

22 Siehe Krüger, EVG (Anm. 17), S. 57 sowie Heinrich Schneider: Von der "gemeinsamen Verteidigungspolitik" der EU zur Neuauflage der "Europäischen Verteidigungsgemeinschaft?", in: Erich Reiter (Hg.): Jahrbuch für internationale Sicherheitspolitik. Bd. 1. Hamburg u.a.: Mittler, 2002, S. 79-105, dort S. 88.

Multinationalitäts-Erfahrungen in VN und WEU

Die Erfahrung mit Multinationalität in den VN lehrt, dass ein EU-Entsendegesetz genaue Standardoperationsverfahren für eine wohldefinierte Menge von Einsatzszenarien beinhalten sollte und dass dieses Entsendegesetz auf jeden Fall durch eine gemeinsame, geschriebene Doktrin ergänzt werden sollte.²³ Eine weitere Empfehlung aus der VN-Erfahrung heraus ist, dass ein Entsendegesetz die Möglichkeit nationaler Revisionen der Rahmenvereinbarungen über den Einsatz und vor allem unilateralen Abzug der Streitkräfte einer Nation stark beschränken sollte.²⁴

Die WEU verfügt mit dem *Eurokorps* über zehnjährige Erfahrung mit der fortschreitenden Multinationalisierung von Streitkräften im Rahmen der damaligen Forces Answerable to WEU (FAWEU). Das Einschränkung besteht jedoch darin, dass das Eurokorps nur auf der Ebene der Brigade- bzw. Korpsstäbe wirklich integriert ist. Sowohl die truppendienstliche Unterstellung der nationalen Anteile an den integrierten Stäben als auch der dem Korps zugeordneten nationalen Einheiten und Verbände verbleiben in nationaler Verantwortung.²⁵ Dadurch ist ein erheblicher Aufwand wegen unterschiedlicher Rechtsgrundlagen und nebeneinander stehender Dienstvorschriften entstanden. Die Assignierung der Verbände hängt von nationalen Entscheidungen ab, und sie werden von den Staaten als instrumenteller Rahmen zur effektiven und kostengünstigen Organisation der nationalen Verteidigungskräfte gesehen.²⁶

Auf diesen Erfahrungswerten aufbauend wird nun der Realisierungsspielraum bei der Streitkräfteintegration dargestellt, den die Rechts- und die Interessenlage in Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Italien, Schweden, Spanien und Polen eröffnen.

Nationale verfassungs- und wehrrechtliche Möglichkeiten und Grenzen einer Harmonisierung und die Problematik der Übertragung von Hoheitsrechten

Deutschland

In seinem Urteil von 1994 hat das Bundesverfassungsgericht klargestellt, dass militärische Einsätze der Bundeswehr im Ausland mit dem Grundgesetz vereinbar sind. Dabei ging es unter Verweis auf Art. 24 Abs. 2 GG davon aus, dass solche Einsätze nie allein oder im Rahmen von ad hoc gebildeten Staatenkoalitionen stattfinden, sondern stets innerhalb internationaler Sicherheitssysteme wie der VN, der NATO oder der WEU.²⁷ Wegen der intergouvernementalen Struktur der ESVP fehlt die Möglichkeit eines unmittelbaren Durchgriffs der Union in den Hoheitsbereich der Mitgliedstaaten, so dass hinsichtlich der ESVP eine Übertragung von Hoheitsrechten im Sinn des Art. 23 Abs. 1 Satz 2 GG ausscheidet.²⁸ Ein EU-Entsendegesetz wäre aus deutscher Sicht gleichwohl realisierbar, da die Befehls- und Kommandogewalt des Bundesministers der Verteidigung zu den gemäß Art. 24 Abs. 1 u. 2 GG aufgrund eines Gesetzes übertragungsfähig

23 Vgl. Palin, *Multinational Military Forces* (Anm. 6), S. 74.

24 Vgl. ebd., S. 77.

25 Stein, *Rechtsfragen* (Anm. 7), S. 59.

26 *Multinational European Forces*. Assembly of WEU, Document A/1804, 3 December 2002, http://www.assembly-weu.org/en/documents/sessions_ordinaires/rpt/2002/1804.html, Ziffer 27.

27 BVerfGE 90, 349.

28 BVerfGE 90, 286 sowie Anne Reich: *Die Europäische Union als "stabilisierende Macht"*. Verfassungsrechtliche Grundlagen und Entwicklungsmöglichkeiten einer Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Humboldt-Universität zu Berlin, Walter-Hallstein-Institut für Europäisches Verfassungsrecht, WHI-Paper 13/2002, <http://www.whi-berlin.de/reich.htm>, S. 5.

gen bzw. beschränkbar Hoheitsrechten gehört²⁹. Die Entscheidung über bewaffnete Bundeswehreinheiten steht jedoch unter einem "konstitutiven Parlamentsvorbehalt", der sich direkt aus dem Grundgesetz ergibt.³⁰ Deswegen wäre es mit dem Grundgesetz unvereinbar, durch ein Entsendegesetz – gleichgültig ob ein nationales oder ein europäisches – bewaffnete Bundeswehreinheiten im Einzelfall ohne die vorherige Zustimmung des Bundestags generell möglich zu machen.³¹

Der Parlamentsvorbehalt besagt, dass für die Entsendung von Bundeswehrsoldaten ins Ausland die vorherige Zustimmung des Bundestags notwendig ist. Ebenso muss der Bundestag einer Verlängerung oder Erweiterung des Einsatzes zustimmen. In jedem Fall genügt gemäß Art. 42 Abs. 2 GG eine Zustimmung mit einfacher Mehrheit. Allein bei Gefahr im Verzug darf die Bundesregierung den sofortigen Einsatz von Streitkräften beschließen. Sie muss dann umgehend den Bundestag damit befassen, der das Recht hat, die Streitkräfte zurückzurufen. In Bezug auf "die Modalitäten, den Umfang und die Dauer" oder "die notwendige Koordination in und mit Organen internationaler Organisationen" besitzt der Bundestag ausdrücklich kein Mitentscheidungsrecht; denn all dies fällt in die "exekutive Handlungsbefugnis und Verantwortlichkeit" der Regierung.³²

Frankreich

Die Verfassung versteht den Staatspräsidenten als Garanten der nationalen Unabhängigkeit und der territorialen Integrität Frankreichs sowie als Garanten für die Einhaltung internationaler Verträge (Art. 5).³³ Auch die Entscheidung über den Einsatz von Streitkräften im Rahmen der ESVP ist faktisch als eine Entscheidung des Staatspräsidenten zu betrachten. Für diesen ist es allerdings wichtig, den jeweiligen Streitkräfteeinsatz als Reaktion auf Gefahr im Verzug definieren zu können, sonst greift seine Entscheidungsprärogative nicht unbestritten.³⁴ Für Einsätze, die im Rahmen der ESVP längerfristig geplant werden oder auf einen möglicherweise künftigen Einsatzkatalog mitsamt zugehörigen Einsatzrichtlinien zurückführbar sind, ergibt sich gleichwohl eine Möglichkeit zur Übertragung von Hoheitsrechten: Art. 21 der Verfassung bestimmt immerhin, dass der Premierminister für die nationale Verteidigung zuständig ist und zum Beispiel Verordnungen erlassen kann.³⁵ Sofern die Nationalversammlung das mehrheitlich unterstützt, könnte es die Grundlage für eine französische Beteiligung an einer EU-gemeinsamen Entsenderegulation unterhalb der Gesetzesebene eröffnen.

Diese Möglichkeit findet ihre Grenzen darin, dass in der Wehrrechtsordnung nur so lange kein verfassungsrechtliches Problem bei der Truppenunterstellung unter ausländische Vorgesetzte besteht, wie die volle Befehlsgewalt immer auf den Präsidenten zurückgeht. Entsprechend ist es bisher Praxis, dass nur der Befehlshaber der betreffenden Einheit direkt einer ausländischen Stelle untersteht, die einzelnen Soldaten aber nicht direkt unter dem Befehl eines ausländischen Offiziers stehen; Disziplinalgewalt darf keinesfalls einem anderen Staat oder einer internationalen Organisation übertragen

29 Stein, Rechtsfragen (Anm. 7), S. 61.

30 BVerfGE 90, 381-389.

31 Christian Burkiczat: Ein Entsendegesetz für die Bundeswehr?, in: Zeitschrift für Rechtspolitik 36 (2003), S. 82-86, dort S. 85.

32 BVerfGE 90, 389f.

33 Ausführlich: Elisabeth Zoller: Droit des relations extérieures. Paris: Presses Universitaires de France, 1992.

34 Ebd., S. 87f.

35 Dazu: Jörg Gerkrath: Military Law in France, in: Georg Nolte (Hg.): European Military Law Systems. Berlin: De Gruyter, 2003, S. 275-336, dort S. 293.

werden.³⁶ Die Verwendungsmöglichkeiten der Streitkräfte sind nicht ausdrücklich rechtlich beschränkt. Eine Beschränkung ergibt sich lediglich aus der inkorporierten Präambel der Verfassung von 1946, wonach Frankreich keine Eroberungskriege führen und die "Streitkräfte niemals gegen die Freiheit anderer Völker verwenden darf".³⁷

Die Nationalversammlung gilt in Fragen der Außen- und Sicherheitspolitik (abgesehen von Kriegserklärungen) als nahezu bedeutungslos.³⁸ Jedoch ist sie bestrebt, das Recht zugesprochen zu bekommen, bei jeder Entscheidung über einen Streitkräfteeinsatz zumindest konsultiert zu werden. Eine Expertenkommission hat im März 2000 neben einer Verfassungsänderung (Erweiterung von Art. 35, auf dessen Grundlage das Mitbestimmungsrecht der Nationalversammlung auf Kriegserklärungen beschränkt ist) vier Maßnahmen zur Verbesserung der parlamentarischen Kontrolle von "opérations extérieures" empfohlen: Ausweitung des Budgetrechts, vollständige Information des Parlaments über die bestehenden internationalen Verträge und Abkommen, aus denen sich militärische Verpflichtungen ergeben können, Konsultation des Parlaments im Fall der Beteiligung Frankreichs an Maßnahmen internationaler Konfliktregelung und effektivere parlamentarische Mitverfolgung militärischer "Interventionen".³⁹

Die Regierung betont demgegenüber die außen- und sicherheitspolitische Prärogative des Staatspräsidenten und behält sich vor, je nach Lage das Parlament zu informieren und gegebenenfalls zu "konsultieren" oder nicht.⁴⁰ Im Fall der Aufnahme der Beistandsverpflichtung aus Art. 5 des WEU-Vertrags in den EU-Vertrag würde eine entsprechende Einsatzentscheidung über französische Streitkräfte objektiv zur alleinigen Sache des Staatspräsidenten, da dieser gemäß der Verfassung alleine für die Erfüllung von Bündnisverpflichtungen verantwortlich ist.

Großbritannien

Die Verteidigungspolitik und mithin die Entscheidung über den Einsatz von Streitkräften sind ein Vorrecht der Krone, das gewohnheitsmäßig von der Regierung wahrgenommen wird, und hier in immer stärkerem Maße durch den Premierminister.⁴¹ Was die Übertragung von wehrrechtlichen Hoheitsbefugnissen angeht, darf allerdings nicht vergessen werden, dass auch der Oberbefehl über die Streitkräfte eine ungeschriebene königliche Prärogative ist und die Regierung dieses Recht für die Krone nur ausübt.⁴² Trotzdem besteht eine weit reichende, bisher nicht genutzte einfachrechtliche Regelung: Gemäß § 16 des "Armed Forces Act" von 1966 kann der Verteidigungsrat (Defence

36 Nolte/Krieger, Wehrrechtssysteme (Anm. 5), S. 110f.

37 Gerkrath, Military Law in France (Anm. 35), S. 292.

38 Vgl. Adolf Kimmel: Verfassungsordnung und außenpolitische Entscheidung in der V. Republik, in: Hartmut Elsenhans u.a. (Hg.): Frankreich – Europa – Weltpolitik. Opladen: Leske + Budrich, 1989, S. 107-115, dort S. 107-109.

39 François Lamy: Contrôler les opérations extérieures. Rapport d'information déposé ... par la commission de la Défense nationale et des forces armées sur le contrôle parlementaire des opérations extérieures. Assemblée nationale, onzième législature, enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 8 mars 2000, Paris 2000 (Documents d'information de l'Assemblée nationale; No 2237), <http://www.assemblee-nat.fr/rap-info/i2237.asp>.

40 Parliamentary scrutiny of the ESDP in national parliaments – debates and replies to parliamentary questions tabled in WEU countries. Assembly of the Western European Union. The Interparliamentary European Security and Defence Assembly. Forty-ninth session. Report submitted on behalf of the Committee for Parliamentary and Public Relations by Mr Budin, Rapporteur. 3 June 2003. Document A/1817, http://www.assembly-weu.org/en/documents/sessions_ordinaires/rpt/2003/1817.pdf, Ziffern 4f.

41 William Wallace: The Foreign Policy Process in Britain. London: Royal Institute of International Affairs, 1975, S. 124.

42 Nolte/Krieger, Wehrrechtssysteme (Anm. 5), S. 56.

Council) beschließen, unter genauer Regelung des Umfangs den Befehl über Truppen Ihrer Majestät auf ausländische Befehlshaber zu übertragen. Diese Übertragung ist allerdings jederzeit zurücknehmbar und kann deshalb nicht die Grundlage für eine EU-gemeinsame allgemeine Entsenderegelung bilden.

Eine Beteiligung Großbritanniens an einer EU-gemeinsamen Entsenderegelung würde die nationale Wehrordnung auch deshalb herausfordern, weil der Verteidigungsminister seine Funktionen gewohnheitsrechtlich ausübt. Dementsprechend übt er auch das Kommando über die Streitkräfte aus, insoweit die Regierung nicht anders entscheidet.⁴³ Dazu kommt, dass sowohl das Parlament als auch die Regierung der Auffassung sind, dass jeder Staat individuell dafür verantwortlich ist, Entscheidungen über die Entsendung von Militärpersonal und militärischem Gerät zu treffen. Deswegen solle die sicherheits- und verteidigungspolitische Verantwortlichkeit gemäß dem Gewohnheitsrecht bei den nationalen Parlamenten verbleiben, insbesondere auch, was das Budget für die Rüstungs- und die Verteidigungspolitik in der EU angeht.⁴⁴ Welche Einsatzarten zulässig sind, ist nicht rechtlich geregelt. Es gibt lediglich eine ministerielle Beschreibung zulässiger Einsätze, in der ausdrücklich die Stärkung des internationalen Friedens und der Sicherheit als unmittelbare Aufgabe der Streitkräfte genannt ist.⁴⁵

Die parlamentarische Kontrolle der Verteidigungspolitik beschränkt sich nahezu auf deren Budgetierung.⁴⁶ Die Haushaltsbefugnisse des Parlaments in Bezug auf Auslandseinsätze sind ihrerseits selbst ziemlich begrenzt, keinesfalls entscheidet das Parlament über Einzelzuweisungen. Die Regierung bereitet die Einsatzentscheidungen alleine vor und trifft sie selbstständig. Es besteht auch keine rechtliche Verpflichtung, das Parlament zumindest zu konsultieren, obwohl die Regierung dies regelmäßig tut.⁴⁷

Italien

Die formalen Bestimmungen über den Entscheidungsprozess in der italienischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik ähneln den Regelungen des Präsidialsystems der USA.⁴⁸ Der Staatspräsident ist sowohl Oberbefehlshaber der Streitkräfte als auch Vorsitzender des Obersten Verteidigungsrats. Zugleich ist die Verfassung im Sinn von Checks and Balances darauf angelegt, die Sicherheits- und Verteidigungspolitik zu einem Kooperationsprodukt von Präsident, Regierung und Parlament zu machen. Im Regierungserlass Nr. 464 vom 28. November 1997 (Art. 1) wurde eine Reorganisation des Militärs verfügt, unter anderem, um die eigenen Streitkräfte jederzeit leicht in "multinationale oder Krisenreaktionseinheiten" eingliedern zu können. Die Teilnahme

43 Ebd., S. 65.

44 The parliamentary dimension in the new European security and defence architecture – debates and replies to parliamentary questions tabled in WEU countries. Assembly of the Western European Union. The interim European Security and Defence Assembly. Forth-eighth session. Report, submitted on behalf of the Committee for Parliamentary and Public Relations by Mrs Agudo Cadarso, Rapporteur. Document A/1802, 4 December 2002, http://www.assembly-weu.org/en/documents/sessions_ordinaires/rpt/2002/1802.html, Ziffer 72.

45 Nolte/Krieger, Wehrrechtssysteme (Anm. 5), S. 76f.

46 Margaret Blunden: British Defence Decision Making: The Boundaries of Influence, in: dies./Owen Greene (Hg.): Science und Mythology in the Making of Defence Policy, London u.a.: Brassey's, 1989, S. 205-245, dort S. 206f.

47 Ebd., S. 207; Aurore Maillet: Die parlamentarische Kontrolle von Auslandseinsätzen in den Mitgliedsländern der Europäischen Union. Paris: Institut de Relations Internationales et Stratégiques (IRIS), Dezember 1999, S. 62f.

48 Joseph C. Rallo: Italy, in: Douglas J. Murray/Paul R. Viotti (Hg.): The Defense Policies of Nations. A Comparative Study. 3. Ausg. Baltimore, MD/London: Johns Hopkins University Press, 1994, S. 305-328, dort S. 313f.

an "multinationalen Missionen zur Friedensunterstützung" wird in dem Erlass ausdrücklich zu den Grundaufgaben der Streitkräfte gezählt.⁴⁹ Während der Verfassungsgerichtshof noch nicht mit der Frage zulässiger Operationen befasst worden ist, gibt es eine akademische Debatte dazu. Wehrrechtlich unentschieden ist die Frage, ob Art. 52 der Verfassung, der die Verteidigung des Heimatterritoriums als erstrangige Aufgabe beschreibt, Streitkräfteeinsätze im Rahmen internationaler politischer Solidarität ausschließt.⁵⁰ Weiterhin strittig ist, ob Art. 11, der Krieg als Instrument zur Regelung internationaler Streitigkeiten verbietet, extensiv oder restriktiv auszulegen ist.⁵¹

Übertragung von Befehls- und Kommandogewalt ist gemäß Art. 11 der Verfassung möglich, sofern die Übertragung an eine internationale Organisation stattfindet, die als Wahrerin einer Friedens- und Gerechtigkeitsordnung zwischen Staaten aufgefasst werden kann.⁵² Strittig ist, ob darunter neben Militäraktionen gemäß Kap. 7 der VN-Satzung auch NATO- und EU-Operationen fallen.⁵³ Ein verfassungspolitischer Lösungsniff ist die Deklaration multinationaler Militäraktionen als Polizeiaktion, so wie die Regierung das in Bezug auf ihre Teilnahme an den Militäraktionen in Afghanistan, Albanien, im Irak (1991) und im Kosovo getan hat.⁵⁴

Aus der Verfassung ergibt sich keine Verpflichtung der Regierung, das Parlament bei der Einsatzentscheidung zu konsultieren.⁵⁵ Seit einigen Jahren ist es jedoch Praxis, das Parlament bzw. eine der beiden Kammern (Abgeordnetenversammlung und Senat) anzuhören, wenn eine Entscheidung über die Entsendung von Streitkräften ins Ausland ansteht. Nach der Debatte verabschiedet das Parlament meistens eine Resolution, in der es seine Unterstützung für den Einsatz erklärt. Im Bereich der Krisenbewältigung hat das Parlament (angesichts der sich zuspitzenden Irakkrise 2002/03) die Regierung nachdrücklich gebeten, grundsätzlich nicht ohne vorab erfolgte parlamentarische "Ermächtigung" international Position zu beziehen.⁵⁶ Teilweise werden für Auslandseinsätze fallbezogene Entsendegesetze verabschiedet. In diesen kann das Parlament sehr detaillierte Regelungen treffen, zum Beispiel die Dauer der Operation festschreiben und die Regierung zu laufender Unterrichtung über die Entwicklung des Einsatzes verpflichten. Weiterer Einfluss des Parlamentes ergibt sich aus seinem Budgetrecht. Bei jedem Auslandseinsatz muss die Regierung dem Parlament einen ordentlichen Gesetzentwurf zur Finanzierung der Operation vorlegen.⁵⁷ In dringenden Fällen hat die Regierung allerdings die Möglichkeit, die erforderlichen Haushaltsmittel per Verordnung mit Gesetzeskraft selbst freizugeben.

Schweden

In den einschlägigen Studien zu europäischen Wehrrechtssystemen sowie zu den nationalrechtlichen Voraussetzungen der ESVP und ihrer Weiterführung findet Schweden keine besondere Beachtung. Die staatsrechtliche Lage wird offenbar als unproblematisch eingestuft; auch schwedische Beiträge diskutieren die Problematik der Übertragung von Hoheitsrechten – zum Beispiel an einen ausländischen Befehlshaber – nicht.

49 Jörg Luther: "Military Law in Italy", in: Georg Nolte (Hg.): *European Military Law Systems*. Berlin: De Gruyter, 2003, S. 427-515, dort S. 437.

50 Ebd., S. 438.

51 Ebd., S. 439f.

52 Ebd., S. 480.

53 Ebd., S. 440.

54 Ebd., S. 441.

55 Maillet, parlamentarische Kontrolle (Anm. 47), S. 49f., ebenso zum Folgenden.

56 Parliamentary scrutiny of the ESDP (Anm. 40), Ziffer 7.

57 Maillet, parlamentarische Kontrolle (Anm. 47), S. 50.

Trotzdem darf man daraus nicht unmittelbar schließen, dass Schwedens Staatlichkeit besonders offen gegenüber einer Harmonisierung von ESVP-Entscheidungsstrukturen ist. Vielmehr bestehen deutliche politische Integrationsgrenzen, da die Regierung besonderen Wert auf die Harmonisierung der innenpolitischen Willensbildungsprozesse legt. Wichtige Beschlüsse werden stets vom Regierungskabinett als Ganzem gefasst, wo immer möglich nach dem Konsensprinzip. Das betrifft ausdrücklich auch die Beteiligung an internationalen militärischen Operationen.⁵⁸ Sobald es um verstärkte sicherheitspolitische Zusammenarbeit mit EU-Staaten oder mit der NATO geht, ist eine gemeinsame Position des Kabinetts allerdings nur schwer zu erreichen, und die besonderen Befugnisse des Verteidigungsministers in Bezug auf die Streitkräfteverfügung kommen wenig zum Tragen.⁵⁹ Der Regierungsprozess in der Außen- und Sicherheitspolitik ist außerdem deshalb kompliziert, weil es in Bezug auf die EU verschiedene Sekretariate gibt, die die schwedische Politik vorbereiten, innenpolitisch abstimmen und außenpolitisch koordinieren sollen.⁶⁰

Im Zuge der Stärkung der Fähigkeiten zur Konfliktprävention möchte die Regierung ein Netzwerk aus Außenministerium, Verteidigungsministerium, Justizministerium, speziellen ministeriellen Gremien und Arbeitsgruppen, Nichtregierungsorganisationen und Wirtschaft aufbauen und diese Arbeit im Rahmen der EU, VN und OSZE international vernetzen.⁶¹ Daraus lässt sich folgern, dass die Übertragung von Planungs- oder Entscheidungsbefugnissen an die EU im Rahmen solch eines Systems von Schweden weder gewünscht noch überhaupt möglich wäre. Harmonisierung auf EU-Ebene wird ausdrücklich nur im Bereich der Entwicklungsarbeit angestrebt; in allen anderen Bereichen der Konfliktprävention soll die EU eines unter mehreren gleichrangigen internationalen Konsultationsforen (OSZE, VN) sein.⁶²

Die Regierung darf in Friedenszeiten nur unter bestimmten, relativ eng umgrenzten Voraussetzungen Streitkräfte zu Auslandseinsätzen entsenden, gleichgültig welcher Art diese Einsätze sind: Wenn der Reichstag vor dem Beginn der Operation zustimmt, wenn ein Gesetz die Operation unter den bestehenden Voraussetzungen erlaubt, oder wenn die Operation auf Grund eines vom Reichstag gebilligten internationalen Übereinkommens bzw. im Zuge einer bereits laufenden Operation, die der Reichstag gebilligt hat, erforderlich ist.⁶³ In den beiden letztgenannten Fällen kann die Regierung also Streitkräfte ohne die Zustimmung des Parlaments für ESVP-Operationen zur Verfügung stellen; denn der Reichstag legt hier nur den allgemeinen Rahmen der Auslandseinsätze fest und entscheidet nicht von Fall zu Fall.

Gemäß der Verfassung entfällt das Erfordernis der Parlamentsbilligung insbesondere bei einem Streitkräfteeinsatz auf der Grundlage von Art. 43 der VN-Satzung (Bereitstellung von Standby Forces und Unterstützung des Sicherheitsrats durch die Mitgliedstaaten).⁶⁴ Ebenso ermächtigt das "Gesetz über den Auslandseinsatz von Streitkräften" die Regierung, ohne Befragung des Reichstags bis zu 3000 Soldaten für friedenserhaltende Aufgaben zu entsenden, die im Rahmen der VN oder der OSZE beschlossen wurden. In den Fällen, in denen die Regierung die Zustimmung des Reichstags einholen

58 Bengt Sundelius: *The Makers of Swedish Security Policy*, in: Bo Hultdt u.a. (Hg.): *Finnish and Swedish Security. Comparing National Policies*. Helsinki/Stockholm: Swedish National Defence College and the Programme on the Northern Dimension of the CFSP, 2001, S. 232-258, dort S. 236.

59 Ebd., S. 237.

60 Ebd., S. 240.

61 Ministry of Foreign Affairs: *Preventing Violent Conflict. Swedish Policy for the 21st Century*. Stockholm, Mai 2001, <http://www.utrikes.regeringen.se/prefak/files/conflictprevent.pdf>, S. 63-67.

62 Ebd., S. 43-45.

63 Maillet, *parlamentarische Kontrolle* (Anm. 47), S. 64.

64 Ebd., S. 65.

muss, hat dieser – zum Beispiel im Gegensatz zum Deutschen Bundestag – das Recht, Änderungen des Einsatzes vorzuschlagen. Weil die Regierung die Zustimmung des Reichstags zu Finanzierung der Auslandseinsätze einholen muss, kommt ihm darüber hinaus auch in den Fällen, in denen er an der Entscheidung über die Entsendung von Streitkräften nicht beteiligt ist, ein indirektes Mitsprache- und Kontrollrecht zu.⁶⁵

Spanien

Art. 8 Abs. 1 der Verfassung bestimmt, dass "Streitkräfte die Garantie der Souveränität und Unabhängigkeit Spaniens sowie die Verteidigung der territorialen Integrität und Verfassungsordnung Spaniens" zur Aufgabe haben. Spanien ist neben Deutschland das einzige untersuchte Land, in dem die Frage der Übertragung von Hoheitsrechten im Zusammenhang mit der europäischen Verteidigungszusammenarbeit ausdrücklich debattiert worden ist. Dabei herrscht gegenwärtig die Einschätzung vor, dass die Harmonisierung der ESVP mit Art. 8 der Verfassung vereinbar bleiben muss – und somit die Souveränität und Unabhängigkeit Spaniens nicht beeinträchtigen darf.⁶⁶ Konkrete Übereinstimmung herrscht indes nur darin, dass die Beteiligung an Kriseneinsätzen unter Führung der VN zulässig ist.⁶⁷ Hier liegen klare Grenzen für die Beteiligung an einer EU-gemeinsamen Entsenderegelung. Dazu kommt, dass gemäß Art. 97 und 98 der Verfassung die Regierungsgewalt in Militär- und Verteidigungsfragen zwischen dem Regierungschef und dem Verteidigungsminister aufgeteilt ist. Zudem liegt die Disziplinargewalt beim nationalen Befehlshaber.⁶⁸ Der königliche Oberbefehl gilt nur noch als Ehrenrecht. Die Frage der Übertragbarkeit von Hoheitsrechten wird nicht eingehend diskutiert. Die Praxis besteht darin, einzelfallbezogene Unterstellungsabkommen abzuschließen, in denen – unterhalb der Schwelle der Hoheitsrechte – einzelne Befugnisse des spanischen Oberbefehlshabers an den multinationalen Oberbefehlshaber übertragen werden.⁶⁹

Das Parlament ist gemäß der Verfassung nur an Entsendeentscheidungen auf der Grundlage einer Kriegserklärung zu beteiligen, und dann zwar stets vorab (Art. 63 Abs. 3). In der innenpolitischen Diskussion wird der Kriegsbegriff weit ausgelegt und schließt nach Meinung einiger auch die Teilnahme an multinationalen Koalitionen ein.⁷⁰ In Zusammenhang mit der Unterstützung der Irak-Intervention der USA hat die Regierung die ablaufenden militärischen Operationen deswegen und wegen des breiten Widerstands in der Bevölkerung als "humanitärer Art" klassifiziert und nach langen Debatten eine ihre Politik unterstützende Resolution des Parlaments erreicht.⁷¹ In dem Organgesetz über "Basiskriterien der Nationalen Verteidigung und Militärordnung", das die Wehrrechtsordnung gemäß Art. 2 der Verfassung näher bestimmt, ist gleichwohl festgelegt, dass "Verträge mit militärischem Charakter" sowie das Verteidigungsbudget vom Parlament gebilligt werden müssen (Art. 6).⁷² Verkompliziert wird die Frage der Parlamentsbeteiligung dadurch, dass das Parlament das Recht hat, bestimmte Ausnahmestände zu erklären, wohingegen der Präsident das Recht besitzt, den "Alarm-

65 Ebd., S. 66.

66 Nolte/Krieger, Wehrrechtssysteme (Anm. 5), S. 54.

67 Lorenzo Cotino Hueso: Military Law in Spain, in: Georg Nolte (Hg.): European Law Systems. Berlin: De Gruyter, 2003, S. 711-829, dort S. 733.

68 Ebd., S. 793.

69 Ebd. sowie Nolte/Krieger, Wehrrechtssysteme (Anm. 5), S. 113.

70 Hueso, Military Law in Spain (Anm. 67), S. 741f.

71 Parliamentary scrutiny of the ESDP (Anm. 43), Ziffern 9f.

72 Hueso, Military Law in Spain (Anm. 67), S. 746.

zustand" auszurufen – inwieweit in Bezug auf Entsendeentscheidungen im Rahmen von NATO und EU beides Relevanz haben könnte, wird noch diskutiert.⁷³

Polen

Gemäß Art. 26 Abs. 1 der Verfassung dienen die Streitkräfte der Sicherung der Unabhängigkeit und territorialen Integrität des Landes. Diese Positivdefinition wird jedoch nicht als eine Beschränkung der Einsatzmöglichkeiten verstanden. Art. 117 entspricht dieser Auffassung. Demnach erfordert der Einsatz polnischer Streitkräfte im Ausland einen völkerrechtlichen Vertrag oder ein Gesetz. Daraus ergibt sich eine faktische starke verteidigungspolitische Mitsprache der beiden Parlamentskammern, auch wenn sie kein Recht besitzen, an Entsendeentscheidungen mitzuwirken.⁷⁴ Die Zuständigkeit des Parlaments für den Verteidigungshaushalt ist strittig, da die Verfassung die Legislativfunktionen des Parlaments unzureichend regelt.⁷⁵ Während sich die Streitkräfte im Ausland befinden, stehen dem Parlament keinerlei Entscheidungsrechte zu. In diesem Zusammenhang ist das "Gesetz über den Einsatz und die Stationierung polnischer Streitkräfte im Ausland" (1998) einschlägig. Demnach können im Ausland Streitkräfte eingesetzt werden zur Unterstützung alliierter Streitkräfte in militärischen Konflikten, zu Friedenseinsätzen, zu Einsätzen zur Bekämpfung des Terrorismus und seiner Auswirkungen sowie zu Rettungseinsätzen, Sucheinsätzen und humanitärer Hilfe.⁷⁶

Der Möglichkeit, wehrrechtliche Hoheitsbefugnisse an die EU zu übertragen, setzt die Verfassungsordnung indes enge Grenzen. Der Präsident ist als Garant der staatlichen Autorität (Art. 26 Abs. 1) auch Oberkommandierender der Streitkräfte (Art. 134 Abs. 1). Diese Kompetenz übt er jedoch nicht alleine, sondern zusammen mit dem Ministerrat aus (Art. 10). Die Möglichkeiten zur Übertragung von Hoheitsrechten an internationale Organisationen, die Art. 90 der Verfassung prinzipiell eröffnet, sind in ihrer Reichweite strittig. Aufgrund Art. 3 Abs. 1 des "Gesetzes über den Einsatz und die Stationierung polnischer Streitkräfte im Ausland" liegt die Initiative zu Auslandseinsätzen beim Ministerrat, auf dessen Anfrage der Präsident die Entscheidung trifft. Diese Entscheidung muss die Einsatzrichtlinien nationalrechtlich definieren. Insbesondere muss darin die Kommandogewalt und die Dienstaufsicht in allen Einzelheiten einsatzbezogen geregelt sein (Art. 5 Abs. 1). Über- und Unterordnungsverhältnisse zwischen polnischen und ausländischen Soldaten sind nicht möglich, abgesehen von der fallweisen Vereinbarung eines Vorgesetztenverhältnisses für genau beschriebene begrenzte Aufgaben – zum Beispiel in der Friedenssicherung oder bei Manövern.⁷⁷ Die Disziplinargewalt verbleibt stets beim nationalen Befehlshaber. Dazu kommt, dass der Präsident das Kommando über die Streitkräfte durch den Verteidigungsminister ausübt (Art. 134 Abs. 2), dass dieser aber gemäß dem "Gesetz über den Einsatz und die Stationierung polnischer Streitkräfte im Ausland" nur die darin genannten (siehe oben) Arten von Operationen tatsächlich anordnen kann. Zudem ist der polnische Verteidigungsminister nicht nur dem Parlament verantwortlich, sondern der Kontrolle der Regierung als ganzer sowie des Präsidenten unterworfen.⁷⁸

73 Ebd., S. 741-744.

74 Michał Kowalski: *Military Law in the Republic of Poland*, in: Georg Nolte (Hg.): *European Military Law Systems*. Berlin: De Gruyter, 2003, S. 647-710, dort S. 671f.

75 Ebd., S. 671.

76 Nolte/Krieger, *Wehrrechtssysteme* (Anm. 5), S. 45.

77 Ebd., S. 112f.

78 Ebd., S. 65.

Politische Dimensionen des Realisierungsspielraums von Harmonisierungsmöglichkeiten

Deutschland

Die Bundesregierung betrachtet die ESVP als Schlüsselprojekt der europäischen Einigung und als Baustein einer politischen Union.⁷⁹ Leitmotiv ist ausdrücklich nicht der europäische Pfeiler in der NATO, sondern eine mit der NATO "kompatible" ESVP.⁸⁰ Auch die im strategischen Konzept der NATO vom April 1999 festgelegten Funktionen Konsultation, Krisenbewältigung in flexiblen Koalitionen und Partnerschaft sollen der Auffassung der Bundesregierung nach zunehmend im Rahmen der EU geleistet werden.⁸¹ Deren sicherheitspolitische Finalität sieht die Bundesregierung in einem zivil-militärischen Ansatz der Krisenreaktion, der auch Kooperationsstrukturen mit VN und OSZE beinhalten soll.⁸² Diejenigen Mitglieder, die die wechselseitige Beistandsverpflichtung aus Art. 5 des WEU-Vertrags in die EU transferieren möchten, sollten dies nach Ansicht der Bundesregierung in einer "Europäischen Sicherheits- und Verteidigungsunion" (ESVU) tun können, in deren Zuge auch eine Ausweitung der Petersberg-Aufgaben um weitere Aspekte der gemeinsamen Risikobekämpfung (vor allem in Bezug auf den internationalen Terrorismus) vorgenommen werden sollte.⁸³

Das Verteidigungsministerium geht sogar davon aus, dass in der EU bereits militärische Integration stattfindet, die grundsätzlich dem Integrationsgrad der NATO vergleichbar sei. Dementsprechend stellen die Verteidigungspolitischen Richtlinien (2003) die EU sicherheitspolitisch auf eine Stufe mit der NATO, betonen aber, dass in keinem Falle Hoheitsrechte abgetreten seien, so dass es sich bei der deutschen Beteiligung an militärischen Aktionen im Rahmen der NATO und der EU um einen "Multinationalismus" handle, der in den souveränen Einzelentscheidungen aller beteiligten Staaten fuße.⁸⁴

In der Bevölkerung unterstützen 76% die ESVP, merklich mehr als im EU-Durchschnitt (70%).⁸⁵ Dass der gesamte Bereich der GASP zu mehr Eigenständigkeit der EU gegenüber den USA führen soll, meinen 79%; die Schnelle Eingreiftruppe befürworten nur 63%, merklich weniger als im EU-Durchschnitt (69%).⁸⁶ Entscheidungen über die europäische Verteidigungspolitik sollen nach Meinung von 44% in der EU fallen; 24% sehen diese Entscheidungen als Sache der Regierung, 15% als Sache der NATO.⁸⁷ Diese Werte liegen größenordnungsmäßig im EU-Durchschnitt.

79 Exemplarisch: Verteidigungspolitische Richtlinien für den Geschäftsbereich des Bundesministers der Verteidigung. Berlin, 21. Mai 2003, http://www.bmvg.de/pic/sicherheit/vpr_broschuere.pdf, Ziffer 50.

80 Alexander Siedschlag: Deutschlands Rolle in der europäischen Sicherheitspolitik, in: Raimund Krämer/Hans Arnold (Hg.): Sicherheit für das größere Europa. Politische Optionen im globalen Spannungsfeld. Bonn: Dietz, 2002, S. 290-310, dort S. 305.

81 Vgl. Regierungserklärung von Bundeskanzler Gerhard Schröder zum bevorstehenden Europäischen Rat in Helsinki am 10./11. Dezember 1999 vor dem Deutschen Bundestag am 3. Dezember 1999, in: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hg.): Bulletin, Nr. 85/1999, S. 805-808, dort S. 807.

82 Alexander Siedschlag: Allein und gemeinsam. Die Sicherheit Deutschlands und die Einigung Europas, in: Y. – Magazin der Bundeswehr, Nr. 12/2003, S. 14-18.

83 Elfriede Regelsberger: National Report Germany, in: CFSP Watch 2003, <http://www.fornet.info/CFSPannualreports/GERMANY%202003.pdf>.

84 Verteidigungspolitische Richtlinien (Anm. 79), insbes. Ziffern 10, 39 u. 40.

85 European Commission: Eurobarometer 60. Public Opinion in the European Union. First Results, December 2003, http://europa.eu.int/comm/public_opinion/archives/eb/eb60/eb60_en.pdf, S. 34, Tabelle 13b.

86 Ebd., S. 36, Tabelle 14.

87 Ebd., S. 37, Tabelle 15.

Frankreich

Frankreich erstrebt einen maximalen Rückgriff auf autonome Entscheidungsstrukturen und militärische Fähigkeiten der EU. Gleichwohl sieht es nicht so sehr eine eigenständige Finalität der ESVP, sondern betrachtet diese eher als ein Instrument zur Herstellung eines neuen Gleichgewichts innerhalb der NATO: Die "Bestimmung" der ESVP sei keine Rivalität zur NATO, sondern sie solle vor allem dazu dienen, die nationalen Planungen der Europäer schrittweise zu harmonisieren, damit die festgestellten Fähigkeitslücken geschlossen und neue Fähigkeiten entwickelt werden könnten, so dass Europa als Ganzes ein "Hauptpartner der NATO" werden könne.⁸⁸ Strategisches Interesse französischer Sicherheitspolitik ist es, durch eine kohärente, militärisch handlungsfähige ESVP die Rolle der NATO als wahrgenommene "Zentralbehörde" der europäischen Militärpolitik zu brechen.⁸⁹ Eine Vergemeinschaftung sei in diesem Bereich trotzdem nicht zielführend, da es auf die besonderen Fähigkeiten und fortschrittlichen Integrationsinteressen einer Kerngruppe von EU-Staaten (d.h. Deutschland, Frankreich und Großbritannien) wesentlich ankomme.

Demgegenüber wird die im engeren Sinn militärische Zielsetzung der ESVP von Frankreich weit aufgefasst und beinhaltet auch autonome Fähigkeiten in den Bereichen Nachrichtendienst, weltraumgestützte Aufklärungsmittel, Kommando und Einsatzführung sowie strategische Planung.⁹⁰ Darüber hinaus schreibt Frankreich der ESVP eine potenzielle globale Rolle zu. Beim identifizierten Harmonisierungsbedarf in der Entscheidungsbildung gibt es in mehreren Punkten grundlegende Übereinstimmung mit Großbritannien: Die Befürwortung von Konvergenzkriterien, die für alle EU-Staaten verbindliche Ziele der Verteidigungsplanung festsetzen; die Beteiligung von Nicht-EU-Staaten, die der NATO angehören, an ESVP-Operationen, aber auch am institutionellen Planungs- und Entscheidungsprozess in der ESVP; die Schaffung maximaler Rahmenvoraussetzungen für eine EU-gemeinsame Rüstungs- und Beschaffungspolitik; die weitere Präzisierung der Beziehung zwischen EU und NATO unter enger Einbindung der USA in diesen Prozess.⁹¹

Verteidigungspolitische Integration lehnt die politische Elite zugunsten der militärischen Eigenständigkeit unter Sicherstellung fallweiser Integrierbarkeit ab.⁹² Gleichwohl befürworten 71% der Bevölkerung die ESVP; das liegt im EU-Durchschnitt (70%).⁹³ Dass der gesamte Bereich der GASP zu mehr Eigenständigkeit der EU gegenüber den USA führen soll, meinen 75%, was auch im EU-Durchschnitt (73%) liegt; die Schnelle Eingreiftruppe befürworten ebenfalls 75%, das liegt merklich über dem EU-Durchschnitt (69%).⁹⁴ Entscheidungen über die europäische Verteidigungspolitik sollen nach Meinung von 49% in der EU fallen; 22% sehen diese Entscheidungen als Sache der Regierung, 9% als Sache der NATO.⁹⁵ Nur in Bezug auf die NATO weicht die französische öffentliche Meinung deutlich vom EU-Durchschnitt (15%) ab.

88 Michèle Alliot-Marie: Die zukünftige Rolle der NATO. Rede auf der 39. Münchener Konferenz für Sicherheitspolitik, 8. Februar 2003, http://www.securityconference.de/konferenzen/rede.php?menu_presse=&menu_2004=&menu_2003=&menu_konferenzen=&sprache=de&id=110&

89 Yves Boyer: France and the European Security and Defence Policy: A Leadership Role Among Equals, in: Hans-Georg Ehrhardt (Hg.): Die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Positionen, Perzeptionen, Probleme, Perspektiven. Baden-Baden: Nomos, 2002, S. 49-57, dort S. 49.

90 Jolyon Howorth: Britain, NATO and CESDP: Fixed Strategy, Changing Tactics, in: European Foreign Affairs Review 5 (2000), S. 377-396, dort S. 389.

91 Ebd., S. 396.

92 Palin, Multinational Military Forces (Anm. 6), S. 11.

93 Eurobarometer 60 (Anm. 85), S. 34, Tabelle 13b.

94 Ebd., S. 36 Tabelle 14

95 Ebd., S. 37, Tabelle 15.

Großbritannien

Großbritannien sieht sich auch in seinem sicherheitspolitischen Handeln immer mehr auf den multilateralen Rahmen verwiesen. Diesem billigt es aber keine Finalität zu, sondern betrachtet ihn als Instrument zur Förderung der nationalen Interessen. Demgemäß tritt die Regierung für die zügige Verwirklichung programmatischer Verpflichtungen im Rahmen der *Headline Goals* von Helsinki ein.⁹⁶ Je strukturierter internationale Handlungszusammenhänge werden, desto mehr befürchtet die Regierung, nationale Souveränität unversehens an "Europa" zu opfern – eine Befürchtung, die auch aus dem innenpolitischen Meinungsbild und der Agitation der Massenpresse resultiert. Dem entspricht die Ablehnung des deutsch-französischen Vorschlags, das Instrument der verstärkten Zusammenarbeit auf die ESVP auszuweiten. Die Regierung Blair befürchtete anfangs außerdem, eine ESVP würde die NATO notwendigerweise aushöhlen und isolationalistische Kräfte in den USA stärken. Seit dem *Strategic Defence Review* (1998)⁹⁷ und dem britisch-französischen Gipfel von St. Malo (1998) befürwortet sie jedoch das Ziel, die EU mit einer autonomen Handlungskapazität im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik auszustatten, einschließlich glaubwürdiger Streitkräfte sowie angemessener Planungskapazitäten und Entscheidungsverfahren.⁹⁸

Grundlage der kollektiven Verteidigung soll jedoch die NATO bleiben, jedwede Zielsetzung eines "Verteidigungspakts" im Rahmen der EU wird von der Regierung abgelehnt.⁹⁹ Hinsichtlich der Entwicklungsperspektive der Schnellen Eingreiftruppe besteht über die britische Position nur insofern Klarheit, als die Regierung betont, dass eine Europaarmee weder die Zielsetzung der ESVP noch der Wille Großbritanniens sei.¹⁰⁰ Darüber hinaus neigt sie dazu, die Rolle der ESVP regional zu beschränkt zu sehen und kann sich neben Europa und seiner unmittelbaren Peripherie höchstens noch Afrika als Einsatzgebiet vorstellen.¹⁰¹ Überlegungen, die Petersberg-Aufgaben auszuweiten und insbesondere die Bekämpfung des internationalen Terrorismus und der Proliferation von Massenvernichtungswaffen einzuschließen, finden dagegen Zustimmung.¹⁰² Weiterführende Harmonisierungsbemühungen in der ESVP, vor allem die Übertragung von Hoheitsrechten – insbesondere ein europäisches Verteidigungs- oder auch Beschaffungsbudget – werden in Großbritannien auf Widerstand stoßen. Zum einen wegen der traditionellen Rolle des Parlaments als Wächter über den Staatshaushalt, zum anderen wegen der Verfassungskonvention, eine dauerhafte Streitmacht als Ausnahmezustand zu betrachten und alle fünf Jahre vom Parlament bestätigen zu lassen.¹⁰³

Nur 48% der Bevölkerung befürworten die ESVP; das liegt klar unter dem EU-Durchschnitt (70%).¹⁰⁴ Dass der gesamte Bereich der GASP zu mehr Eigenständigkeit der EU gegenüber den USA führen soll, meinen 64% – ebenfalls deutlich weniger als im EU-Durchschnitt (73%). Für die Schnelle Eingreiftruppe sprechen sich jedoch 68% aus, das liegt im EU-Durchschnitt (69%). In Großbritannien ist als einzigem der unter-

96 Howorth, *Britain, NATO and CESDP* (Anm. 90), S. 389.

97 *The Strategic Defence Review*. Presented to Parliament by the Secretary of State for Defence by Command of Her Majesty. London: The Stationary Office, July 1998.

98 Alrun Deutschmann: Die britische Position zur GASP/ESVP: Von Maastricht nach Nizza, in: Hans-Georg Ehrhardt (Hg.): *Die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Positionen, Perzeptionen, Probleme, Perspektiven*. Baden-Baden: Nomos, 2002, S. 58-73, dort S. 66f.

99 Tim L. Oliver: *CFSP Watch 2003*. National Report Great Britain, <http://www.fornet.info/CFSPannualreports/UK%202003.pdf>, S. 1-3.

100 Deutschmann, *britische Position* (Anm. 98), S. 73.

101 Howorth, *Britain, NATO and CESDP* (Anm. 90), S. 394.

102 Oliver, *CFSP Watch* (Anm. 99), S. 8.

103 Nolte/Krieger, *Wehrrechtssysteme* (Anm. 5), S. 36.

104 Eurobarometer 60 (Anm. 85), S. 34, Tabelle 13b.

suchten Staaten die öffentliche Unterstützung für die Schnelle Eingreiftruppe in den letzten drei Jahren gestiegen (um 8 Prozentpunkte).¹⁰⁵ Entscheidungen über die europäische Verteidigungspolitik sollen nach Meinung von 23% in der EU fallen; 32% sehen diese Entscheidungen als Sache der Regierung, 24% als Sache der NATO.¹⁰⁶ Hier bestehen als einzigem der untersuchten Staaten durchgehend große Unterschiede zum EU-Durchschnitt (EU: 45%; Regierung: 24%; NATO: 15%).

Italien

Italien setzt sich seit jeher für die schrittweise Verstärkung der GASP ein und betrachtet die Ausweitung der Unionskompetenzen in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik als ein wichtiges Instrument, um einerseits seine Verpflichtung auf den Multilateralismus (der auch immer wieder kostengünstige Wege der Verwirklichung nationaler Interessen eröffnet) zu untermauern und andererseits den supranationalen Charakter der EU zu stärken.¹⁰⁷ Die engagierte Einordnung in die GASP und ihre ESVP half auch, einen parteiübergreifenden innenpolitischen Konsens über die nationale Sicherheitspolitik zu finden – nämlich als eine multilateral ausgerichtete, der Rolle eines "Frontstaats" entspricht, mit der sich Italien seit den Kriegen im ehemaligen Jugoslawien konfrontiert sieht.¹⁰⁸ Skepsis besteht deshalb hinsichtlich einer Beteiligung an binationalen Initiativen oder an mehrstaatlichen Projekten, die nicht multilateral genug erscheinen und vor allem nicht von Anfang an im institutionellen Rahmen der NATO oder der EU ausgearbeitet wurden.¹⁰⁹

Die verteidigungspolitischen Verpflichtungen, die im Rahmen der NATO und der EU übernommen worden sind, sollten sich italienischer Auffassung nach wo immer möglich gegenseitig verstärken. Als wichtigstes sicherheitspolitisches Dialogforum gilt jedoch nach wie vor die NATO. Die ESVU-Initiative lehnt Italien daher folgerichtig ab, zumal es eine Entkopplung europäischer Sicherheit von den USA befürchtet. Ebenso wird der Aufbau autonomer europäischer militärischer Hauptquartiere und auch die Entwicklung von der NATO unabhängiger europäischer Kapazitäten der Militärplanung strikt abgelehnt. Den Einschluss weiterer Aufgaben in den Petersberg-Katalog befürwortet Italien allerdings, vor allem hinsichtlich gemeinsamer Maßnahmen gegen den internationalen Terrorismus. Auch strukturierter Zusammenarbeit in der ESVP steht man aufgeschlossen gegenüber.¹¹⁰ Dies liegt allerdings nicht in einer bestimmten Vorstellung von der sicherheitspolitischen Finalität der EU begründet, sondern gehört zur von der Regierung verfolgten Strategie des "pragmatischen Kurses", in dessen Rahmen innerhalb der EU wechselnde Allianzen gebildet werden sollen, innerhalb derer sich nationale Interessen am besten fördern lassen.¹¹¹

Die Meinung der Bevölkerung unterscheidet sich teils deutlich von den Auffassungen der politischen Elite. 81% der Bevölkerung befürworten die ESVP, viel mehr als im EU-Durchschnitt (70%).¹¹² Dass der gesamte Bereich der GASP zu mehr Eigenständig-

105 Ebd., S. 16, Tabelle 14.

106 Ebd., S. 37, Tabelle 15.

107 Gianni Bonvicini: Regional Reassertion. The Dilemmas of Italy, in: Christopher Hill (Hg.): The Actors in Europe's Foreign Policy. London/New York: Routledge, 1996, S. 90-107, dort S. 95.

108 Ebd., S. 94f.

109 Ebd., S. 97.

110 Zu alledem: Michele Comelli: CFSP Watch 2003. National Report Italy, <http://www.fornet.info/CFSPannualreports/ITALY%202003.pdf>.

111 Roman Maruhn: Italien, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2002/2003. Bonn: Europa Union Verlag, 2003, S. 365-372, dort S. 369f.

112 Eurobarometer 60 (Anm. 85), S. 34, Tabelle 13b.

keit der EU gegenüber den USA führen soll, meinen 70%; die Schnelle Eingreiftruppe der EU befürworten 75%, das liegt über dem EU-Durchschnitt (69%).¹¹³ Entscheidungen über die europäische Verteidigungspolitik sollen nach Meinung von 66% in der EU fallen (der EU-Durchschnitt liegt bei nur 45%); 11% sehen diese Entscheidungen als Sache der Regierung, 12% als Sache der NATO.¹¹⁴

Schweden

Die Regierung sieht die sicherheitspolitische Finalität der EU in einem zivil-militärischen Ansatz der Krisenreaktion, der auch Kooperationsstrukturen mit VN und OSZE beinhalten und Nicht-EU-Staaten eng an die EU-Krisenbewältigung anbinden soll.¹¹⁵ Der ESVP wird kein Eigenwert beigemessen, sondern sie gilt als eines unter mehreren Instrumenten zum Krisenmanagement, zur friedlichen Streitbeilegung und zur Verwirklichung des demokratischen Friedens.¹¹⁶ Geographisch und thematisch sieht die Regierung die Reichweite der Konfliktpräventionspolitik als nicht begrenzt an; militärische Mittel werden nicht ausgeschlossen.¹¹⁷ Sicherheitspolitische Leitinteressen sind jedoch nach wie vor die friedliche lokale Streitbeilegung in Nordeuropa sowie die Beteiligung an Peacekeeping-Operationen vor allem der VN, aber auch an OSZE-Missionen und – als PfP-Teilnehmerstaat – an der Friedenssicherung auf dem Balkan. Die Neutralitätspolitik ist kein grundsätzlicher Hemmschuh für eine weitergehende Beteiligung an der ESVP, da das Neutralitätsgebot keinen Verfassungsrang hat, sondern jährlich durch eine Regierungserklärung "verlängert" wird. Auf Grundlage der jeweiligen Zustimmung des Parlaments könnte sich Schweden theoretisch an allen Arten militärischer Operationen beteiligen.

Die Regierung hat jedoch Einschränkungen formuliert. So ist für eine Teilnahme an Peace Enforcement ein VN-Mandat für grundsätzlich nötig erklärt worden; für die Teilnahme an Peacekeeping genügt auch ein OSZE-Mandat, und auch ein EU-Mandat erscheint akzeptabel.¹¹⁸ Entsprechend dem Grundsatz der Nichtbeteiligung an Militärbündnissen betont man außerdem, dass die Zielsetzung der ESVP in der Schaffung gemeinsamer Instrumente zum Krisenmanagement, nicht aber zur Verteidigung bestehe, und dass die Entscheidung über die Beteiligung an ESVP-Operationen von Fall zu Fall national getroffen wird.¹¹⁹ Eine Vergrößerung europäischer Handlungskapazitäten im Rahmen der ESVP wird von der Regierung allerdings insofern befürwortet, als Europa dadurch im transatlantischen Rahmen ein glaubwürdigerer Kritiker und ein attraktiverer Kooperationspartner werden könne, der gegenüber den USA seinen Konfliktpräventionsansatz nachhaltiger vertreten könnte.¹²⁰ Im Zuge dessen tritt sie sowohl für Entscheidungsharmonisierung zugunsten effektiverer zivil-militärischer Zusammenarbeit in

113 Ebd., S. 36, Tabelle 14.

114 Ebd., S. 37, Tabelle 15.

115 Preventing violent conflict – a Swedish action plan. Regeringskansliet, UD info Nr. 5:1, May 1999, <http://www.utrikes.regeringen.se/prefak/Document.jsp?DocumentID=39420>.

116 Pär Eriksson/Jan Foghelin: European Crisis Management: A Swedish View, in: Hans-Georg Ehrhardt (Hg.): Die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Positionen, Perzeptionen, Probleme, Perspektiven. Baden-Baden: Nomos, 2002, S. 88-99, dort S. 89.

117 Ministry of Foreign Affairs, Preventing Violent Conflict (Anm. 61), S. 48-52.

118 Eriksson/Foghelin, European Crisis Management (Anm. 116), S. 93.

119 Hanna Ojanen: Sweden and Finland: What Difference Does it Make to be Non-aligned?, in: Nina Græger/Henrik Larsen/dies.: The ESDP and the Nordic Countries: Four Variations on a Theme. Helsinki: The Finnish Institute of International Affairs, 2002, S. 154-217, dort S. 165.

120 Gunilla Herolf: CFSP Watch 2003. National Report Sweden, <http://www.fornet.info/CFSPannualreports/SWEDEN%202003.pdf>, S. 2.

der Krisenbewältigung ein als auch für einen geographisch breiten Ansatz der ESVP.¹²¹ Strukturierte Zusammenarbeit in der ESVP lehnt sie ab, da Europa dann nicht zu einem sicherheitspolitischen Akteur mit global hörbarer Stimme werden könne.¹²²

Von der erweiterten EU befürchtet die politische Elite einen Konsensverlust in der Entscheidung über gemeinsame Maßnahmen zur friedlichen Krisenbewältigung.¹²³ Die im Irakkonflikt aufgebrochenen Friktionen innerhalb der GASP haben in der öffentlichen Meinung markante Spuren hinterlassen, den EU-Mitgliedstaaten wird Unwilligkeit zur weiteren Integration und Unfähigkeit zur Hintanstellung nationaler Interessen gegenüber gemeinschaftlichen Entwicklungswegen vorgeworfen.¹²⁴ Nur 44% der Bevölkerung befürworten die ESVP, das ist der EU-weit niedrigste Wert.¹²⁵ Dass der gesamte Bereich der GASP zu mehr Eigenständigkeit der EU gegenüber den USA führen soll, meinen gleichwohl 81%, deutlich mehr als der EU-Durchschnitt (73%); die Schnelle Eingreiftruppe der EU befürworten demgegenüber lediglich 61%, das liegt klar unter dem EU-Durchschnitt (69%).¹²⁶ Seit Anfang 2001 (74%) ist die Zustimmung zur Schnellen Eingreiftruppe somit massiv gefallen. Entscheidungen über die europäische Verteidigungspolitik sollen nach Meinung von 40% in der EU getroffen werden; 37% betrachten diese Entscheidungen als Sache der Regierung (das ist der höchste Wert innerhalb der untersuchten Staaten), 7% als Sache der NATO.¹²⁷ Die schwedische Bevölkerung denkt hier nationaler als der EU-Durchschnitt, der hinsichtlich einer Entscheidungskompetenz der Regierung bei 24% und einer der EU bei 45% liegt.

Spanien

Die Regierung betrachtet die ESVP und darüber hinaus eine europäische Verteidigung als Chance, die politische Integration Europas weiter zu vertiefen. Daneben gibt es den Faktor des sicherheitspolitischen Nationalprestiges, der sowohl gegenüber Lateinamerika als auch gegenüber Nordafrika (z.B. die Menschenrechtssituation in Marokko/Westsahara) zu Buche schlägt und im Fall Nordafrikas die spanische Beteiligung an gemeinsamen Aktionen im Rahmen der GASP einschließlich der ESVP in Frage stellen könnte. Spaniens strategisches Interesse hinsichtlich der ESVP entspricht gleichwohl seinem Gesamtansatz gegenüber der EU: Sie bietet Lösungen für Spaniens Probleme auf der internationalen Bühne, hilft zum Beispiel, das aus der "kolonialen Niederlage" von 1898 (Verlust Kubas und der Philippinen) und den Folgen des Franco-Regimes stammende Isolationssyndrom zu bewältigen.¹²⁸ Die Finalität der EU ist aus Sicht der Elite deshalb in allen Politikfeldern vorwiegend ideell, nicht utilitaristisch: Nicht was die EU leistet, sei in erster Linie entscheidend, sondern welche Ideen sie repräsentiert.¹²⁹ An einer strukturierten Zusammenarbeit ist die Regierung selber nicht interessiert, würde aber daran interessierten Staaten nicht im Wege stehen wollen.¹³⁰

121 Siehe etwa Ministry of Foreign Affairs, Preventing Violent Conflict (Anm. 61).

122 Herolf, CFSP Watch 2003 (Anm. 120), S. 5.

123 Eriksson/Foghelin, European Crisis Management (Anm. 116), S. 89f.

124 Zu alledem Rutger Lindahl: Schweden, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2002/2003. Bonn: Europa Union Verlag, 2003, S. 393-398, dort S. 396f.

125 Eurobarometer 60 (Anm. 85), S. 34, Tabelle 13b.

126 Ebd., S. 36, Tabelle 14.

127 Ebd., S. 37, Tabelle 15.

128 Esther Barbé: Spain. The Uses of Foreign Policy Cooperation, in: Christopher Hill (Hg.): The Actors in Europe's Foreign Policy. London/New York: Routledge, 1996, S. 108-129, dort S. 108.

129 Ebd., S. 109.

130 Esther Barbé/Anna Herranz/Laia Mestres: CFSP Watch. National Report Spain, <http://www.fornet.info/CFSPAnnualreports/SPAIN%202003.pdf>, S. 7.

Spanien ist ein starker Verfechter des Double Hatting im Rahmen des CJTF-Konzepts und betrachtet die NATO und die EU als sich wechselseitig ergänzend.¹³¹ Dieser Pragmatismus findet sich in der politischen Rhetorik um die WEU/ESVP als integrierten militärischen Arm der EU ergänzt. Diese Rhetorik hat auch den Zweck, die Zustimmung der Bevölkerung zur Teilnahme an multinationalen Militäroperationen sicher zu stellen; denn diese akzeptiert die Teilnahme an internationalen Militäraktionen auf der Basis der Integration in eine europäische, nicht in die atlantische Verteidigungsorganisation.¹³² In Einklang damit befürwortet die Regierung eine Ausweitung der Petersberg-Aufgaben, insbesondere auf die Gebiete Terrorbekämpfung, militärische Unterstützung von Konfliktprävention, Post-Conflict Peace-Making und Entwaffnung; ebenso tritt sie für die Schaffung eines Rats der Verteidigungsminister ein.¹³³

Die wird ESVP von 74% der Bevölkerung befürwortet.¹³⁴ Dass der gesamte Bereich der GASP zu mehr Eigenständigkeit der EU gegenüber den USA führen soll, meinen ebenfalls 74%; die Schnelle Eingreiftruppe der EU befürworten 67%.¹³⁵ Entscheidungen über die europäische Verteidigungspolitik sollen nach Meinung von 46% in der EU fallen; 23% sehen diese Entscheidungen als Sache der Regierung, 13% als Sache der NATO.¹³⁶ All diese Werte liegen eng am EU-Durchschnitt.

Polen

Die politische Elite nimmt die ESVP als möglichen Sprengstoff für die NATO wahr, betrachtet eine europäische Verteidigungspolitik zum großen Teil nach wie vor als Wunschvorstellung, die in absehbarer Zeit nicht ausreichend real werden wird, und lehnt insbesondere die Entwicklung einer europäischen Verteidigung ab.¹³⁷ Die Vergangenheit habe gezeigt, dass westeuropäische (d.h. britische und französische) Verteidigungszusagen nicht eingehalten würden, und zugleich sei eine feste Bindung der USA an die Verteidigung Europas für Polens nationale Sicherheit essenziell. Strategisches Interesse Polens in Bezug auf die ESVP ist die Stärkung der eigenen Sicherheitsinteressen und der Beitrag zur Schaffung eines starken und glaubwürdigen europäischen Pfeilers innerhalb der NATO. In der im Januar 2000 verabschiedeten nationalen Sicherheitsstrategie¹³⁸ beschreibt der Ministerrat die GASP als ein multinationales Kooperationsunternehmen, erkennt die Existenz einer ESVP nicht an, sondern schreibt von einer "gemeinsamen Verteidigungspolitik und gemeinsamen Verteidigung", die ebenfalls ein freies multinationales Kooperationsprojekt sei und je nach nationalem Eigeninteresse unterstützt werde oder nicht. Dahingegen unterstütze Polen "völlig die Entwicklung einer Europäischen Sicherheits- und Verteidigungsidentität innerhalb der Allianz als einem Weg der Stärkung des europäischen Pfeilers der NATO."

131 Barbé, Spain (Anm. 128), S. 120.

132 Ebd., S. 121.

133 Barbé/Herranz/Mestres, CFSP Watch (Anm. 130), S. 7.

134 Eurobarometer 60 (Anm. 85), S. 34, Tabelle 13b.

135 Ebd., S. 36, Tabelle 14.

136 Ebd., S. 37, Tabelle 15.

137 Für Überblicke: Cornelia Frank: Polnische Sicherheitspolitik. Warschaus Position zur ESVP. Universität Hamburg, Forschungsstelle Kriege, Rüstung und Entwicklung. Arbeitspapier Nr. 2/2003; Olaf Osica: Poland between America and Europe: Distorted Perspectives, in: Foundation of International Studies (Hg.): Yearbook of Polish Foreign Policy. Warschau, 2001, abrufbar unter http://www.sprawymiedzynarodowe.pl/yearbook/2001/olaf_osica_poland_between_america_and_europe.html.

138 Security Strategy of the Republic of Poland Adopted at the Meeting of the Council of Ministers on 4 January 2000, <http://www.poland-embassy.si/eng/politics/strategy.htm>.

Bemühungen um die Harmonisierung von Entscheidungsstrukturen in der ESVP wird Polen daher strikt ablehnend gegenüberstehen. Dazu kommt, dass in Polen die politische Neutralität der Streitkräfte – die sich seit bereits seit 1953 an VN-Friedenssicherungseinsätzen beteiligen – ein Verfassungsgebot ist.¹³⁹ Deswegen könnte die Wahrnehmung entstehen, dass die Entwicklung einer europäischen Verteidigung mit harmonisierten Entscheidungen über die Aufgaben der Streitkräfte ein Widerspruch zu diesem Neutralitätsgebot ist und außerdem die Gefahr beinhaltet, sich im europäischen Rahmen – potenziell über seinen Kopf hinweg –¹⁴⁰ getroffenen verteidigungspolitischen Entscheidungen fügen zu müssen. Jeglichen Souveränitätsverzicht im Bereich der Sicherheits- und Verteidigungspolitik lehnt Polen jedoch strikt ab. Strukturierte Zusammenarbeit in der ESVP wird ebenfalls strikt abgelehnt, da die Regierung nicht nur befürchtet, durch solch ein "europäisches Direktorat" den willkürlichen Entscheidungen Dritter ausgesetzt zu sein, sondern auch die Verteidigungsanbindung an die USA zu verlieren.¹⁴¹ Da Polen, um seine nationalen Interessen zu verwirklichen, ein integraler Bestandteil des europäischen NATO-Pfeilers sein möchte, ergibt sich jedoch ein Interesse an der Beteiligung an den bestehenden Petersberg-Aufgaben der EU.¹⁴²

Anders als die Haltung der politischen Klasse es erwarten ließe, stößt eine gemeinsame EU-Verteidigungspolitik bei 73% der Bevölkerung auf Zustimmung.¹⁴³ Das liegt über dem Durchschnittswert der Kandidatenstaaten (69%) und auch über dem EU-Durchschnitt (70%). 84% befürworten die Bildung einer gemeinsamen Meinung in der EU zu sicherheits- und verteidigungspolitischen Fragen.¹⁴⁴ Dieser Wert liegt 10 Prozentpunkte über dem Durchschnittswert der Kandidatenstaaten. Eine gemeinsame "europäische Armee" wünschen sich im Gegensatz zur politischen Elite 78% der Bevölkerung – so viele wie in sonst keinem mittel- und osteuropäischen Staat.¹⁴⁵

Fazit

Einer Harmonisierung von Einsatzentscheidungen *verfassungsrechtlich* entgegen steht vielfach die doppelte Verantwortung des Verteidigungsministers gegenüber dem Parlament und der Regierung bzw. dem Staatsoberhaupt. Dazu kommt teilweise eine Spaltung der Befehlsgewalt, zum Beispiel zwischen Staatsoberhaupt und Regierung/Verteidigungsminister. Harmonisierungsspielraum eröffnet demgegenüber die Tatsache, dass die militärische Führung in keinem der Staaten verfassungsrechtlichen Status hat.¹⁴⁶ Auch das verfassungsrechtliche Erfordernis, die Regierungsentscheidung über Streitkräfteeinsätze im Rahmen der ESVP parlamentarischer Zustimmung zu unterwerfen, besteht nur in Deutschland und – weniger stark ausgeprägt – in Schweden.

139 Nolte/Krieger, Wehrrechtssysteme (Anm. 5), S. 37.

140 Zu diesem Aspekt: Frank, Polnische Sicherheitspolitik (Anm. 137), S. 73f.

141 Przemysław Żurawski vel Grajewski: ESDP: A View from Poland, in: CFSP Forum 1 (2003), Nr. 3, <http://www.fornet.info/documents/CFSP%20Forum%20vol%201%20no%203.pdf>, S. 9-11, dort S. 10.

142 Vgl. Stanisław Parzymies: European Orientation in Polish Security Policy, in: Roman Kuźniar (Hg.): Poland's Security Policy 1989-2000. Warsaw: Scholar Publishing House, 2001, S. 286-320, dort S. 318.

143 European Commission: Eurobarometer 2003.4. Public Opinion in the Acceding and Candidate Countries. First Results, Autumn 2003, http://europa.eu.int/comm/public_opinion/archives/cceb/2003/cceb2003.4_first_annexes.pdf, S. 25, Tabelle 16.

144 Ebd., S. 26, Tabelle 17.

145 Ebd.

146 Nolte/Krieger, Wehrrechtssysteme (Anm. 5), S. 66.

Unrealistisch erscheinen zusammenfassend gesagt *Modelle europäischer Streitkräfteintegration*, die einzelfallbasierte Entscheidung eines jeden Mitgliedstaates über Truppenentsendungen in Frage stellen. Auch ein Modell, das sowohl nationale als auch übergeordnete Streitkräfteverfügung auf EU-Ebene erlaubt, kann auf der Grundlage der vorliegenden Studie nicht als realisierbar beurteilt werden: Zum einen, weil keiner der Staaten mehr als Operational Command an einen ausländischen Befehlshaber abtritt. Zum anderen, weil in Deutschland, Italien, Polen und teilweise Schweden auch bei entsprechendem politischen Willen das Verfassungsrecht entgegensteht, das die Übertragung der relevanten Hoheitsrechten nur an Systeme kollektiver Sicherheit/Verteidigung erlaubt. Die EU/ESVP ist auf ihrem derzeitigen Entwicklungsstand jedoch nicht als ein solches zu klassifizieren.

Grundlegende *Dimensionen einer Harmonisierung* wären ein einzelfallunabhängiges EU-Entsendegesetz, ein "Europäischer Verteidigungsminister" und ein europäischer Verteidigungshaushalt. Unabhängig von den politischen Verwirklichungschancen erscheint nur aus dem deutschen Verfassungs- und Staatsorganisationsrecht heraus alles drei machbar, wobei es rechtssicherer wäre, wenn die ESVP eine Solidaritätsklausel enthielte. Ansonsten erscheint ein *EU-Entsendegesetz* nur noch aus dem Verfassungs- und Staatsorganisationsrecht Schwedens heraus praktikabel. Die polnische Verfassung würde es ebenfalls erlauben, doch stehen einfachgesetzliche Regelungen entgegen. Für Frankreich erscheint eine EU-gemeinsame Entsenderegelung denkbar, die unterhalb der Gesetzesebene liegt. Es wird darauf zu achten sein, ob bereits die vertragliche Festlegung gemeinsamer Einsatzrichtlinien als Übertragung von Hoheitsrechten aufzufassen ist. Dies könnte vor allem bei Frankreich, Polen und Schweden der Fall sein.

Die Schaffung eines "*Europäischen Verteidigungsministers*" würde zusätzlich zu Deutschland das Verfassungs- und Staatsorganisationsrecht in Italien und Schweden ermöglichen. In allen Fällen wäre es hierbei günstig, die Vertragsgrundlagen der ESVP so weiterzuentwickeln, dass sie völkerrechtlich als ein kollektives Sicherheitssystem qualifiziert. Die Beteiligung an einem europäischen *Verteidigungshaushalt* würde das Verfassungs- und Staatsorganisationsrecht neben Deutschland auch Frankreich und Polen ermöglichen. In Spanien steht nur eine einfachgesetzliche Regelung entgegen.

Für *strukturierte Zusammenarbeit* als wichtige politische Dimension einer Harmonisierung wollen nur die Regierungen in Deutschland und Frankreich aktiv eintreten. Die italienische Regierung ist zumindest grundsätzlich aufgeschlossen. Die Regierungen von Großbritannien, Schweden und Polen lehnen sie grundsätzlich ab. Die spanische Regierung hat kein eigenes Interesse an einer strukturierten Zusammenarbeit, würde ihre Schaffung aber nicht blockieren.

Eine weitere wichtige politische Dimension ist die Haltung zu einer möglichen *Ausweitung der Petersberg-Aufgaben* im Sinn von Art. 17 Abs. 2 EUV. Nur Polen hat gar kein Interesse an einer Ausweitung. Den Einschluss der Bekämpfung des internationalen Terrorismus befürworten Deutschland, Großbritannien, Italien und Spanien explizit. Für eine regionale Beschränkung auf Europa und seine unmittelbare Peripherie treten lediglich Großbritannien und Polen ein. Frankreich, Schweden und Spanien erklären Interesse an einem sicherheitspolitischen Ansatz der EU ohne prinzipielle geographische Beschränkung, wenngleich sie über dessen Formen und Inhalte differieren.

Ergänzend können bei der Auseinandersetzung mit den Möglichkeiten und Grenzen europäischer Streitkräfteintegration folgende *historische und zeitgeschichtliche Erfahrungswerte* angeführt werden:

- Streitkräfteintegration ist ohne eine Integration der Außenpolitik und auch der Finanzpolitik kaum vorstellbar (vgl. Deutscher Bund und EVG)
- Mehrheitsentscheidungen erscheinen denkbar, sofern die Assignierung von Streitkräften rein in der nationalen Entscheidungsgewalt bleibt (vgl. Deutscher Bund)

- Ein "Europäischer Verteidigungsminister" ist nicht denkbar, allenfalls ein europäisches "Verteidigungskommissariat" (vgl. EVG)
- Wehrrechtliche Harmonisierung erscheint bis zu einem gewissen Grad möglich, vor allem im Disziplinarrecht (dies war schon im Deutschen Bund machbar). Eine Ausnahme bildet hier allein Frankreich. Jedoch ist beim Ausloten der Möglichkeiten disziplinarrechtlicher Harmonisierung die Tatsache zu berücksichtigen, dass direkt die gewachsenen Führungstraditionen der nationalen Streitkräfte berührt werden.
- Ein interessantes Modell wäre die einsatzbezogene Benennung eines Befehlshabers, der während seines Amtierens nicht seinem nationalen Oberbefehlshaber, sondern einem ESVP-Gremium ("Verteidigungskommissariat") verantwortlich wäre (vgl. Deutscher Bund). Verfassungsrechtlich wäre dies klarerweise für Deutschland, Italien, Polen und Schweden denkbar. In Polen stehen jedoch die Regierungsmeinung und eine einfachgesetzliche Regelung entgegen.
- Der Multinationalitäts-Erfahrung der VN nach ist die Ausarbeitung von Einsatzszenarien mit Einsatzrichtlinien empfehlenswert, die nationale Revisionen der Rahmenvereinbarungen und unilateralen Abzug der Streitkräfte beschränken. Die jeweilige verfassungsrechtliche Umsetzbarkeit dieser Empfehlung erscheint allerdings zweifelhaft.

Angesichts der aufgezeigten Grenzen ist nicht zu vergessen, dass Harmonisierung grundsätzlich auf zwei Wegen erreicht werden kann. Erstens durch *zwischenstaatliche* Initiativen. Zweitens aber auch durch *transnational* entstandene Initiativen. Dieser Weg sollte stärker genutzt werden. Das Aufeinanderstoßen unterschiedlicher nationaler Wehrrechtsordnungen in multinationalen Verbänden kann zum Beispiel dazu führen, dass Länder ihre innenpolitischen Initiativen zur Wehrrechtsreform miteinander vergleichen und in gewissem Maße koordinierte Reformen versuchen.¹⁴⁷

Dafür spricht zudem, dass *öffentliche Meinung* eine weiter gehende europäische Streitkräfteintegration trägt. Die Schnelle Eingreiftruppe einschließlich der Option auf eine "europäische Armee" befürwortet derzeit die Bevölkerungsmehrheit in allen betrachteten Staaten. In Großbritannien steht sie damit im Gegensatz zur Regierungsmeinung, auch in Italien steht sie der eher ablehnenden Regierung gegenüber; in Schweden ist die Unterstützung jedoch stark sinkend; in Spanien steht die Bevölkerungsmehrheit der CJTF-orientierten Regierung gegenüber und in Polen im klaren Gegensatz zur Regierungsmeinung. In Bezug auf eine gemeinsame sicherheits- und verteidigungspolitische Entscheidungskompetenz auf EU-Ebene ist die Bevölkerung deutlich zurückhaltender. Dafür spricht sich nur in Italien und ganz knapp in Frankreich die absolute Bevölkerungsmehrheit aus.

¹⁴⁷ Deutliche Hinweise darauf gibt es zum Beispiel in Bezug auf Frankreich und Spanien; siehe ebd., S. 172-174.