



Österreichisches Institut für Europäische Sicherheitspolitik
Schloss Hunyadi, Schlossgasse 6, A-2344 Maria Enzersdorf
Tel: +43 2236 41196, Fax: +43 2236 411969, institute@oeies.or.at

Arbeitspapier
November 2006

Severin Glaser

Die aktuelle Rechtslage der ESVP – Übersicht der rechtlich verbindlichen und unverbindlichen Akte

ÖSTERREICHISCHES INSTITUT FÜR



EUROPÄISCHE SICHERHEITSPOLITIK

Die aktuelle Rechtslage der ESVP – Übersicht der rechtlich verbindlichen und unverbindlichen Akte

1. Einleitung

Das Ziel dieser Arbeit ist es, eine Bestandaufnahme von ergangenen (Rechts-) Akten im Rahmen der EU zum Thema der ESVP zu erstellen, im Hinblick auf deren Inhalt und Verbindlichkeit. Darauf aufbauend muss schließlich die Frage gestellt werden, ob es tatsächlich nötig ist, die ESVP de lege ferenda weiterzuentwickeln, wie etwa auch im Rahmen des weiterhin auf Eis gelegten Verfassungsvertrags vorgesehen, oder ob das derzeit bereits in Kraft stehende Recht Handhabe zu einer ausreichenden ESVP bietet, so es nur umgesetzt wird. Es wird dabei zunächst auf das geltende Primärrecht, also den EUV einzugehen sein, da die Reichweite dieser Bestimmungen den Rahmen absteckt, innerhalb dessen alle in der Folge zu besprechenden Handlungsformen europäischer Organe zu interpretieren sein werden, sowohl hinsichtlich ihres Inhaltes, als auch – und das ist für diese Untersuchung der bedeutendste Umstand – ihrer rechtlichen Verbindlichkeit. Zur besseren Sichtung der zahlreichen Rechtsakte und politischen Erklärungen werden sie in 10 Themengebiete eingeteilt dargestellt, und zwar die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen, Terrorismus, Krisenmanagement, Solidarität, Rolle des Militärs im Innern, Kapazitäten, Rüstungskontrolle, Migration, Organisierte Kriminalität und gemeinsame Verteidigung. Es sind jene Themengebiete, die am wichtigsten scheinen und daher am vordringlichsten einer Erörterung der Rechtslage bedürfen. Andere Bereiche bleiben von der Untersuchung ausgespart. Eingegangen wird auf das Sekundärrecht ebenso wie auf die Schlussfolgerungen des Vorsitzes des Europäischen Rates. Gesondert werden außerdem die Europäische Sicherheitsstrategie und andere Strategien der EU besprochen.

2. EUV

Zunächst gilt es, den primärrechtlichen Rahmen zu besprechen, in dem die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik stattfindet. Das Primärrecht bildet die oberste Rangordnung im Stufenbau der Rechtsordnung. Kein Akt des Sekundärrechts, also zB keine gemeinsame Aktion oder kein Ratsbeschluss, aber auch kein Akt nationalen Rechts kann wirksam sein, wenn er nicht durch dem Primärrecht entspricht. Sicherheits- und

¹ Mag. iur. Severin Glaser arbeitet am Österreichischen Institut für Europäische Sicherheitspolitik.

Verteidigungspolitik ist keine voll oder auch nur teilweise vergemeinschaftete Politik nach dem EGV. Sie fällt als Teilbereich der GASP unter die Politikbereiche des EUV, ist also eine Unionspolitik. Die Bestimmungen über die GASP finden sich unter Titel V (Art. 11-28) EUV. Die für die ESVP grundlegende Bestimmung ist Art. 17 EUV. Eine weitere relevante Bestimmung, die sich allerdings nicht unter Titel V, sondern unter den Gemeinsamen Bestimmungen in Titel I findet, ist Art. 2 2. Spiegelstrich EUV, wo die GASP und die Verteidigungspolitik in das System der Zielsetzungen der Union eingefügt werden.

Die EU bedient sich derselben Organe wie die Gemeinschaft (Art. 3 EUV), somit gilt dies grundsätzlich auch für die GASP und die ESVP.² Dem Europäischen Rat, also der halbjährlich zusammentretenden Versammlung der Staats- bzw. Regierungschefs, kommt die Aufgabe zu, politische Leitlinien für die Union (Art. 4 Abs. 1 EUV) im Allgemeinen und die GASP (Art. 13 Abs. 1 EUV) im Speziellen festzulegen. Der rechtliche Wert dieser vom Europäischen Rat getroffenen Leitlinien wird noch zu erörtern sein. Grundsätzlich üben auch die (anderen)³ Organe der Gemeinschaften im Rahmen der Union ihre Kompetenzen aus. Dennoch sind insbesondere im für diese Abhandlung entscheidenden Bereich der GASP deutliche Schwerpunktverlagerungen im institutionellen Gefüge im Vergleich zum EGV offensichtlich. Besonders das Europäische Parlament spielt so gut wie keine Rolle, seine außen-, sicherheits- und verteidigungspolitischen Resolutionen haben rein politischen Charakter. Der EuGH hat gemäß Art. 46 EUV im Bereich der GASP überhaupt keine Gerichtsbarkeit, was die vielen unterschiedlichen Interpretationen der Verpflichtungen aus GASP und ESVP zur Folge hat.

Zur Auslegung der Rechtsakte zur GASP und zur ESVP ist von Bedeutung, dass in diesem Bereich des EUV kein Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung gilt, wie es Art. 5 EGV für die EG normiert. Das bedeutet, dass das Subsidiaritätsprinzip des Art. 5 EGV, welches gemäß Art. 2 EUV grundsätzlich auch für die EU gilt, für die GASP (und somit auch die ESVP), die gemäß Art. 11 Abs. 1 EUV umfassend und sich auf alle Bereiche erstreckend ist, nicht gilt. Einer **weiten Auslegung von Sekundärrechtsakten** im Bereich der ESVP steht also nicht im Wege.⁴ Andererseits bleibt im Bereich der GASP und der ESVP im Gegensatz zu vollständig vergemeinschafteten Politikbereichen wie etwa der Landwirtschaft die mitgliedstaatliche Kompetenz bestehen, die nur eine Grenze in Loyalitätspflicht des Art. 11

² Vgl. zum folgenden statt vieler etwa Stephan MARQUARDT in: Hans von der GROEBEN/Jürgen SCHWARZE (Hrsg.), Kommentar zum Vertrag über die Europäische Union und zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft. Band 1, 6. Auflage Baden-Baden 2003, 181 ff.

³ Ob der Europäische Rat ein Organ ist, bzw. was er überhaupt ist, ist umstritten.

⁴ Siehe dazu unten 5.

Abs. 2 findet, also im **Verbot, den Unionsinteressen zuwider zu handeln** oder der Wirksamkeit der Union als kohärente Kraft in den internationalen Beziehungen zu schaden. Einem grundsätzlich weiten Spielraum der Interpretation der Unionskompetenzen im Bereich der Sicherheits- und Verteidigungspolitik steht also ein **sehr weiter Handlungsspielraum der Mitgliedstaaten** im selben Politikbereich gegenüber.

2.1. Art. 2 2. Spiegelstrich EUV

Art. 2 steht unter dem Titel „Ziele der Union“. Der Name ist Programm: Katalogförmig werden die Ziele aufgezählt, die sich die Union setzt. Das für diese Arbeit entscheidende Ziel der Union ist

*„die **Behauptung ihrer Identität auf internationaler Ebene**, insbesondere durch eine Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, wozu nach Maßgabe des Artikels 17 **auch die schrittweise Festlegung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik gehört**, die zu einer gemeinsamen Verteidigung führen könnte;“⁵*

Art. 2 EUV ist zwar für die Union und ihre Mitgliedstaaten rechtsverbindlich, da er jedoch nur Leitideen enthält, können der Bestimmung **keine konkreten Handlungspflichten** entnommen werden.⁶ Vielmehr wird – soweit das der Zielerreichung entsprechende Politikfeld im Unionsvertrag überhaupt geregelt ist – jeweils auf andere Bestimmungen verwiesen, die die Politik konkretisieren. So verweist die Bestimmung des 2. Spiegelstriches auf den weiter unten noch zu besprechenden Art. 17 EUV, der die Zielvorstellung der gemeinsamen Verteidigungspolitik, die zu einer gemeinsamen Verteidigung führen könnte, konkretisiert. Diese Verweise sind jedoch überflüssig.⁷ Auch ohne sie wäre klar, dass die Zielvorstellungen des Art. 2 EUV **andernorts konkretisiert** werden müssen. Darum sind selbstverständlich auch die anderen Bestimmungen des EUV gegebenenfalls zur Konkretisierung der Zielvorstellungen heranzuziehen. Art. 2 erhält jedoch Bedeutung bei der Auslegung der die Ziele konkretisierenden Rechtsnormen, also etwa des Art. 17 EUV.⁸ Insofern wirkt Art. 2 wie die Erwägungsgründe in einer Präambel. Da er jedoch selbst mit rechtlicher Bindungswirkung ausgestattet ist, ist die **Interpretation betroffener Normen iSd**

⁵ Vertrag über die Europäische Union, Artikel 2, ABl. Nr. C 325 vom 24. Dezember 2002

⁶ Hermann-Josef BLANKE in: Christian CALLIESS/Matthias RUFFERT (Hrsg.), Kommentar zu EU-Vertrag und EG-Vertrag, 2. Auflage Neuwied-Kriftel 2002, 24

⁷ Jean Paul JACQUÉ in: GROEBEN/SCHWARZE, a.a.O., 54

⁸ BLANKE, a.a.O., 25

Art. 2 zwingend. Art. 17 EUV muss somit iSd des Art. 2 2. Spiegelstrich ausgelegt werden.⁹

Inhaltlich zielt Art. 2 2. Spiegelstrich auf die Behauptung der Identität der Union auf internationaler Ebene ab. Es geht hierbei um die „äußere“ Identität der Union¹⁰, die Wahrung der **Identität der Union** gegenüber Dritten, also Drittstaaten und anderen Internationalen Organisationen.¹¹ Was jedoch eigentlich unter der **Identität** der Union an sich zu verstehen ist, ist nicht definiert. *Wilms* sieht darin nicht nur das äußere Erscheinungsbild, sondern auch das kulturelle, historische und religiöse Erbe sowie **politische**, wirtschaftliche und soziale **Interessen**.¹² Der Umstand, dass der EUV der EU nicht ausdrücklich Rechtspersönlichkeit zuerkennt, macht die Interpretation ihres Identitätsbegriffes umso schwieriger und diffuser. Insgesamt lässt sich wohl sehr vieles darunter subsumieren.

Die Identität der Union muss auf internationaler Ebene insbesondere durch eine Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (inklusive Verteidigungspolitik) behauptet werden. Dies bedeutet eine Einschränkung zu verteidigenden Identitätsbegriffes, zumindest soweit in dieser Arbeit zu besprechen, und zwar auf jene Ziele, die Art. 11 Abs. 1 als Ziele der GASP festgelegt sind.¹³ Art. 11 Abs. 1 ist daher im Anschluss zu besprechen.

Art. 2 2. Spiegelstrich bestimmt, dass die schrittweise Festlegung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik nach Maßgabe des Art. 17 zur GASP gehört. Damit wird klar, dass diese Zielbestimmung eine gemeinsame Verteidigungspolitik wünscht, soweit es Art. 17 EUV gestattet. Da Art. 17 Abs. 1 zwischen Verteidigungspolitik und rüstungspolitischer Zusammenarbeit unterscheidet, übernimmt Art. 2 2. Spiegelstrich damit diese Unterscheidung. Rüstungspolitische Zusammenarbeit ist somit zwar – wie unten noch zu besprechen sein wird – nach Maßgabe des Art. 17 geboten, fällt jedoch nicht unter den Begriff der Verteidigungspolitik gemäß Art. 2, die schrittweise festgelegt werden soll. Art. 2 2. Spiegelstrich gibt jedoch bereits die Möglichkeit, dass sich die schrittweise Verteidigungspolitik hin zu einer gemeinsamen Verteidigung entwickelt. Dies jedoch stellt **nicht** wie der Rest der Bestimmung des 2. Spiegelstriches eine **Auslegungsdirektive** dar, sondern **bietet nur die Möglichkeit einer kollektiven Verteidigung** für den Fall eines Angriffes, falls irgendwann der politische Wille dazu bestünde.¹⁴

⁹ Siehe dazu unten 2.3.

¹⁰ Ebd., 26

¹¹ Heinrich WILMS, Artikel 2 EUV, in: Kay HAILBRONNER/Heinrich WILMS (Hrsg.), Kommentar zum Recht der Europäischen Union, 1. Band, Karlsruhe 2005, 5

¹² WILMS, Art. 2, a.a.O., 5

¹³ Siehe dazu unten 2.2.

¹⁴ Ebd., 6

2.2. Art. 11 Abs. 1 EUV

Ein Verständnis des Art. 2 2. Spiegelstrich ist ohne Bedachtnahme auf Art. 11 Abs. 1 EUV nicht möglich. Denn Art. 2 2. Spiegelstrich stellt zwar ein zu erreichendes Ziel auf, überlässt die Mittel zu dessen Erreichung aber („insbesondere“) der GASP, deren Bestimmungen Art. 11 vorangestellt ist, der seinerseits Ziele der GASP definiert. Diese Ziele finden somit Eingang in die in Art. 2 2. Spiegelstrich bestimmten Mittel, um das dort definierte Ziel der Behauptung der Unionsidentität auf internationaler Ebene zu erreichen.

Art. 11 Abs. 1 EUV setzt der GASP 5 Ziele. Die Zielbestimmung des 1. Spiegelstriches lautet:

„- die Wahrung der gemeinsamen Werte, der grundlegenden Interessen, der Unabhängigkeit und der Unversehrtheit der Union im Einklang mit den Grundsätzen der Charta der Vereinten Nationen;“¹⁵

Diese sehr weit gefasste Bestimmung verfolgt das allgemeine Ziel jeder Außenpolitik, den **Schutz der eigenen Identität gegenüber Dritten**.¹⁶ Insofern wird Art. 11 Abs. 1 1. Spiegelstrich aber bereits von Art. 2 2. Spiegelstrich EUV, der ja sogar die „Behauptung“ der Identität der Union vorsieht, abgedeckt. Die Begriffe „gemeinsame Werte“ und „grundlegende Interessen“ lassen sich ebenso unter die oben angestellte Erklärung des Identitätsbegriffes subsumieren, wie „Unabhängigkeit“ und „Unversehrtheit“, die grundlegende politische Interessen darstellen und geradezu identitätsbegründend sind. Insoweit lässt sich der Bestimmung also **nichts Neues entnehmen**, einzig der Hinweis auf die Grundsätze der UNCh. **Damit bindet sich das Nicht-UNO-Mitglied EU an deren Grundsätze bei der Erreichung des Zieles der Identitätsbehauptung.** Dies ist könnte zwar theoretisch eine Einschränkung der Ziele sein, stellt inhaltlich aber keine dar, da alle Mitgliedstaaten der EU auch UNO-Mitglieder sind und somit die **Grundsätze der Vereinten Nationen zu den gemeinsamen Werten** gehören, zu wahren sind.

Art. 11 Abs. 2 2. Spiegelstrich lautet:

„- die Stärkung der Sicherheit der Union in allen ihren Formen;“¹⁷

¹⁵ EUV, Art. 11, a.a.O.

¹⁶ Heinrich WILMS, Artikel 11 EUV, in: Kay HAILBRONNER/Heinrich WILMS (Hrsg.), Kommentar zum Recht der Europäischen Union, 1. Band, Karlsruhe 2005, 6

¹⁷ EUV, Art. 11, a.a.O.

Auch die zweite Zielbestimmung ist Gegenstand jeglicher (äußerer) Sicherheitspolitik.¹⁸ Entgegen dem Wortlaut ergibt sich aus dem systematischen Kontext, dass Ziel der GASP nur die Stärkung der **Sicherheit der Union nach außen** ist.¹⁹ Die innere Sicherheit ist nämlich Gegenstand der unter Titel VI geregelten PJZS. Eine Konkretisierung erfährt die Bestimmung in Art. 17 EUV.

Art. 11 Abs. 1 3. Spiegelstrich lautet:

*„- die **Wahrung des Friedens** und die **Stärkung der internationalen Sicherheit** entsprechend den Grundsätzen der Charta der **Vereinten Nationen** sowie den Prinzipien der **Schlussakte von Helsinki** und den Zielen der **Charta von Paris**, einschließlich derjenigen, welche die Außengrenzen betreffen;“²⁰*

Die Union setzt sich damit das Ziel, den Weltfrieden²¹ zu wahren und die internationale Sicherheit zu stärken. Dabei folgt sie den sowohl den Grundsätzen der UNO als auch der OSZE. Art. 2 UNCh zählt die Grundsätze der Vereinten Nationen auf. Dazu zählt unter anderem das **Verbot der Gewaltandrohung und Gewaltanwendung**, wenn dies mit den Zielen der UN nicht vereinbar ist (Art. 2 Z. 4 UNCh), also wenn es sich nicht um erlaubte Selbstverteidigung gemäß Art. 51 UNCh oder eine vom legitimierten Gremium verhängte Zwangsmaßnahme nach Kapitel VII UNCh handelt.²² Die EU macht sich durch diese Zielbestimmung aber etwa auch die Beistandspflicht gemäß Art. 2 Z. 5 UNCh zu eigen.²³

Die Schlussakte von Helsinki²⁴ und die Charta von Paris²⁵ sind Dokumente der KSZE, nunmehr OSZE. Die Prinzipien der Schlussakte von Helsinki umfassen u.a. auch ein Gewaltverbot, legen aber besonderes Gewicht auf **territoriale Unverletzlichkeit der Staaten**, auf die **Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten** anderer Staaten und auf die Festschreibung der Grenzen. Die Ziele der Charta von Paris („Leitsätze“) umfassen im Bereich Sicherheit etwa das Bekenntnis zur **friedlichen Streitbeilegung**, zur Zusammenarbeit gegen den Terrorismus, oder ein Verbot chemischer Waffen. Beide Rechtsquellen stellen soft

¹⁸ Günter BURGHARDT/Gerd TEBBE//Stephan MARQUARDT, in: GROEBEN/SCHWARZE, a.a.O., 194

¹⁹ WILMS, Art. 11, a.a.O., 6

²⁰ EUV, Art. 11, a.a.O.

²¹ Dafür spricht die allgemeine Formulierung und systematische Zusammenhang mit der internationalen Sicherheit.

²² Vgl. dazu sowie zu der Frage, ob nur der Sicherheitsrat oder auch die Generalversammlung der UNO legitimiertes Organ zur Verhängung von Zwangsmaßnahmen sein kann, Hanspeter NEUHOLD/Waldemar HUMMER/Christoph SCHREUER, Österreichisches Handbuch des Völkerrechts. Band 1. Textteil, 4. Auflage 2000, 356 ff.

²³ WILMS, Art. 11, a.a.O., 7.

²⁴ Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Schlussakte, Helsinki 1975, einsehbar unter http://www.osce.org/documents/mcs/1975/08/4044_de.pdf

²⁵ Charta von Paris für ein neues Europa, Paris 1990, einsehbar unter http://www.osce.org/documents/mcs/1990/11/4045_de.pdf

law dar²⁶, die Prinzipien der Schlussakte von Helsinki sowie die Ziele der Charta von Paris werden allerdings für die Unionsmitglieder durch Art. 11 Abs. 1 3. Spiegelstrich EUV **rechtsverbindlich**²⁷, soweit es zur Wahrung des Weltfriedens und der Stärkung der internationalen Sicherheit im Rahmen der GASP beiträgt.

Die Zielbestimmung des Art. 11 Abs. 1 4. Spiegelstrich lautet:

*„- die Förderung der internationalen Zusammenarbeit;“*²⁸

Diese Zielbestimmung bezieht sich nicht auf die ESVP, sondern auf Entwicklungspolitik und Unterstützung regionaler Kooperationen.²⁹ Eine weitere Erörterung kann daher ausbleiben.

Art. 11 Abs. 1 5. Spiegelstrich lautet schließlich:

*„- die Entwicklung und Stärkung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit sowie die Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten;“*³⁰

Art. 6 Abs. 1 EUV bestimmt außer Freiheit auch Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und die Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten als Grundsätze auf denen die Union beruht. Die Menschenrechte und Grundfreiheiten sind in der EMRK manifestiert, auf die auch Art. 6 Abs. 2 EUV sowie eine bereits Jahrzehnte alte Rechtsprechung des EuGH hinweist. So wie Art. 6 diese Grundwerte für das Handeln der Union festschreibt, so soll auch die GASP darauf abzielen, in Drittstaaten die Achtung für diese Grundprinzipien zu entwickeln und zu stärken.

Nach diesen Zielen streben also GASP und ESVP. Die Ziele sind teilweise sehr weit formuliert. Obwohl an ihrer **Rechtsverbindlichkeit** kein Zweifel besteht, fragt sich dennoch, **ob sich aus derart weit gefassten Zielbestimmungen konkrete Handlungsvorgaben** schließen lassen. *Burghardt/Tebbe/Marquardt verneinen dies.*³¹ Dem dürfte bei den Zielvorgaben des Art. 11 Abs. 1 1. und 2 Spiegelstrich jedenfalls zuzustimmen sein. Es liegt hier die gleiche Situation wie bei Art. 2 2. Spiegelstrich vor. Art. 11 Abs. 1 3. und 5.

²⁶ Darunter werden Normen mit geringer Bindungswirkung verstanden. NEUHOLD/HUMMER/SCHREUER, a.a.O., 102, nennen als Beispiel etwa auch Vertragsbestimmungen programmatischen Charakters. Auch die Positionsbestimmungen der UN-Generalversammlung fallen unter diesen Begriff. Die Bedeutung des Begriffes wurde bewusst unscharf gehalten, vgl. Matthias HERDEGEN, Völkerrecht, 2. Auflage München 2002, 108 f.

²⁷ WILMS, Art. 11, a.a.O., 7

²⁸ EUV, Art. 11, a.a.O.

²⁹ WILMS, Art. 11, a.a.O., 7 f.

³⁰ EUV, Art. 11, a.a.O.

³¹ BURGHARDT/TEBBE/MARQUARDT, a.a.O., 194

Spiegelstrich sind mE aber etwas differenzierter zu beurteilen. Obwohl auch hier zutrifft, dass es schwierig bis unmöglich ist, „das einem ständigen Wandel unterliegende Feld der internationalen Beziehungen abstrakten Vorgaben zu unterwerfen“³², lassen sich wenn schon **keine Handlungspflichten**, so doch zumindest **Unterlassungspflichten** ableiten. Art. 11 Abs. 1 3. Spiegelstrich verbietet es etwa, bei der Wahrung des Weltfriedens oder der internationalen Sicherheit nicht nach jenen Grundsätzen vorzugehen, die die UNCh vorsieht, etwa ohne Legitimation durch das befugte UN-Gremium nach eigenem Gutdünken Zwangsmaßnahmen zu verhängen. Auch aus der Zielbestimmung des Art. 11 Abs. 1 5. Spiegelstrich lassen sich Verbote entnehmen. So darf die **ESVP nicht darauf gerichtet sein, ein undemokratisches System zu unterstützen oder zu bestärken**. Freilich jedoch ist es schwer, in dieser Hinsicht konkrete Aussagen zu treffen, da die Ziele gleichwertig nebeneinander bestehen und im Einzelfall mitunter gegeneinander abgewogen werden müssen.

2.3. Art. 11 Abs. 2 EUV

Die Bestimmung des Art. 11 Abs. 2 EUV enthält zwei Verpflichtungen für die Mitgliedstaaten. Zum einen werden die Mitgliedstaaten zu vorbehaltloser, aktiver, loyaler und gegenseitig solidarischer Unterstützung der GASP der Union verpflichtet (1. Unterabschnitt). Zum anderen haben sie zusammen zu arbeiten, um ihre gegenseitige politische Zusammenarbeit zu stärken und weiterzuentwickeln (2. Unterabschnitt). Daran schließt das bereits oben erwähnte Verbot an, Handlungen zu setzen, die den Unionsinteressen zuwider laufen oder der Wirksamkeit der Union als kohärente Kraft in den internationalen Beziehungen schaden könnte. Es fragt sich, ob und inwieweit Art. 11 Abs. 2 EUV Grundlage zu militärischer Solidarität ist.

Zunächst fallen Parallelen zur im Bereich des Gemeinschaftsrechts gültigen Bestimmung des Art. 10 EGV auf, welcher die Mitgliedstaaten zu allen geeigneten allgemeinen und besonderen Maßnahmen verpflichtet, die sich in der Erfüllung der Verpflichtungen aus dem EGV oder den Handlungen der Gemeinschaftsorgane ergeben, und des Weiteren den Mitgliedstaaten alle Maßnahmen verbietet, die die Verwirklichung der Ziele des EGV gefährden könnten. Art. 11 Abs. 2 EUV verlangt von den Mitgliedstaaten nicht bloß eine buchstabengetreue Befolgung der Art. 11 ff. EUV.³³ Eine solche Verhaltensvorgabe einschließlich eines Obstruktionsverbotes ergäbe sich nämlich bereits aus dem

³² BURGHARDT/TEBBE/MARQUARDT, a.a.O., 194

³³ WILMS, Art. 11, a.a.O., 9

völkerrechtlichen Grundsatz der Vertragstreue.³⁴ Art. 11 Abs. 2 1. Unterabschnitt EUV normiert parallel zur Gemeinschaftstreue gemäß Art. 10 EGV auch eine solche Pflicht zur „Unionstreue“³⁵, die sich allerdings nur auf die 2. Säule erstreckt. Die Mitgliedstaaten sind darüber hinaus aber zu eigener Aktivität und Initiative im Bereich der GASP verpflichtet, und haben etwa eigene Lösungsvorschläge zu unterbreiten.³⁶ Die Mitgliedstaaten haben sowohl die GASP als Mechanismus der Zusammenarbeit aktiv zu unterstützen, wie auch alle konkreten Handlungen der Union in diesem Bereich, wozu auch die Schlussfolgerungen des Vorsitzes zählen.³⁷ Eine spezielle militärische Beistandspflicht lässt sich mE alleine aus der Pflicht zur solidarischen Unterstützung gemäß dem 1. Unterabschnitt nicht ableiten, solange eine solche nicht schon aufgrund einer anderen Bestimmung Teil der GASP ist. Dies gilt auch für die Unterstützung der in den Schlussfolgerungen des Vorsitzes enthaltenen Solidaritätsklausel, da diese selbst nicht rechtsverbindlich ist.³⁸

Art. 11 Abs. 2 EUV geht aber auch durch die in seinem 2. Unterabschnitt enthaltene Verpflichtung über Art. 10 EGV hinaus. Wie die aktive, solidarische Unterstützungspflicht für die GASP der Union, stellt auch die Verpflichtung der Mitgliedstaaten, ihre gegenseitige politische Solidarität zu stärken und weiterzuentwickeln, eine spezielle Ausformung des Grundsatzes der Vertragstreue dar.³⁹ Aus dem systematischen Zusammenhang lässt sich schlussfolgern, dass die Mitgliedstaaten ihre politische Solidarität in den Bereichen des Titels III des EUV, also in den Bereichen Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik stärken und weiterentwickeln müssen. Militärische Solidarität etwa im Sinne einer Solidaritätsklausel wird aber mE nicht explizit verlangt. Dies ist vor allem dadurch zu begründen, dass eine solche zumindest schon ansatzweise vorhanden sein müsste, um überhaupt verstärkt oder weiterentwickelt werden zu können. Auch die Verwendung des Adjektives „politische Solidarität“ dürfte gegen eine solche Interpretation sprechen. Vielmehr dürfte von einem übergeordneten Solidaritätsbegriff auszugehen sein, der alle politischen Bereiche der GASP umfasst, und daher in Zukunft auch militärische Solidarität einschließen kann.⁴⁰

³⁴ Hans-Joachim CREMER in CALLIESS/RUFFERT, a.a.O., 160

³⁵ BURGHARDT/TEBBE/MARQUARDT, a.a.O., 194 f.

³⁶ WILMS, Art. 11, a.a.O., 9 f

³⁷ BURGHARDT/TEBBE/MARQUARDT, a.a.O., 195

³⁸ Siehe zu dieser in der am Europäischen Rat von Brüssel am 25./26.03.2004 angenommenen, rechtlich unverbindlichen Erklärung zum Kampf gegen den Terrorismus enthaltenen Solidaritätsklausel unten 3.12.

³⁹ CREMER, a.a.O., 160

⁴⁰ In einem solchen Sinne, dass die Einforderung von gegenseitiger Solidarität die Ausgangsbasis für zukünftige militärische Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten sein sollte, kann auch Punkt 8 der von Leo Tindemans inspirierten Entschliebung zur schrittweisen Schaffung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik der Europäischen Union, ABl. 1998/C 167/190, des EP verstanden werden. Vgl. dazu auch Erich HOCHLEITNER,

Über die Einhaltung der Verpflichtungen bzw. des Verbotes des Art. 11 Abs. 2 EUV durch die Mitgliedstaaten hat, analog zu Art. 10 EGV, wo diese Aufgabe der Kommission zukommt, der Rat zu wachen. Rechtlich verbindliche Sanktionen kann dieser im Fall einer Verletzung einer Verpflichtung aus Art. 11 Abs. 2 EUV jedoch nur im Ausnahmefall gemäß Art. 7 EUV verhängen, nämlich wenn eine Verletzung des Art. 11 Abs. 2 EUV durch einen Mitgliedstaat gleichzeitig eine schwerwiegende Verletzung des Art. 6 Abs. 1 darstellt.⁴¹ Ansonsten die Kontrolle durch den Rat nur politisch-moralischer Natur.⁴² Wie im gesamten Bereich der GASP ist auch bezüglich der Verpflichtungen gemäß Art. 11 Abs. 2 EUV keine Einklagbarkeit vor dem EuGH gegeben.

2.4. Art. 17 Abs. 2 EUV

Art. 17 Abs. 1 EUV bestimmt die Zugehörigkeit der Verteidigungspolitik zur GASP. In Anlehnung an die Formulierung des Art. 2 2. Spiegelstrich wird deklariert, dass die schrittweise Festlegung der gemeinsamen Verteidigungspolitik nur dann zu einer gemeinsamen Verteidigung führt, falls der Europäische Rat dies beschließt. Der Begriff der **gemeinsamen Verteidigung** wird von einem Teil der Lehre definiert als eine **defensive, militärische Bündnisstruktur im Unionsrahmen**, in der die **Verteidigung der Unionsstaaten gegen einen externen Angriff eine Unionskompetenz** darstellt.⁴³ Einer anderen Lehrmeinung zufolge ist der Begriff jedoch iSv integrierter Verteidigungskapazität, also **einer gemeinsamen Europäischen Armee** zu verstehen.⁴⁴ Inhaltlich umfasst der Verteidigungsbegriff jedenfalls territoriale Selbstverteidigung.⁴⁵ Weiters wird durch Art. 17 Abs. 1 3. UA deutlich, dass der Europäische Gesetzgeber **die Rüstungspolitik nicht unter den im EUV verwendeten Begriff der Verteidigungspolitik fallen lässt**, zumindest soweit diese schrittweise zu integrieren ist. Das ergibt sich aus der Formulierung, dass die Mitgliedstaaten die schrittweise Festlegung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik durch rüstungspolitische Zusammenarbeit untereinander unterstützen müssen. Rüstungspolitik wird

Die Europäische Union am Weg zur Sicherheits- und Verteidigungsunion, in: Erich P. HOCHLEITNER (Hrsg.), Das europäische Sicherheitssystem zu Beginn des 21. Jahrhunderts, Wien-Köln-Weimar 2000, 224

⁴¹ WILMS, Art. 11, a.a.O., 9

⁴² Ebd., 10

⁴³ CREMER, a.a.O., 188

⁴⁴ Vgl. die Nachweise bei Waldemar HUMMER, Szenarien einer möglichen Weiterentwicklung der ESVP unter Berücksichtigung der Beistandsverpflichtung im Entwurf einer Verfassung für Europa, Innsbruck 2004, 10

⁴⁵ Sebastian Graf KIELMANSEGG, Die verteidigungspolitischen Kompetenzen der Europäischen Union, EuR Heft 2 2006, 188 f. KIELMANSEGG zufolge würde, sollte sie beschlossen werden, die gemeinsame Verteidigung darüber hinausgehend auch die „Petersberg-Aufgaben“, also auch jene Gebiete umfassen, die jetzt vom Begriff der Verteidigungspolitik abgedeckt werden. Der Verteidigungsbegriff bezöge sich generell auf die außen- und sicherheitspolitische Nutzung militärischer Mittel.

also als außerhalb der Verteidigungspolitik und nicht von deren Integration unmittelbar betroffen angesehen, sondern als Unterstützung der eigentlichen Bemühungen.⁴⁶ Sehr wohl muss die Rüstungspolitik aber unter den europarechtlichen Begriff der Sicherheitspolitik fallen.

Art. 17 EUV enthält 2 Bestimmungen zum legislativen Verfahren, die von Änderungen im Primärrecht handeln. Zum einen bestimmt Art. 17 Abs. 1, dass der **Europäische Rat** eine gemeinsame **Verteidigung beschließen** kann und **dann** den Mitgliedstaaten die **Annahme** eines entsprechenden Beschlusses **gemäß ihren verfassungsrechtlichen Vorschriften** empfiehlt. Dies stellt ein erleichtertes Verfahren zur **Änderung des EUV** dar.⁴⁷ Ein solcher völkerrechtlicher Vertrag zur Änderung des EUV wäre mit der Ratifizierung durch alle Mitgliedstaaten verbindlich. Art. 17 Abs. 5 besagt, dass die Bestimmungen des Art. 17 zur Förderung von dessen Zielen nach Art. 48 EUV überprüft werden. Zu den zu fördernden Zielen kann zwar eine gemeinsame Verteidigungspolitik, nicht jedoch eine gemeinsame Verteidigung gehören, da diese nur unter der Voraussetzung des Willens des Europäischen Rates in Frage kommt, wofür das vereinfachte Verfahren gemäß Abs. 1 vorgesehen ist. Das Verfahren nach Art. 48 ist das ganz allgemein vorgesehene Revisionsverfahren für den EUV. Da auch kein Zeitpunkt zur Revision des Art. 17 vorgesehen ist, kommt der Bestimmung des Art. 17 Abs. 5 nur die Bedeutung einer Absichtserklärung zu.⁴⁸

Art. 17 Abs. 2 EUV nennt die Kerngebiete, auf die sich Art. 17 erstreckt. Die Formulierung lässt zwar offen, dass **auch noch andere, nicht genannte Aufgabengebiete** hinzutreten können, den **Nukleus der Verteidigungspolitik bilden jedoch die 4 sogenannten „Petersberg-Aufgaben“**. Diese sind jedoch **noch keine echte gemeinsame Verteidigung**, da dies erst für die Zukunft in Aussicht gestellt wird (Art. 17 Abs. 1 1 UA).⁴⁹ Eine Verteidigungslage ist demnach zu keiner der Einsatzarten des Art. 17 Abs. 2 erforderlich.

Eine ganz andere Sichtweise vertrat *Roper* auf Grundlage des Textes des Vertrags von Maastricht (Art. J.4).⁵⁰ Er definiert zunächst „Verteidigung“ als sehr weit, nämlich als sowohl

⁴⁶ Der Wortlaut lässt den Mitgliedstaaten bei der Koordinierung einen sehr weiten Spielraum, vgl. BURGHARDT/TEBBE/MARQUARDT, a.a.O., 223. Es muss aber eine Koordinierung in zumindest irgendeiner Form stattfinden.

⁴⁷ CREMER, a.a.O., 188

⁴⁸ CREMER, a.a.O., 195

⁴⁹ Zur Definition der gemeinsamen Verteidigung siehe oben

⁵⁰ John ROPER, Die Rolle der WEU – Vergangenheit, Gegenwart, Zukunft, in: Schriftenreihe der Landesverteidigungsakademie 2/96. Symposien, Tagungen, Konferenzen. Österreich und der Weg Europas zur gemeinsamen Verteidigungs- und Sicherheitspolitik, Wien 1996, 73

den Begriff der kollektiven Selbstverteidigung als auch weitere Aufgaben, wie etwa die Petersberg-Aufgaben umfassend. Dementsprechend erkennt er auch keine materiellen Differenzen zwischen den Begriffen der „gemeinsamen Verteidigungspolitik“ und der „gemeinsamen Verteidigung“. Der Unterschied läge nur darin, dass „gemeinsame Verteidigungspolitik“ die Erstellung einer die Inhalte der Verteidigung umfassenden Politik in den Regierungen und Ministerien umfasse, unter „gemeinsamer Verteidigung“ aber die gemeinsamen Aktivitäten der Streitkräfte zum selben Inhalt zu verstehen sei. In Konsequenz dieser Ansicht erklärt *Hochleitner*, dass zwischen der Festlegung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik und dem Vorhandensein einer gemeinsamen Verteidigung keine zeitliche Abfolge läge.⁵¹ Dass dieser Eindruck fälschlicherweise erzeugt werde, erklärt *Roper* entgegen dem klaren Wortlaut des Vertragstextes mit einem politischen Kompromiss, der von den Ereignissen überrollt worden wäre. Diese Interpretation ist aus heutiger Sicht mE dadurch überholt, dass mittlerweile der Unionsvertrag zwar zweimal novelliert wurde, der – falls es tatsächlich bereits durch gemeinsame Streitkräfteaktivitäten eine gemeinsame Verteidigung gäbe – in der Zwischenzeit sinnlos gewordene Eindruck der zeitlichen Abfolge aber nicht aufgegeben wurde, sondern im Gegenteil durch die Verträge von Amsterdam und Nizza sogar ein eigenes (vereinfachtes) Verfahren zur Vertragsänderung geschaffen wurde, um gegebenenfalls eine gemeinsame Verteidigung einzuführen.

Die Petersberg-Aufgaben selbst sind sehr allgemein formuliert. Ursprünglich der WEU entnommen, muss heute sicher anderes in sie hineingelesen werden, als 1992. In einer im Anhang an den Vertrag von Amsterdam erfolgten „Erklärung zur Westeuropäischen Union“⁵² nimmt die Regierungskonferenz eine Erklärung der WEU-Außenminister „zur Kenntnis“, in der auf die bereits von der WEU entwickelten Mechanismen und Verfahren zur Krisenbewältigung hingewiesen wird. Die Wahrnehmung der Petersberg-Aufgaben erfordere jedoch „**flexible Vorgangsweisen**“.⁵³ Dies bedeutet, dass man die bisherigen Verfahren nicht unbedingt gebunden ist. Besonders hervorgehoben wird lediglich die Frage eines Hauptquartiers. Möglich sei der Rückgriff sowohl auf Mittel und Fähigkeiten der NATO, als auch auf ein nationales oder ein der WEU zugeordnetes multinationales Hauptquartier. Da die WEU mittlerweile fast vollständig in der EU aufgegangen ist, lässt diese Interpretation der Petersberg-Aufgaben zumindest den Schluss zu, dass die **Schaffung eines Hauptquartiers**

⁵¹ HOCHLEITNER, a.a.O., 208

⁵² Schlussakte des Vertrags von Amsterdam, Erklärung (Nr. 3) zur Westeuropäischen Union, einsehbar unter <http://europa.eu.int/eur-lex/de/accessible/treaties/de/livre462.htm>

⁵³ Schlussakte des Vertrags von Amsterdam, Erklärung (Nr. 3) zur Westeuropäischen Union, einsehbar unter <http://europa.eu.int/eur-lex/de/accessible/treaties/de/livre462.htm>

im EU-Rahmen möglich ist. Aus der Bestimmung des Art. 17 lässt sich hinsichtlich einer Auslegung der Petersberg-Aufgaben nur entnehmen, dass der einmal – etwa bereits im Rahmen der WEU – erreichte Stand an Integration nicht mehr zurückgenommen werden darf. Dies ergibt sich aus der Verpflichtung, eine gemeinsame Verteidigungspolitik schrittweise zu bestimmen.

3. Schlussfolgerungen des Vorsitzes

Der Europäische Rat, also die Versammlung der Staats- und Regierungschefs, bestimmt gemäß Art. 13 Abs. 1 EUV die Grundsätze und allgemeinen Leitlinien der GASP und der ESVP. Art. 13 Abs. 2 bestimmt, dass der Europäische Rat gemeinsame Strategien erlässt, die vom Rat (also dem Außenministertgremium) durchzuführen sind. Während also am Rechtscharakter der noch zu besprechenden gemeinsamen Strategien kein Zweifel besteht, sind die so genannten „Schlussfolgerungen des Vorsitzes“ im EUV überhaupt nicht vorgesehen. Die Schlussfolgerungen des Vorsitzes stellen Zusammenfassungen der jeweiligen Tagung des Europäischen Rates dar. In ihnen sowie in den auf sie bezogenen Anhängen sind die Grundsätze und allgemeinen Leitlinien enthalten.⁵⁴ Die Grundsätze und allgemeinen Leitlinien, die der Europäische Rat gemäß Art. 13 Abs. 1 EUV zur GASP und zu Fragen mit verteidigungspolitischen Bezügen bestimmt, unterscheiden sich von den „allgemeinen politischen Zielvorstellungen“, die der Europäische Rat gemäß Art. 4 EUV für die Entwicklung der Union abgibt. Während seine allgemeinen politischen Zielvorstellungen zu allen Politikbereichen schon aufgrund des Wortlautes nur politische, aber keine rechtliche Verbindlichkeit haben, ist die Situation bei den im Bereich der 2. Säule vorgesehenen Grundsätzen und allgemeinen Leitlinien eine andere. Die Erwähnung der Grundsätze und allgemeinen Leitlinien unter der Aufzählung der Handlungsformen im Bereich der GASP in Art. 12 EUV legt nahe, dass diese grundsätzlich sehr wohl mit Rechtswirkungen ausgestattet sind. Gemäß Art. 13 Abs. 3 wären nur die allgemeinen Leitlinien vom Rat durchzuführen. Eine Unterscheidung zwischen Grundsätzen und allgemeinen Leitlinien wird bei den Schlussfolgerungen aber keine getroffen. Die **rechtliche Qualifikation der Schlussfolgerungen hängt davon ab, ob man den Europäischen Rat als Unionsorgan qualifiziert oder nicht**. Bejaht man mit der hL diese Frage, so können die Schlussfolgerungen als grundsätzlich **rechtsverbindlich** bezeichnet werden, allerdings

⁵⁴ BURGHARDT/TEBBE/MARQUARDT, a.a.O., 200

unterhalb der Ebene einer Vertragsänderung.⁵⁵ Vielmehr haben sich die Schlussfolgerungen an den **Zielen des Art. 11 zu orientieren und diese zu konkretisieren.**⁵⁶ Freilich macht die unpräzise Ausdrucksweise die Ableitung von konkreten Rechtspflichten de facto oft schwer. Das Engagement der **Mitgliedstaaten im Bereich der ESVP bleibt stets freiwillig**, gebunden wird nur die Union selbst.⁵⁷

In der Folge sollen nun die Schlussfolgerungen des Vorsitzes aller Treffen des Europäischen Rates, die sich mit der ESVP beschäftigt haben, daraufhin beleuchtet werden, was hinsichtlich der 10 eingangs genannten Themengebiete aus ihnen herauslesbar ist.

3.1. Europäischer Rat von Köln, 03./04.06. 1999⁵⁸

Allgemein definiert der Europäische Rat von Köln die notwendigen Entwicklungsschritte der ESVP. Er macht erstmals Angaben über notwendige Institutionen, die mittlerweile alle eingesetzt wurden, etwa das PSK, den Militärausschuss und den Militärstab, das Satellitenzentrum oder das Institut für Sicherheitsstudien.

a) *Krisenmanagement:* Die Mitgliedstaaten müssen Streitkräfte und Hauptquartiere entwickeln, die zur Durchführung von Krisenbewältigungsoperationen geeignet sind.

b) *Kapazitäten:* Es ergeht die Aufforderung an den Rat, Beratungen über die Möglichkeit einer Stand-by-Kapazität zur Bündelung der einzelstaatlichen zivilen Ressourcen und Fachkenntnisse durchzuführen. Die Mitgliedstaaten müssen Streitkräfte und Hauptquartiere entwickeln, die zur Durchführung von Krisenbewältigungsoperationen geeignet sind.

3.2. Europäischer Rat von Helsinki, 10./11.12.1999

Allgemein wird festgelegt, dass die EU eigene militärische Operationen zur Unterstützung der GASP führen können soll, auch wenn die NATO daran nicht zur Gänze

⁵⁵ Kathrin BLANCK, Die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik im Rahmen der europäischen Sicherheitsarchitektur, Wien 2005, 178 ff. Die Schlussfolgerungen des Vorsitzes hätten geringfügige Rechtsverbindlichkeit iSv völkerrechtlichem „soft law“, siehe dazu oben 2.2., FN 25

⁵⁶ Die Schlussfolgerungen maßgebenden Europäischen Räte von Köln und Helsinki haben diese Grenze zur Vertragsänderung nicht überschritten, vgl. Sandra BARTELT, Der rechtliche Rahmen für die neue operative Kapazität der Europäischen Union, Münster-Hamburg-London 2003, 38. Daraus lässt sich folgern, dass die späteren Europäischen Räte, die keine sehr weit darüber hinausgehenden Entscheidungen treffen, den Rahmen ebenfalls nicht gesprengt haben, und also im richtigen Verfahren ergangen sind.

⁵⁷ Dies geht aus den Schlussfolgerungen des Vorsitzes des Europäischen Rates von Nizza hervor, vgl. BLANCK, a.a.O., 180 f. Eine Annahme der Bindung der Union unabhängig von den Mitgliedstaaten setzt freilich voraus, dass man ihr zumindest insoweit schon Rechtspersönlichkeit zubilligt.

⁵⁸ Vgl. zum Europäischen Rat von Köln etwa Maxim KLEINE, Die militärische Komponente der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Eine Untersuchung aus europarechtlicher und verfassungsrechtlicher Perspektive, Baden-Baden 2005, 148 ff.

beteiligt sein sollte. Das PSK, der Militärausschuss und der Militärstab werden aus der Taufe gehoben.

a) *Krisenmanagement*: Die Maßnahmen zum Krisenmanagement dienen zur Unterstützung der GASP. Die Union soll in der Lage sein, auf alle Möglichkeiten zurückgreifen können, darunter humanitäre Hilfe, nichtmilitärische Polizeieinsätze und militärische Operationen zur Krisenbewältigung. Es soll ein säulenübergreifender Koordinierungsmechanismus für nichtmilitärische Krisenbewältigung geschaffen werden, der diese mit fachlichem Rat unterstützt.

b) *Kapazitäten*: Die Mitgliedstaaten haben beschlossen, wirksamere militärische Kapazitäten zu entwickeln, um den „Petersberg-Aufgaben“ gerecht werden zu können. Festlegung eines Planzieles („**Helsinki Headline Goal**“): Bis zum Jahr 2003 sollen die Mitgliedstaaten für die angesprochenen Operationen Truppen in Korpsstärke, also ca. 50.000 bis 60.000 Mann, die die „Petersberg-Aufgaben“ erfüllen können, bereitzustellen. Die Truppen müssen einsatzfähig sein, einen Einsatz mindestens 1 Jahr lang durchzuhalten, und über „über die erforderlichen Fähigkeiten in bezug auf Streitkräfteführung und strategische Aufklärung, die entsprechende Logistik, andere Kampfunterstützungsdienste und gegebenenfalls zusätzlich Komponenten der See- und Luftstreitkräfte verfügen.“⁵⁹ Innerhalb von 60 Tagen sollen diese Truppen verlegbar sein. Aus dem globalen Anspruch der EU, einen „Beitrag zum Weltfrieden“⁶⁰ zu leisten, ergibt sich, dass die Truppen weltweit verlegbar sein müssen. Auch darüber hinausgehende Truppen zur Unterstützung müssen dazu verfügbar sein. Die Erreichung dieses Planziels findet jedoch im Bereich der freiwilligen Zusammenarbeit statt, ist also **nicht rechtsverbindlich**. Der Prozess, Europa in die Lage zu versetzen, autonom Operationen ausführen zu können, impliziert ausdrücklich **nicht die Schaffung einer Europäischen Armee**.⁶¹

c) *Bekämpfung der organisierten Kriminalität*: Der Rat wird ersucht, den bereits existierenden Aktionsplan zu einer Strategie zur Prävention und Bekämpfung der organisierten Kriminalität fortzuschreiben.

3.3. Europäischer Rat von Santa Maria de Feira, 19./20.06.2000

Der Europäische Rat beschäftigt sich ausführlich mit den Fortschritten der ESVP. Die Änderung des Art. 17 EUV wird zur Diskussion gestellt.

⁵⁹ Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Europäischer Rat (Helsinki), 10. und 11.12.1999, Anlage IV, einsehbar unter http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/00300-r1_d9.htm, 20.06.2006

⁶⁰ Ebd.

⁶¹ Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Europäischer Rat (Helsinki), 10. und 11.12.1999, a.a.O.

a) *Krisenmanagement*: Zusage der Mitgliedstaaten, 5.000 Polizisten für internationale Operationen zur Verfügung zu stellen; Mechanismus zur Einbeziehung von Drittstaaten in EU-geführte Krisenbewältigung, mit 3 Phasen: Routinephase (regelmäßiger Dialog), voroperative Phase (intensivierter Dialog), operative Phase („*stricto sensu*“); Mechanismus zu Konsultationen mit der NATO zur Krisenbewältigung

b) *Kapazitäten*: 5000 Polizisten für internationale Operationen

3.4. Europäischer Rat von Göteborg, 15./16.06.2001

a) *Verbreitung von Massenvernichtungswaffen*: Annahme einer „**Erklärung über die Verhinderung der Verbreitung ballistischer Raketen**“, welche im Anhang der Schlussfolgerungen steht und daher rechtlich verbindlich ist; inhaltlich enthält die Erklärung aber nur die Aussage, die Union eine führende Rolle bei den Bemühungen um Abrüstung und Nichtverbreitung spielen soll; weiters die Aufforderung an den Rat, unverzüglich einen gemeinsamen Standpunkt betreffend die Bekämpfung der Verbreitung ballistischer Raketen anzunehmen; dieser soll sich auf die universelle Anwendung des von den TTR-Mitgliedern vorgeschlagenen Verhaltenskodex stützen; außerdem könnte er zu einer internationalen Konferenz führen

b) *Rüstungskontrolle*: Union soll eine führende Rolle bei den Bemühungen um Abrüstung spielen

3.5. Sondertagung des Europäischen Rates, Brüssel, 21.09.2001

a) *Terrorismus*: Aktionsplan zur Terrorismusbekämpfung: Definition von Zielen und jeweils mehreren zu ergreifenden Maßnahmen; umfasst die Bereiche Intensivierung der PJZS, Verhinderung der Finanzierung des Terrorismus, Verstärkung der Flugsicherheit; außerdem Aufruf zur Umsetzung aller internationalen Übereinkommen im Bereich Terrorismusbekämpfung und stärkere Einbeziehung des Kampfes gegen den Terrorismus in die GASP; überarbeitet am Europäischen Rat von Brüssel am 25./26.03.2004⁶²

3.6. Europäischer Rat von Laeken, 14./15.12.2001

a) *Terrorismus*: Definition der terroristischen Straftatbestände; Liste terroristischer Organisationen, Personen, Einrichtungen und Gruppierungen; Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen den MS im Rahmen der Europäischen Agentur für

⁶² Siehe dazu unten 3.13.

Katastrophenschutz hinsichtlich der Gefahren der Verwendung von biologischen und chemischen Mitteln; koordinierte Reaktion der MS im Bereich der Sicherheit der Luftfahrt

b) *Migration*: Selbstverpflichtung, gemeinsame Asyl- und Einwanderungspolitik zu beschließen; Voraussetzungen: Steuerung der Wanderungsbewegungen durch die Außenpolitik mittels Rückübernahmeabkommen; Informationsaustauschsystem über Asyl, Migration und Herkunftsländer; gemeinsame Verfahrensnormen für Asyl und Familienzusammenführung; Mechanismus für Kontrolle der Außengrenzen

c) *Organisierte Kriminalität*: Maßnahmen zur Bekämpfung des Drogenhandels sind zu verstärken

d) *Krisenmanagement*: Helsinki Planziele erreicht; militärische und zivile Fähigkeiten müssen ausgewogen entwickelt werden; Union soll im zunehmenden Maße komplexe Operationen übernehmen können; Abschluss der Sicherheitsvereinbarungen mit der NATO

e) *Kapazitäten*: militärische und zivile Fähigkeiten müssen ausgewogen entwickelt werden; Stärkung der militärischen Fähigkeiten, um Union in die Lage zu versetzen, im zunehmenden Maße komplexe Operationen übernehmen können; Umsetzung des Aktionsplans im Polizeibereich, um in naher Zukunft Polizeieinsätze durchführen zu können

3.7. Europäischer Rat von Sevilla, 21./22.06.2002

Es erfolgt die Annahme einer „**Erklärung des Europäischen Rates über den Beitrag der GASP, einschließlich der ESVP, zur Bekämpfung des Terrorismus**“. Da sie im Anhang der Schlussfolgerungen des Vorsitzes steht, wird sie der **Rechtsverbindlichkeit** der Schlussfolgerungen mit teilhaftig.

a) *Migration*: rascher Abschluss der bereits in Verhandlung befindlichen Rückübernahmeabkommen sowie Verabschiedung eines Mandats für weitere Rückübernahmeabkommensverhandlungen; baldige Einrichtung eines gemeinsamen Systems zur Identifizierung der Visadaten; Annahme von Elementen einer Rückführungspolitik auf Grundlage des Grünbuches der Kommission; beschleunigte Rückkehr nach Afghanistan; Annahme verschiedener Rechtsakte zur Bekämpfung des Menschenhandels und der illegalen Ein- und Weiterreise; Schaffung einer gemeinsamen Fachleuteinstanz für die Grenzschutzpraxis für Koordinierung der Maßnahmen des Plans für den Grenzschutz an den Außengrenzen; Durchführung gemeinsamer Aktionen an den Außengrenzen; unverzügliche Einleitung von Pilotprojekten für interessierte MS; Festlegung eines gemeinsamen Grundstocks für die Grenzschutzausbildung und Zusammenstellung der europäischen Grenzschutzvorschriften; **Aufnahme von Klauseln zur gemeinsamen Steuerung der**

Migrationströme und zur obligatorischen Rückübernahme illegaler Einwanderer in alle zukünftigen Kooperations- und Assoziationsabkommen; Evaluierung der Beziehungen zu Drittstaaten, die nicht zur Zusammenarbeit bei Bekämpfung illegaler Einwanderung bereit sind; wurden bestehende gemeinschaftliche Mechanismen erfolglos ausgeschöpft, kann Rat einstimmig eine nicht gerechtfertigte mangelnde Kooperation eines Drittstaates feststellen, und dann im Rahmen der GASP gemeinsame Maßnahmen oder gemeinsame Standpunkte annehmen

b) Terrorismus: Ausbau des Instrumentariums zur langfristigen Konfliktverhütung; Konzentration des politischen Dialogs mit Drittstaaten auf Terrorismusbekämpfung; Unterstützung von Drittstaaten beim Ausbau der Reaktionsfähigkeit auf die internationale terroristische Bedrohung; Einbeziehung von Klauseln über Terrorismusbekämpfung in EU-Abkommen mit Drittstaaten; Überprüfung der Beziehungen zu Drittstaaten auf deren Haltung zum Terrorismus hin; Anwendung konkreter Antiterrormaßnahmen gemäß Resolution 1373 SR; Ausbau der Regelungen für Austausch von Erkenntnissen; gemeinsame Bewertung der terroristischen Bedrohung, die sich gegen MS oder die im Rahmen der ESVP außerhalb der Union eingesetzten Kräfte richtet, einschließlich der terroristischen Bedrohung durch Massenvernichtungswaffen; Ermittlung der notwendigen Fähigkeiten zum Schutz der in Krisenbewältigungsoperationen eingesetzten Kräfte vor Terroranschlägen

c) Rüstungskontrolle: Konzentration des politischen Dialogs mit Drittstaaten auf Rüstungskontrolle

d) Nichtverbreitung von Massenvernichtungswaffen: Konzentration des politischen Dialogs mit Drittstaaten auf Nichtverbreitung von Massenvernichtungswaffen; gemeinsame Bewertung der terroristischen Bedrohung durch Massenvernichtungswaffen, die sich gegen MS oder die im Rahmen der ESVP außerhalb der Union eingesetzten Kräfte richtet

e) Verwendung des Militärs im Inneren: eingehende Untersuchung, wie militärische oder zivile Fähigkeiten zum Schutz der Zivilbevölkerung vor den Folgen von Terroranschlägen eingesetzt werden können

3.8. Europäischer Rat von Brüssel, 24./25.10. 2002

Der Europäische Rat bestimmt die Umsetzung der durch Nizza vorgesehenen Beteiligung von NATO-Mitgliedern, die nicht auch MS der EU sind. Dabei werden in Friedenszeiten Konsultationen vorgesehen, die das gesamte Spektrum der Sicherheit, Verteidigung und Krisenbewältigung abdecken und gegebenenfalls auch im Vorfeld des PSK und des EUMC abgehalten werden. Die beteiligten Staaten können sich den Beschlüssen,

Aktionen und Erklärungen im Bereich der ESVP anschließen. Für das PSK werden ständige Ansprechpartner benannt. Bei Einsatzplanungen unter Leitung eines EU-europäischen Hauptquartiers werden die beteiligten Nicht-MS der EU ersucht, Offiziere in das Hauptquartier zu entsenden. Die EU beabsichtigt **nicht, militärische Übungen unterhalb der Ebene des Einsatzhauptquartiers** zu durchzuführen, solche Übungen liegen in der Zuständigkeit der MS. Die NATO-Bündnispartner können an allen EU-geführten Übungen teilnehmen, gleich ob sie unter Rückgriff auf Mittel und Fähigkeiten der NATO erfolgen oder nicht. Nehmen sie nicht teil, werden sie eingeladen, die Übungen als Beobachter zu verfolgen. Auch an allen EU-geführten Operationen können die Bündnispartner teilnehmen, wenn nicht auf Mittel und Fähigkeiten der NATO zurückgegriffen wird, werden sie um die Teilnahme ersucht. Für die Beteiligung an Vorbereitung, Planung und Durchführung der Operation werden detaillierte Regeln angegeben.

3.9. Europäischer Rat von Thessaloniki, 20.06.2003

Die ESS soll im Dezember vorgelegt werden; Auftrag, Maßnahmen zur Schaffung einer Agentur für Entwicklung der Verteidigungsfähigkeiten, Forschung, Beschaffung und Rüstung im Laufe des Jahres 2004 zu treffen; Annahme eines Fortschrittsberichts über Terrorismusbekämpfung

a) Migration: Entwicklung einer gemeinsamen Politik in den Bereichen illegale Einwanderung, Außengrenzen, Rückkehr illegaler Einwanderer und Zusammenarbeit mit Drittländern; Kommission soll konkrete Vorschläge für eine Rechtsgrundlage des Visa-Informationssystems unter Einbeziehung biometrischer Daten oder biometrischer Indikatoren machen; Kommission soll prüfen, ob neue institutionelle Strukturen zur operativen Zusammenarbeit der MS oder operative Strukturen der Gemeinschaft geschaffen werden müssen; Kommission soll Schaffung eines Gemeinschaftsinstruments prüfen, welches der Erreichung der Ziele des Rückkehraktionsprogramms dient; Entwicklung eines Überwachungsmechanismus für die Beziehungen zu Drittstaaten anhand bestimmter Kriterien, nämlich Beitritt zu relevanten internationalen Übereinkünften, Zusammenarbeit bei Rückübernahme und Visapolitik, Anstrengungen bei Grenzkontrolle, Bekämpfung des Menschenhandels, Entwicklung von Asylsystemen mit Zugang zu wirksamen Schutz und Anstrengungen bei Neuausstellung von Ausweispapieren an eigene Staatsangehörige; Kommission soll Stärkung der Asylverfahren prüfen

b) Verbreitung von Massenvernichtungswaffen: Annahme einer **Erklärung zur Nichtverbreitung von Massenvernichtungswaffen**; Ausarbeitung einer entsprechenden

kohärenten EU-Strategie; Voranbringung der universellen Geltung der Verträge zur Abrüstung und Nichtverbreitung; Inkraftsetzen der IAEO-Zusatzprotokolle bis Ende 2003; Förderung der Rolle des SR; Verschärfung der Ausfuhrkontrollpolitik und –praxis; Ausbau der Maßnahmen zum Ermitteln, Überwachen und Abfangen illegaler Lieferungen; strafrechtliche Verfolgung beteiligter Personen auf nationaler Ebene; verstärkte Sicherheitsmaßnahmen in Bezug auf Material, Geräte und Fachwissen in der EU gegen unbefugten Zugang; mehr kooperative Programme mit Drittstaaten zur Reduzierung von Bedrohungspotenzialen; möglichst wirksame Entfaltung des politischen, diplomatischen und wirtschaftlichen Einflusses der EU für Nichtverbreitungsziele; dem Anliegen soll auch bei wirtschaftlichen Beziehungen und Entwicklungshilfe Rechnung getragen werden; eventuell Bildung einer Dienststelle im Ratssekretariat als Überwachungszentrum und zur Umsetzung des Aktionsplans

3.10. Europäischer Rat von Brüssel, 16./17.10.2003

a) *Migration*: Koordination aller Grenzschutzzentren durch die Gemeinsame Fachinstanz „Außengrenzen“; Arbeitsprogramm zu den Seegrenzen; Abschluss von Rückübernahmeabkommen;

b) *Terrorismus*: Ausbau der Zusammenarbeit im Bereich PJZS bei Bekämpfung des Terrorismus

c) *Organisierte Kriminalität*: Ausbau der Zusammenarbeit im Bereich PJZS bei Bekämpfung der Schwerekriminalität

3.11. Europäischer Rat von Brüssel, 12./13.12.2003

Die ESS wird vorgelegt und beschlossen, findet jedoch keinen Eingang in die Schlussfolgerungen. Sie wird gesondert besprochen.⁶³ Ebenso wenig findet sich die gleichzeitig beschlossene „Strategie der EU gegen die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen“ in den Schlussfolgerungen. Dem Schicksal der ESS folgend ist sie ebenfalls **nicht rechtsverbindlich**. Auch sie wird gesondert besprochen.⁶⁴ In den Schlussfolgerungen findet sich Folgendes:

a) *Migration*: Programm zur Bekämpfung der illegalen Einwanderung über die Seegrenzen; Eintreten für Rückkehrpolitik; baldiger Abschluss eines europäischen

⁶³ Siehe dazu unten 4.1.

⁶⁴ Siehe dazu unten 4.2.

Asylsystems; Unterstützung der Herkunfts- und Transitländer bei Bekämpfung der illegalen Migration

b) *Organisierte Kriminalität*: mitgliedstaatliche Behörden sollen vorhandene PJZS-Instrumentarien besser nutzen

c) *Krisenmanagement*: Gemeinsame Erklärung der EU und UN vom 24.09.2003 zur Zusammenarbeit bei Krisenbewältigung wird Grundlage für verstärkte Zusammenarbeit in diesem Bereich sein

3.12. Europäischer Rat von Brüssel, 25./26.03.2004

Der Europäische Rat nimmt eine **Erklärung zum Kampf gegen den Terrorismus** an. Diese findet sich jedoch nicht im Anhang der Schlussfolgerungen. Der Argumentation bei der ESS folgend⁶⁵, ist diese Erklärung konsequenterweise ebenfalls **rechtlich unverbindlich**.

a) *Terrorismus*: Forderung einer langfristigen Strategie gegen den Terrorismus; Aufforderung an MS, bereits bestehende Rechtsakte vollständig umzusetzen, etwa den Rahmenbeschluss zur Terrorismusbekämpfung; Auftrag an den Rat, über verschiedene rechtliche Maßnahmen zu beraten, wie grenzüberschreitende Nacheile, Informationsaustausch über Verurteilungen wegen terroristischer Straftaten, ein Europäisches Vorstrafenregister oder Aufbewahrung von Verkehrsdaten durch Diensteanbieter; größtmögliche Zusammenarbeit der Strafverfolgungsbehörden; Europol soll alle wichtigen kriminalistischen Erkenntnisse der MS bezüglich Terrorismus erhalten, seine Kapazitäten auf diesem Gebiet sollen ausgebaut werden, Task-force „Terrorismusbekämpfung“ soll wiedereingesetzt werden; Rat soll neue **Ausschussstrukturen** schaffen, **zur stärkeren operativen Zusammenarbeit in den Bereichen Sicherheit und Terrorismus**; neue Funktionen des Schengener Informationssystems sollen bis Juni 2004 in Kraft treten; Vorantreiben der Beratungen über Visa-Informationssystem; Kommission soll Vorschlag zur Verwendung von Passagierdaten für Zwecke der Grenz- und Luftverkehrssicherheit machen; Rat soll Vorschläge für Aufnahme biometrischer Merkmale in Pässe und Visa aufnehmen; Aktualisierung der strategischen Ziele für überarbeiteten EU-Aktionsplan zur Bekämpfung des Terrorismus; systematische Zusammenarbeit der Polizei, Sicherheits- und Nachrichtendienste; Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen Nachrichtendiensten und Europol; Aufforderung an alle MS, UN-Übereinkommen zur Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus zu ratifizieren und den diesbezüglichen Bestimmungen der Resolution UNSCR 1373 des SR

⁶⁵ Siehe dazu unten 4.1.

Wirksamkeit zu verleihen; verschiedene Maßnahmen zu Informationsaustausch über und Ausforschung von Finanzierung des Terrorismus; Erhöhung der Sicherheit aller Verkehrssysteme; Rat und MS sollen Konzepte für Schutz der Bürger, Grundversorgungsdienste und Produktionssysteme und Mechanismen zur Bewältigung der Folgen entwickeln; Unterstützung von Drittstaaten bei Terrorismusbekämpfung; regelmäßige Analyse und Bewertung des Engagements der Drittstaaten für Terrorbekämpfung, mit Einfluss auf Beziehungen der EU zu ihnen; Schaffung der Stelle eines Koordinators für die Terrorismusbekämpfung; im Anhang überarbeiteter Aktionsplan über **Strategische Ziele der Europäischen Union für die Bekämpfung des Terrorismus**: Definition von 7 Zielen und jeweils einigen dafür zu ergreifenden Maßnahmen

b) Solidarität: Absichtserklärung, gemäß der **Solidaritätsklausel** nach Art. I-43 EUVV solidarisch zu handeln, falls einer der MS Opfer eines Terroranschlags wird; Mobilisierung aller, auch militärischer, Mittel um terroristische Bedrohungen in ihren Hoheitsgebieten abzuwenden, demokratische Institutionen und Zivilbevölkerung vor Terroranschlägen zu schützen und im Falle eines Terroranschlags einen MS oder beitretenden Staat auf dessen Ersuchen hin innerhalb seines Hoheitsgebiets zu unterstützen; die Staaten wählen selbst die geeignete Form, um dieser Solidaritätsverpflichtung nachzukommen; diese Solidaritätsklausel wird ausdrücklich als **politische Verpflichtung** und **Absichtserklärung** bezeichnet: es kommt ihre **keine Rechtsverbindlichkeit** zu, nicht einmal dann, wenn man den Rest der Erklärung zum Kampf gegen den Terrorismus doch als verbindlich ansähe

c) Verwendung des Militärs im Inneren: Die Solidaritätsklausel besagt, dass – neben anderen Mitteln – das Militär dazu verwendet werden darf, um terroristische Bedrohungen in den Hoheitsgebieten der MS und der beitretenden Staaten abzuwenden, demokratische Institutionen und Zivilbevölkerung vor Terroranschlägen zu schützen und im Falle eines Terroranschlags einen MS oder beitretenden Staat auf dessen Ersuchen hin innerhalb seines Hoheitsgebiets zu unterstützen. Die Erklärung ist **nicht rechtsverbindlich**.

d) Kapazitäten: Europol-Kapazitäten auf Gebiet Terrorismusbekämpfung sollen ausgebaut werden, Task-force „Terrorismusbekämpfung“ soll wiedereingesetzt werden

e) Migration: neue Funktionen des Schengener Informationssystems sollen bis Juni 2004 in Kraft treten; Vorantreiben verschiedener Projekte, wie VO zur Schaffung einer Grenzschutzagentur;

f) Rüstungskontrolle: Maßnahmen sollen ergriffen werden für mehr Sicherheit in Bezug auf Schusswaffen, Sprengstoffe, Materialien für Bombenherstellung und Technologien, die zur Verübung terroristischer Taten beitragen

3.13. Europäischer Rat von Brüssel, 17./18.06.2004

a) *Terrorismus*: Rat soll Vorschläge zur Verstärkung der operativen Fähigkeiten der Task Force „Terrorismusbekämpfung“ erbringen; Rat soll Gesamtkonzept zur Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung erstellen; verbesserte Zusammenarbeit beim Zivilschutz; Gesamtstrategie zur Verstärkung des Schutzes kritischer Infrastrukturen gefordert; Einbeziehung der Terrorismusbekämpfung in die EU-Politik der Außenbeziehungen

b) *Kapazitäten*: „Unterstützung“ des „**Streitkräfte-Planziels 2010**“

c) *Krisenmanagement*: Billigung des „**Aktionsplans für die zivile Krisenbewältigung**“

3.14. Europäischer Rat von Brüssel, 04./05.11.2004

Der Europäische Rat nimmt ein neues, mehrjähriges Programm für den Bereich Freiheit, Sicherheit und Recht an. Dieses so genannte „Haager Programm“ löst das Programm von Tampere ab und soll für 5 Jahre in Kraft treten. Es ist zur Gänze in den Anhang der Schlussfolgerungen aufgenommen und umfasst auch die außenpolitische Dimension dieses Bereiches. In diesem Zusammenhang werden insbesondere Asyl und Migration, Grenzkontrollen sowie Bekämpfung des Terrorismus und organisierter Kriminalität genannt. Die Maßnahmen, die das Haager Programm vorsieht, sollen auf den Verfassungsvertrag vorbereiten. Sie sind aber bereits auf Grundlage der bestehenden Vertragsbestimmungen möglich.

a) *Migration*: Partnerschaft mit Dritt-, Herkunfts- und Transitländern; Aufruf zu gemeinsamen Normen für Rückkehr- und Rückübernahmepolitik; gemeinsame länderspezifische Rückkehrprogramme; Abschluss von Rücknahmeabkommen der Gemeinschaft; Evaluierung, ob Europäische Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen mit weiteren Aufgaben befasst werden soll; Bildung nationaler Expertenteams zur schnellen technischen und operativen Hilfeleistung beim Grtzenschutz für ersuchende MS; Prüfung der Frage, ob eine **Europäische Grenzschutztruppe** geschaffen werden könnte

b) *Kapazitäten*: Prüfung der Frage, ob eine **Europäische Grenzschutztruppe** geschaffen werden könnte

c) *Terrorismus*: Nachrichten- und Sicherheitsdienste müssen gegebenenfalls auch zum Schutz der inneren Sicherheit der anderen MS benutzt werden; Informationen über Bedrohungen eines anderen MS müssen sofort mitgeteilt werden; keine Überwachungslücken

von Personen oder Gütern durch Grenzüberquerungen; kurzfristige **Umsetzung** der Komponenten der **Erklärung zum Kampf gegen den Terrorismus**⁶⁶ und des **EU-Aktionsplans zur Terrorismusbekämpfung**; Ausarbeitung einer langfristigen Strategie, um Faktoren zur Radikalisierung und Rekrutierung für terroristische Aktivitäten entgegenzuwirken

d) Krisenmanagement: ESS braucht Ergänzung für Krisen mit grenzüberschreitender Wirkung innerhalb der Union: Ausbau des Katastrophenschutzes und der lebenswichtigen Infrastruktur; Ausarbeitung und Umsetzung dementsprechender Krisenbewältigungsregelungen bis Juli 2006, u.a. zu gemeinsamen Übungen und Operationsplänen für die zivile Krisenbewältigung, Ausbildung und Vorratshaltung;

e) Organisierte Kriminalität: Weiterentwicklung des strategischen Konzeptes zur Bekämpfung der grenzüberschreitenden organisierten Kriminalität und Einbeziehung weiterer Partner, etwa Europol oder der Task Force der Polizeichefs

3.15. Europäischer Rat von Brüssel, 16./17.12.2004

a) Terrorismus: Verstärkung der praktischen und operativen Zusammenarbeit der MS, insbesondere über Europol und die Task Force der Polizeichefs; verbesserter Austausch von Strafregisterinformationen auf Grundlage des Weißbuches der Kommission; Aufnahme biometrischer Daten in Pässe; Überwachung flüssiger Finanzmittel, die in oder aus der Gemeinschaft verbracht werden; Kommission soll Vorschläge zur Verhütung des Missbrauchs karitativer Organisationen zur Terrorismusfinanzierung unterbreiten; Ausarbeitung eines Europäischen Programms für den Schutz kritischer Infrastrukturen mit potenziell grenzüberschreitenden Auswirkungen; Terrorismusbekämpfungsklauseln in Abkommen mit Drittstaaten

b) Migration: Errichtung einer Europäischen Grenzschutzagentur bis Mai 2005

3.16. Europäischer Rat von Brüssel, 16./17.06.2005

a) Terrorismus: Ausbau der Katastrophenschutzfähigkeiten, insbesondere Verfügbarkeit medizinischer Mittel bei biologischem Terroranschlag; Gesetzungsarbeiten zur Stärkung der PJZS etwa bei Vorratsspeicherung von Telekommunikationsverkehrsdaten oder Zusammenarbeit bei terroristischen Straftaten; Verhaltenskodex zur Verhütung des

⁶⁶ Erklärung zum Kampf gegen den Terrorismus, angenommen am 25. März 2004 (DOC 7906/04, Nummer 6)

Missbrauchs karitativer Organisationen zur Terrorismusfinanzierung; Ausbau des Verfahrens zum Einfrieren von Vermögensgegenständen

3.17. Europäischer Rat von Brüssel, 15./16.12.2005

Annahme einer **Strategie der Europäischen Union zur Bekämpfung der Anhäufung von Kleinwaffen und leichten Waffen und dazugehöriger Munition sowie des unerlaubten Handels damit**⁶⁷; Annahme einer **Strategie der EU zur Terrorismusbekämpfung**⁶⁸; Beide Strategien sind nicht in die Schlussfolgerungen mit aufgenommen, der bei der ESS näher ausgeführten Argumentation zufolge also **nicht rechtsverbindlich**.⁶⁹ Die Strategien werden gesondert behandelt.⁷⁰

a) *Migration*: Annahme eines „**Gesamtansatzes zur Migrationsfrage**“; gemeinsame Projekte der MS zum Grenzschutz im Mittelmeerraum; Prüfung der technischen Machbarkeit eines Überwachungssystems der südlichen Seegrenzen der EU; Dialog und Zusammenarbeit mit Afrika; Zusammenarbeit mit Nachbarstaaten zur Bekämpfung von illegaler Migration und Menschenhandel; besondere Maßnahmen mit Marokko, Algerien und Libyen

3.18. Europäischer Rat von Brüssel, 15./16.06.2006

a) *Migration*: Schengener Informationssystem soll bis April 2007 betriebsbereit sein; Visainformationssystem soll 2007 betriebsbereit sein; 2007 soll entsprechend dem Haager Programm die Erweiterung des Schengen-Besitzstandes erfolgen; operative Zusammenarbeit der MS bei Überwachung der Seegrenzen; Verbesserung der Zusammenarbeit mit Afrika und Nachbarländern, Dialog auf panafrikanischer Konferenz; Migrationsprojekte, die Drittstaaten bei Regulierung der Migrationsströme helfen soll

b) *Organisierte Kriminalität*: Sicherheitspartnerschaft zwischen EU und Nachbarländern, betreffend etwa Bekämpfung von Organisierter Kriminalität und Korruption;

c) *Kapazitäten*: Aufstellung schneller Grenzeinsatzteams

d) *Terrorismus*: Maßnahmen zur Bekämpfung des Missbrauchs des Internets zu terroristischen Zwecken

⁶⁷ Strategie der Europäischen Union zur Bekämpfung der Anhäufung von Kleinwaffen und leichten Waffen und dazugehöriger Munition sowie des unerlaubten Handels damit (DOC 13066/05)

⁶⁸ Strategie der EU zur Terrorismusbekämpfung (DOC 14469/4/05 REV 4)

⁶⁹ Siehe dazu unten 4.1.

⁷⁰ Siehe dazu unten 4.3. bzw. 4.4.

e) *Krisenmanagement*: bessere Koordination und rascherer Einsatz verfügbarer Mittel bei Notfällen und Krisen (Dokument: „**Stärkung der Fähigkeiten der Union zur Reaktion in Notfällen und Krisen**“⁷¹)

f) *Solidarität*: bessere Koordination und rascherer Einsatz verfügbarer Mittel bei Notfällen und Krisen (Dokument: „**Stärkung der Fähigkeiten der Union zur Reaktion in Notfällen und Krisen**“⁷²)

4. Europäische Sicherheitsstrategie und weiterführende Strategien

4.1. Europäische Sicherheitsstrategie

Am 12.12.2003 hat der Hohe Vertreter der GASP, Javier Solana, eine Europäische Sicherheitsstrategie mit dem Titel „Ein sicheres Europa in einer besseren Welt“ vorgelegt. Es handelt sich dabei um eine Feststellung der Weltlage und der sicherheitspolitischen Gefahren für Europa, der eine Definition der strategischen Ziele Europas sowie eine To-do-list zur Erreichung dieser Ziele folgen. Obwohl auf Betreiben des Außenminister⁷³ und des Europäischen Rats⁷⁴ erstellt, ist die ESS kein Rechtsakt. Denn obwohl sie vom Europäischen Rat angenommen wurde, hat sie keinen Eingang in die Schlussfolgerungen des Vorsitzes gefunden. Darum scheint es fraglich, ob man der ESS unter dem Titel der allgemeinen Leitlinie Rechtsverbindlichkeit zusprechen kann. Allgemeine Leitlinien müssen zwar nicht als solche bezeichnet werden.⁷⁵ Der Praxis des Europäischen Rates entspricht es jedoch, weder (rechtlich verbindliche) allgemeine Leitlinien noch (rechtlich unverbindliche) Grundsätze ausdrücklich zu erlassen, sondern allgemein nur Schlussfolgerungen des Vorsitzes abzugeben. Wo er nicht einmal dieses Niveau an Förmlichkeit einhält, lässt sich darauf schließen, dass er der ESS keine Rechtsverbindlichkeit zu verleihen wünscht. Keinesfalls stellt die ESS eine gemeinsame Strategie dar.⁷⁶ Weder erfüllt sie die inhaltlichen Voraussetzungen gemäß Art. 13 Abs. 2 EUV dafür, noch ist sie im Amtsblatt veröffentlicht. Aus alledem folgt, dass *Blanck* wohl richtig liegt, wenn sie die ESS als rechtlich unverbindliche Willenserklärung der Union bezeichnet.⁷⁷

⁷¹ DOC 10551/06

⁷² DOC 10551/06

⁷³ Informelles Treffen der Außenminister Mai 2003

⁷⁴ Europäischer Rat von Thessaloniki, 20.06.2003, wo ein erster Entwurf der Strategie präsentiert wurde.

⁷⁵ CREMER, a.a.O., 163

⁷⁶ Siehe dazu unten 5.

⁷⁷ BLANCK, a.a.O., 182

4.2. Strategie der EU gegen die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen

Gleichzeitig mit der ESS wurde dem Europäischen Rat eine Strategie gegen die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen vorgelegt, die „eine entscheidende Komponente“⁷⁸ der ESS darstellt. Wie auch die ESS wurde diese Strategie vom Rat beschlossen, aber nicht in die Schlussfolgerungen des Vorsitzes aufgenommen. Sie wurde auch nicht im Amtsblatt veröffentlicht. Insgesamt wird man analog zur ESS auch die Strategie gegen die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen als **rechtlich unverbindlich** zu qualifizieren haben.

Inhaltlich gliedert sich die Strategie in Kapitel, die als Überschrift jeweils einen Leitsatz hat, der im Anschluss in einzelnen Punkten näher erörtert wird. Viele dieser Erörterungen stellen aber mehr allgemeine Aussagen denn Handlungsvorgaben dar. Die Handlungsvorgaben stellen Konkretisierungen oder Fortführungen der bereits in der vom Europäischen Rat von Thessaloniki am 20.06.2003 angenommenen Erklärung zur Nichtverbreitung von Massenvernichtungswaffen enthaltenen Forderungen dar.⁷⁹

4.3. Strategie der EU zur Terrorismusbekämpfung

Der Europäische Rat von Brüssel am 15./16.12.2005 hat eine Strategie der EU zur Terrorismusbekämpfung angenommen und ebenso wenig in die Schlussfolgerungen des Vorsitzes übernommen und im Amtsblatt veröffentlicht wie die ESS. Wie die ESS ist auch die Strategie zur Terrorismusbekämpfung also **rechtlich unverbindlich**.

Inhaltlich ist die Strategie in Abschnitte unterteilt, die nur mit jeweils einem einzigen Wort, bspw. „Protect“, betitelt sind, welches gleichsam eine Zielvorgabe darstellt. Darauf folgend werden in Absätzen jeweils kleine Bestandaufnahmen oder Analysen getätigt, denen bisweilen vage Handlungsvorgaben folgen. Diese werden am Ende jedes Abschnittes zusammengefasst.

4.4. Strategie der Europäischen Union zur Bekämpfung der Anhäufung von Kleinwaffen und leichten Waffen und dazugehöriger Munition sowie des unerlaubten Handels damit

Wie die Strategie zur Terrorismusbekämpfung hat der Europäische Rat von Brüssel am 15./16.12.2005 auch diese Strategie angenommen. Da auch sie nicht in

⁷⁸ Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Europäischer Rat (Brüssel), 12. und 13.12.2003, Pkt. 87, einsehbar unter http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/79654.pdf, 27.05.2006

⁷⁹ Siehe dazu oben 3.10.

Schlussfolgerungen des Vorsitzes aufgenommen ist, teilt sie das rechtliche Schicksal der Strategie zur Terrorismusbekämpfung und der ESS, ist also **rechtlich unverbindlich**.

Inhaltlich ist diese Strategie aufgebaut wie und angelehnt an die Strategie zur Bekämpfung der Verbreitung von Massenvernichtungswaffen. Der ESS entnommene Leitsätze bilden die Überschriften zu Kapiteln, die aus vielen weiteren allgemeinen Aussagen und einigen konkreten Handlungsvorgaben bestehen.

5. Sekundärrecht

Art. 12 EUV sieht neben den bereits erwähnten Grundsätzen und allgemeinen Leitlinien als Handlungsformen der GASP Beschlüsse über gemeinsame Strategien (2. Spiegelstrich), die Annahme gemeinsamer Aktionen (3. Spiegelstrich) und die Annahme gemeinsamer Standpunkte (4. Spiegelstrich) vor. Der ebenfalls angeführte Ausbau der Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten bei der Führung ihrer Politik stellt keine eigene Rechtsaktform dar. Nur **gemeinsame Strategien, gemeinsame Aktionen und gemeinsame Standpunkte**, darüber hinaus **Beschlüsse zur Durchführung gemeinsamer Aktionen und gemeinsamer Standpunkte** (Art. 23 Abs. 2 EUV), sowie **Beschlüsse zum Abschluss internationaler Abkommen** (Art. 24 EUV) sind in der 2. Säule als förmliche Akte vorgesehen.

Art. 13 Abs. 2 EUV bestimmt, dass **gemeinsame Strategien** vom Europäischen Rat beschlossen werden. Dies kann (Art. 13 Abs. 3 EUV), muss aber nicht auf Empfehlung des Rates geschehen.⁸⁰ Sie ergehen in Bereichen, in denen die Mitgliedstaaten wichtige gemeinsame Interessen haben. Ob dies der Fall ist, stellt der Europäische Rat selbst fest. Gemeinsame Strategien müssen Zielsetzung, Dauer und von der Union und den Mitgliedstaaten bereitzustellende Mittel bestimmen. „Mittel der Union“ können nicht nur finanzieller, sondern auch personeller Natur sein.⁸¹ Im Vergleich zu den ebenfalls vom Rat zu beschließenden Grundsätzen und allgemeinen Leitlinien sind sie also inhaltlich viel konkreter. An ihrer **Rechtsverbindlichkeit** besteht kein Zweifel, Art. 13 Abs. 2 selbst spricht davon, dass die gemeinsamen Strategien von der Union durchzuführen sind. Allerdings bedürfen auch gemeinsame Strategien meist noch einer weiteren Konkretisierung. Dies ergibt sich daraus, dass das durchführende Organ, der Rat, die Durchführung „insbesondere“ durch Erlass von gemeinsamen Aktionen und gemeinsamen Standpunkten besorgt (Art. 13 Abs. 3 EUV). Diese Formulierung schließt anderwärtige Durchführungsmöglichkeiten nicht aus, also

⁸⁰ CREMER, a.a.O., 164

⁸¹ Ebd.

etwa auch gemeinsame Strategien, die schon so konkret gefasst sind, dass der Rat sie ohne weitere legislative Akte vollstrecken kann. Dennoch geht der Text des EUV davon aus, dass der Normalfall eine Konkretisierung der gemeinsamen Strategien durch gemeinsame Aktionen oder gemeinsame Standpunkte erfordert.

Gemeinsame Aktionen werden vom Rat angenommen (Art. 14 Abs. 1 EUV). Sie ergehen in solchen Fällen, in denen eine operative Aktion der Union für notwendig erachtet wird. Damit sind also ganz konkrete Sachverhalte gemeint, für die gemeinsame Aktionen beschlossen werden. Dies ergibt sich auch aus Art. 14 Abs. 2 EUV, dessen Regel für den Fall einer Änderung der Umstände gar nicht erforderlich wäre, wären gemeinsame Aktionen nicht derart einzelfallbezogen konzipiert. Gemeinsame Aktionen können gemäß Art. 13 Abs. 3 zur Durchführung einer gemeinsamen Strategie beschlossen werden, bedürfen dieser aber nicht unbedingt als Voraussetzung; vielmehr ist nur entscheidend, ob eine operative Aktion der Union für notwendig erachtet wird, worüber der Rat selbst entscheidet. Gemeinsame Aktionen müssen inhaltlich bestimmt sein, sie müssen Ziele, Umfang, zur Verfügung stehende Mittel, Bedingungen und Zeitraum der Durchführung enthalten (Art. 14 Abs. 1 EUV). Nur in Ausnahmefällen soll es dazu kommen, dass die Mitgliedstaaten ohne vorherige Abstimmung im Rat selbständige Sofortmaßnahmen zur Konkretisierung der Ziele der gemeinsamen Aktionen ergreifen (Art. 14 Abs. 5 und 6) Ihr Adressat sind die Mitgliedstaaten.⁸² Für diese sind sie **rechtsverbindlich** (Art. 14 Abs. 3).

Gemeinsame Standpunkte werden gemäß Art. 15 EUV ebenfalls im Rat beschlossen. Sie dienen der Festlegung eines Konzepts der Union zu speziellen geographischen oder thematischen Fragen. Wie die gemeinsamen Aktionen sind auch die gemeinsamen Standpunkte auf einen jeweils konkreten Fall bezogen. Sie dienen aber nicht wie diese dem gemeinsamen, sondern dem **übereinstimmenden Handeln der Mitgliedstaaten**.⁸³ Auch die gemeinsamen Standpunkte sind an die Mitgliedstaaten gerichtet und für diese **rechtsverbindlich**. Die Mitgliedstaaten müssen ihre Politik mit den gemeinsamen Standpunkten in Übereinstimmung bringen. Dies unterscheidet gemeinsame Standpunkte von sonstigen, nur politischen Erklärungen oder Schlussfolgerungen des Rates. Als eindeutiges Erkennungsmerkmal sei auf das Formalerfordernis hingewiesen, dass **gemeinsame**

⁸² BURGHARDT/TEBBE/MARQUARDT, a.a.O., 207. Die EG sind keine Adressaten der gemeinsamen Aktionen.

⁸³ BURGHARDT/TEBBE/MARQUARDT, a.a.O., 214

Standpunkte als solche tituliert sein müssen (Anhang V Pkt. C lit c GO Rat).⁸⁴ Insofern gilt also der Satz „falsa demonstratio nocet“.

6.1. Zusammenfassung der wichtigsten Thesen

6.1. Allgemein

- Sekundärrechtsakte können weit ausgelegt werden, dh die Unionskompetenzen brauchen nicht eng verstanden werden
- die Mitgliedstaaten behalten im Bereich der ESVP weiterhin ihre Kompetenzen; sie dürfen nur nicht den Interessen der Union zuwider handeln
- oberste Auslegungsmaxime für ESVP-Rechtsakte ist Art. 2 2. Spiegelstrich EUV, die Behauptung der Identität der Union nach außen hin
- bei ihrer Identitätsbehauptung ist die EU an die Grundsätze der UNO gebunden
- die EU will den Weltfrieden wahren; auch dabei ist sie an die Grundsätze der UNCh, der Schlussakte von Helsinki und der Charta von Paris gebunden
- Verteidigungspolitik ist eine Teilmenge der Sicherheitspolitik, diese ist eine Teilmenge der GASP; die „Petersberg-Aufgaben“ bilden einen Hauptbestandteil der Verteidigungspolitik
- der Begriff der gemeinsamen Verteidigungspolitik umfasst nicht die Rüstungspolitik; diese ist folglich eine Teilmenge der Sicherheitspolitik
- gemeinsame Verteidigungspolitik ist ungleich gemeinsame Verteidigung; die gemeinsame Verteidigungspolitik wird bereits jetzt schrittweise verwirklicht; die gemeinsame Verteidigungspolitik gibt es derzeit nicht
- gemeinsame Verteidigung bedeutet je nach Lehrmeinung militärische Beistandspflicht oder gemeinsame Armee
- eine gemeinsame Verteidigung kann durch eine Änderung des EUV in einem vereinfachten Verfahren beschlossen werden
- die Schaffung eines EU-Hauptquartiers ist bereits jetzt rechtlich möglich
- die Schlussfolgerungen des Vorsitzes im Anschluss an den Europäischen Rat sind zumindest im Bereich der GASP rechtsverbindlich; sie binden jedoch nur die Union selbst, das Engagement der einzelnen Mitgliedstaaten bleibt freiwillig
- die Europäische Sicherheitsstrategie ist nicht rechtsverbindlich
- ebenso wenig rechtsverbindlich sind die Strategie der EU gegen die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen, die Strategie der EU zur Terrorismusbekämpfung sowie die

⁸⁴ Eine Titulierungspflicht gilt übrigens ebenso für gemeinsame Aktionen.

Strategie der Europäischen Union zur Bekämpfung der Anhäufung von Kleinwaffen und leichten Waffen und dazugehöriger Munition sowie des unerlaubten Handels damit
- auf Sekundärrechtsebene zu beachten sind: gemeinsame Strategien, gemeinsame Aktionen, gemeinsame Standpunkte, Beschlüsse zur Durchführung gemeinsamer Aktionen, Beschlüsse zur Durchführung gemeinsamer Standpunkte, Beschlüsse zum Abschluss internationaler Abkommen

6.2. Interessengebiete

6.2.1. Verbreitung von Massenvernichtungswaffen

Eine **Erklärung über die Verhinderung der Verbreitung ballistischer Raketen** hat der Europäische Rat von Göteborg am 15./16.06.2001 angenommen. Diese ist zwar **rechtlich verbindlich**, inhaltlich jedoch nur wenig ergiebig. Der Europäische Rat von Thessaloniki am 20.06.2003 hat eine **Erklärung zur Nichtverbreitung von Massenvernichtungswaffen** abgegeben. Diese ist **rechtsverbindlich**. **Nicht rechtsverbindlich** ist im Gegensatz dazu die **Strategie der EU gegen die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen**, die der Europäische Rat von Brüssel am 12./13.12.2003 angenommen hat. Im Sekundärrecht der 2. Säule finden sich viele Rechtsakte dazu.

6.2.2. Terrorismus

Unter dem Eindruck der Anschläge des 11. Septembers wurde am 21.09.2001 eine Sondertagung des Europäischen Rates in Brüssel abgehalten. In dessen Rahmen kam es zur Annahme eines **Aktionsplans zur Terrorismusbekämpfung**. Dieser wurde nach den Anschlägen vom 11. März am Europäischen Rat von Brüssel am 25./26.03.2004 **überarbeitet**. Er wird derzeit erneut überarbeitet. Der **Aktionsplan** ist von der **Rechtsverbindlichkeit** der Schlussfolgerungen des Vorsitzes umfasst. Ebenfalls **rechtsverbindlich** ist die am Europäischen Rat von Sevilla am 21./22.06.2002 angenommene **Erklärung des Europäischen Rates über den Beitrag der GASP, einschließlich der ESVP, zur Bekämpfung des Terrorismus**. **Nicht rechtsverbindlich** hingegen ist die gleichzeitig mit dem überarbeiteten Aktionsplan angenommene **Erklärung zum Kampf gegen den Terrorismus**. Das rechtsverbindliche Haager Programm verlangt allerdings die Umsetzung der Komponenten der Erklärung zum Kampf gegen den Terrorismus. Unter den Bestimmungen der Erklärung zum Kampf gegen den Terrorismus findet sich auch jene, nach der der Rat neue **Ausschussstrukturen zur stärkeren operativen Zusammenarbeit in den**

Bereichen Sicherheit und Terrorismus schaffen soll, durchaus also eine Aufforderung zur **säulenübergreifenden Zusammenarbeit**. Auch die am Europäischen Rat von Brüssel am 15./16.12.2005 angenommene **Strategie der EU zur Terrorismusbekämpfung** ist **nicht rechtsverbindlich**. Wichtige Dokumente des Sekundärrechts sind in der in der 3. Säule angesiedelt, etwa der **Rahmenbeschluss 2002/475/JI des Rates vom 13. Juni 2002 zur Terrorismusbekämpfung**. Doch auch in der 2. Säule finden sich einige diesbezügliche Rechtsakte.

6.2.3. Rolle des Militärs im Inneren/Solidarität

Im Rahmen der – **rechtlich unverbindlichen - Erklärung zum Kampf gegen den Terrorismus** hat der Europäische Rat von Brüssel am 25./26.03.2004 eine Erklärung abgegeben, dass die MS im Falle eines Terroranschlags untereinander solidarisch iSd **Solidaritätsklausel** gemäß Art. I-43 EUVV handeln wollen. Es handelt sich dabei um eine **rechtlich völlig unverbindliche** Absichtserklärung. Die Erklärung schließt auch die Verwendung des Militärs im Inneren des Hoheitsgebiets von MS mit ein, und zwar etwa zum Schutz der Zivilbevölkerung oder der demokratischen Institutionen vor Terroranschlägen. Voraussetzung ist das Ersuchen des betroffenen MS. **Keine Rechtsverbindlichkeit** kommt auch dem von der Kommission verfassten **Grünbuch über ein europäisches Programm für den Schutz kritischer Infrastrukturen** vom 17.11.2005⁸⁵ zu. Grünbücher sind Strategiepapiere, die Vorschläge enthalten und einen Diskussionprozess in Gang setzen sollen.

6.2.4. Krisenmanagement

Dieser Sektor ist bereits im EUV terminiert. Art. 17 Abs. 2 EUV nennt die **Petersberg-Aufgaben**, die in allgemeiner Form die Krisenmanagementaufgaben umschreiben. Sie sind **rechtsverbindlich** und stehen im Primärrechtsrang. Inhaltlich geben sie **keine bestimmten Vorgangsweisen zwingend** vor, nur der bereits durch die WEU erreichte Integrationsstand darf nicht mehr zurückgebildet werden. Besonders in den frühen Jahren der ESVP enthalten die Schlussfolgerungen des Vorsitzes zahlreiche Bemerkungen zum Krisenmanagement. Militärische und zivile Planziele wie etwa das **Helsinki Headline Goal** werden beschlossen, oft auch verbunden mit (rechtlich unverbindlichen) Anordnungen über Kapazitäten. Ein vom Europäischen Rat von Brüssel am 17./18.06.2004 gebilligter

⁸⁵ KOM 2005 (576)

Aktionsplan für die zivile Krisenbewältigung ist **nicht rechtsverbindlich**. Im Sekundärrecht finden sich rechtsverbindliche Akte zum Krisenmanagement. Zu nennen ist hier etwa auch die Gemeinsame Aktion 2004/551/GASP des Rates vom 12. Juli 2004 über die Einrichtung der **Europäischen Verteidigungsagentur**. Die Europäische Verteidigungsagentur (EDA) hat unter anderem zur Aufgabe, die militärischen Fähigkeiten für das Krisenmanagement weiterzuentwickeln.

6.2.5. Rüstungskontrolle

Zu nennen ist hier vor allem die vom Europäischen Rat von Brüssel am 15./16.12.2005 beschlossene **Strategie der Europäischen Union zur Bekämpfung der Anhäufung von Kleinwaffen und leichten Waffen und dazugehöriger Munition sowie des unerlaubten Handels damit**, welche aber freilich nicht rechtsverbindlich ist. Das Sekundärrecht der 2. Säule enthält einige diesbezügliche Rechtsakte.

6.2.6. Kapazitäten

Der Europäische Rat von Helsinki am 10./11.12.1999 hat ein Planziel, das so genannte **Helsinki Headline Goal** beschlossen, welches genaue Angaben über eine von den Mitgliedstaaten bereitzustellende Truppenstärke macht, die zur selbständigen Erfüllung der Petersberg-Aufgaben notwendig ist. Dieser Prozess sollte ausdrücklich nicht zur Schaffung einer europäischen Armee führen. Die Erreichung des Planziels erfolgte für die Mitgliedstaaten **auf freiwilliger Basis**. Das Helsinki Headline Goal wurde inzwischen, wie vom Europäischen Rat von Laeken am 14./15.12.2001 festgestellt, erreicht. Der Europäische Rat von Brüssel am 17./18.06.2004 unterstützte das **Streitkräfte-Planziel 2010**, welches für die Mitgliedstaaten ebenfalls nur freiwillig und **rechtlich unverbindlich** ist. Der Europäische Rat von Santa Maria de Feira am 19./20.06.2000 hat festgelegt, dass die Mitgliedstaaten zusätzlich 5000 Polizisten für internationale Operationen bereitstellen müssen. Unter dem Eindruck der Terroranschläge von Madrid hat der Europäische Rat von Brüssel am 25./26.03.2004 verbindlich festgelegt, dass die Europol-Kapazitäten aufgebaut werden müssen und eine Task-force Terrorismusbekämpfung eingerichtet werden muss. Der Europäische Rat von Brüssel am 15./16.06.2006 beschloss rechtsverbindlich die Aufstellung schneller Grenzeinsatzteams.

6.2.7. Gemeinsame Verteidigung

Eine gemeinsame Verteidigung **existiert derzeit nicht**. Sowohl Art. 2 2. Spiegelstrich als auch Art. 17 Abs. 2 EUV besagen jedoch, dass die sich schrittweise integrierende Verteidigungspolitik in Zukunft zu einer gemeinsamen Verteidigung entwickeln kann. Dies setzt jedoch einen Beschluss des Europäischen Rates voraus sowie eine Empfehlung desselben an die Mitgliedstaaten, den Beschluss gemäß ihren verfassungsrechtlichen Vorschriften anzunehmen. Eine gemeinsame Verteidigung **setzt** somit eine **Vertragsänderung voraus**, für die allerdings ein **erleichtertes Verfahren** vorgesehen ist. Über den Begriffsinhalt der gemeinsamen Verteidigung bestehen unterschiedliche Auffassungen. Teilweise wird darunter eine **Unionskompetenz zur Verteidigung der Unionsstaaten gegen einen externen Angriff** verstanden, teilweise eine **integrierte europäische Armee**.

6.2.8. Migration

Der Bereich der Migration ist nicht nur Teil der Zweiten, sondern auch der Ersten und Dritten Säule. Dementsprechend zahlreich sind die Rechtsakte und die diesbezüglichen Schlussfolgerungen des Vorsitzes des Europäischen Rates. Thematisch handeln diese zumeist von **Asylpolitik, Überwachung der Grenzen in allgemeinen und der Seegrenzen im speziellen, sowie der Steuerung der Migrationströme und der Rückübernahmepolitik**. Wesentliche Methoden sind dabei etwa das Visa-Informationssystem, das Schengen-Informationssystem II, die Kooperation mit Drittstaaten sowie koordinierte Außengrenzkontrollen der MS, etwa über die **Gemeinsame Fachinstanz „Außengrenzen“**. Der Europäische Rat von Brüssel am 25./26.03.2004 und am 16./17.12.2004 hat etwa auch die Schaffung der **Europäischen Grenzschutzagentur** vorangetrieben, der Europäische Rat von Brüssel am 15./16.06.2006 hat die **Einführung schneller Grenzeinsatzteams** beschlossen. Hervorzuheben sind das vom Europäischen Rat von Brüssel am 04./05.11.2004 beschlossene **rechtsverbindliche Haager Programm**, welches als fünfjähriges Rahmenprogramm neben vielen anderen, großteils in der Dritten Säule angesiedelten Themen alle Teilbereiche des Bereiches Migration behandelt, sowie der vom Europäischen Rat von Brüssel am 15./16.12.2005 beschlossene, ebenfalls **rechtsverbindliche Gesamtansatz zur Migrationsfrage**, der vor allem Grenzschutz, Steuerung der Migrationströme und Kooperation mit Drittstaaten zum Thema hat.

6.2.9. Organisierte Kriminalität

Dieser Bereich ist großteils in der Dritten Säule angesiedelt. Als maßgeblich ist auch in diesem Bereich das vom Europäischen Rat von Brüssel am 04./05.11.2004 beschlossene **Haager Programm**, ein fünfjähriges Rahmenprogramm für den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts. Im Auftrag des **Europäischen Rates von Helsinki am 10./11.12.1999** hat die Kommission ein **Strategiekonzept zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität** vorgelegt, welches allerdings **nicht rechtsverbindlich** ist. Die Sekundärrechtsakte ergehen im Bereich der Dritten Säule und erfolgen meist gemeinsam mit Rechtsakten zur Terrorismusbekämpfung. Zumeist bestehen sie in Informationsaustausch und Zusammenarbeit von Strafverfolgungsbehörden sowie Europol.

7. Genügt der derzeitige Rechtsbestand?

Die derzeitige Primärrechtslage ist Basis für zahlreiche Sekundärrechtsakte und weit reichende Auslegungen durch den Europäischen Rat, die nicht auf den ersten Blick aus dem Vertragstext hervorgehen, und dennoch von diesem gedeckt sind, wie etwa das Helsinki Headline Goal. Freilich ist gerade dieses wie auch sehr viele andere Strategien und Erklärungen nicht rechtsverbindlich für die Mitgliedstaaten. Da es nichtsdestotrotz noch vor Ablauf der in Aussicht genommenen Zeit erreicht wurde, fragt sich, ob mangelnde Rechtsverbindlichkeit im Bereich der Verteidigungspolitik überhaupt schädlich ist. Diese Frage ist mE zu bejahen. Die Bereitschaft der Mitgliedstaaten, Beiträge im Bereich der ESVP zu leisten, bzw. Konzessionen in einem Kernbereich der Staatlichkeit machen, muss nicht immer so groß sein. Gerade in europakritischen oder krisenhaften Zeiten könnten die Mitgliedstaaten leicht versucht sein, wie auch in anderen Politikbereichen eher auf Nationalstaatlichkeit zu setzen. Dem kann nur durch rechtzeitige verbindliche Integration der Verteidigungspolitik begegnet werden. Art. 17 Abs. 2 EUV zeichnet bereits den Weg vor. Zur Schaffung einer gemeinsamen Verteidigung genügt ein vereinfachtes Vertragsänderungsverfahren. Insofern könnte auch ohne Ratifizierung des Verfassungsvertrags relativ einfach die Grundlage für die Schaffung einer europäischen Armee erreicht werden. Damit wären aber noch immer nicht alle Probleme dieses Bereiches beseitigt, es bliebe nämlich auch die gemeinsame Armee den Entscheidungen des Rates, schlimmstenfalls dessen Einstimmigkeit ausgesetzt. Dies würde jene Unbeweglichkeit fortschreiben, die etwa das Krisenmanagement der EU schon heute lähmt, könnte daher im Falle einer kompletten Ersetzung der nationalen Armeen durch eine europäische eventuell sogar zu einer Verschlechterung der Situation führen. Darum wäre es mE am besten, die

Verteidigungspolitik zu vergemeinschaften und die zu schaffende europäische Armee einem Kommissionsmitglied zu unterstellen.

Bibliographie

- EU security and defence. Core documents 2005. Band 6, Paris 2006
- Schriftenreihe der Landesverteidigungsakademie 2/96. Symposien, Tagungen, Konferenzen.
Österreich und der Weg Europas zur gemeinsamen Verteidigungs- und
Sicherheitspolitik, Wien 1996
- Sandra BARTELT, Der rechtliche Rahmen für die neue operative Kapazität der Europäischen
Union, Münster-Hamburg-London 2003
- Kathrin BLANCK, Die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik im Rahmen der
europäischen Sicherheitsarchitektur, Wien 2005
- Christian CALLIESS/Matthias RUFFERT (Hrsg.), Kommentar zu EU-Vertrag und EG
Vertrag, 2. Auflage Neuwied-Kriftel 2002
- Hans von der GROEBEN/Jürgen SCHWARZE (Hrsg.), Kommentar zum Vertrag über die
Europäische Union und zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft. Band 1, 6.
Auflage Baden-Baden 2003
- Kay HAILBRONNER/Heinrich WILMS (Hrsg.), Kommentar zum Recht der Europäischen
Union, 1. Band, Karlsruhe 2005
- Jean-Yves HAINE (Hrsg.), From Laeken to Copenhagen. European defense: core documents.
Band 3, Paris 2003
- Matthias HERDEGEN, Völkerrecht, 2. Auflage München 2002
- Erich P. HOCHLEITNER (Hrsg.), Das europäische Sicherheitssystem zu Beginn des 21.
Jahrhunderts, Wien-Köln-Weimar 2000
- Waldemar HUMMER, Szenarien einer möglichen Weiterentwicklung der ESVP unter
Berücksichtigung der Beistandsverpflichtung im Entwurf einer Verfassung für Europa,
Innsbruck 2004
- Sebastian Graf KIELMANSEGG, Die verteidigungspolitischen Kompetenzen der
Europäischen Union, EuR Heft 2 2006
- Maxim KLEINE, Die militärische Komponente der Europäischen Sicherheits- und
Verteidigungspolitik. Eine Untersuchung aus europarechtlicher und
verfassungsrechtlicher Perspektive, Baden-Baden 2005
- Maartje RUTTEN (Hrsg.), From Nice to Laeken. European defence: core documents. Band 2,
Paris 2002