Berichte der Deutschen
Gesellschaft für Völkerrecht 36

Christian Tomuschat (Hrsg.)

Rechtsprobleme einer europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik

(Aspects juridiques d'une politique européenne de sécurité et de défense)

PR
2158
D 486
-36

Müller

Berichte
der Deutschen Gesellschaft
für Völkerrecht

Band 36

Tagung in Mainz
September 1996

Rechtsprobleme einer europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik

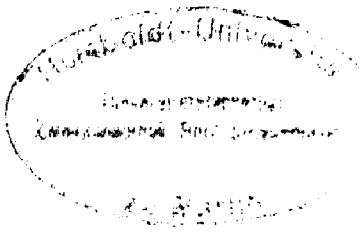
(Aspects juridique d'une politique européenne de sécurité et de défense)

Herausgegeben von
Christian Tomuschat

Mit Beiträgen von
Jochen A. Frowein, Louis Germain, Jean-François Guilhaudis, Philippe Weckel, Torsten Stein, Günther Koenig, Wolff Heintschel von Heinegg, Pierre Marie Dupuy, Serge Sur

C.F. Müller Verlag
Heidelberg

PR 2458 D 455-36



Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Rechtsprobleme einer europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik : Beiträge in deutsch und französisch : [Tagung in Mainz, September 1996] = (Aspects juridique d'une politique européene de securité et de défense) / hrsg. von Christian Tomuschat. Mit Beitr. von Jochen A. Frowein ... - Heidelberg : Müller 1997
(... Tagung .../ Deutsche Gesellschaft für Völkerrecht)(Berichte der deutschen Gesellschaft für Völkerrecht, Bd. 36)
ISBN 3-8114-9897-5

© 1997 C. F. Müller Verlag, Hüthig GmbH, Heidelberg

Gedruckt auf säurefreiem, alterungsbeständigem Papier aus 100% chlorfrei gebleichtem Zellstoff (DIN-ISO 9706). Aus Gründen des Umweltschutzes Umschlag ohne Kunststoffbeschichtung

Druck: Druckhaus Darmstadt

ISBN 3-8114-9897-5

98/235

Inhalt

Christian Tomuschat
Einleitung 7

Jochen A. Frowein
Auf dem Weg zu einer gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik 11

Louis Germain
Les voies étroites vers la politique étrangère et de sécurité commune 19

Jean-François Guilhaudis
L'Allemagne, la France et le désarmement nucléaire aux Nations-Unies 31

Philippe Weckel
Le statut des capacités militaires européennes 39

Torsten Stein
Rechtsfragen des Eurokorps und der deutsch-französischen Brigade 53

Günther Koenig
Die Strukturen der Deutsch-Französischen Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Sicherheits- und Verteidigungspolitik – Rechtsgrundlagen und Entwicklung 69

Wolff Heintschel v. Heinegg
Rechtsprobleme einer deutsch-französischen Zusammenarbeit bei Friedenssicherungsaktionen der Vereinten Nationen 87

Pierre Marie Dupuy
La coopération franco-allemande en matière de maintien de la paix 115

Christian Tomuschat
Schlußbemerkungen 125

Serge Sur
Aspects juridiques d'une politique européenne de sécurité et de défense 131

Einleitung

Von Prof. Dr. Christian Tomuschat, Berlin

Vielfach wird heute Völkerrecht als eine nationale Wissenschaft betrieben. Der Blick über die Grenzen hinweg, so unerläßlich er von der Sache her sein mag, gehört keineswegs mehr zu den Selbstverständlichkeiten. Vielfältige Ursachen können diesen Rückzug in die Selbstgenügsamkeit erklären.

Ungeheuer ist die Masse der für die Behandlung eines Problems im internationalen Recht relevanten Schrifttumsäußerungen in neuerer Zeit angewachsen. Gab es früher einen Führungsanspruch einiger weniger Publikationsorgane in französischer und englischer Sprache, so läßt sich heute die Zahl der einschlägigen Zeitschriften kaum noch überblicken. Ernsthaft kann deswegen Wissenschaft kaum noch mit dem Anspruch auf Vollständigkeit in der Erfassung allen verfügbaren Materials betrieben werden. Gelegentlich muß man auch feststellen, daß der Arbeitsaufwand sich nicht gelohnt hat, wenn man nach langer Literaturrecherche zu einem bestimmten Problem mehrfach doch nur eine Grundinformation erhält.

Auch die Sprachkenntnisse der Spezialisten des Völkerrechts scheinen nicht mehr auf dem Stand früherer Jahrzehnte zu sein. Dies hängt mit den Gewichtsverschiebung im Verhältnis der europäischen Sprachen zueinander zusammen. Nur die englische hat ihre Positionen gehalten, ja ihren Machtbereich ausgedehnt: sie steht im Begriff, auf dem Gebiet des Völkerrechts zum führenden, ja einzigen Verständigungsmedium mit einer Art von Monopolanspruch aufzusteigen. Auch das Französische, in den Vereinten Nationen noch formell gleichberechtigt, tut sich schwer, sich auf dem traditionellen Platz zu halten. Deutsch und Italienisch hingegen sind ganz offensichtlich zu bloßen Regionalsprachen herabgesunken, deren Nichtkenntnis nicht mehr als ein beruflicher Qualifikationsmangel angesehen wird.

Die Folgen dieser Entwicklung für den wissenschaftlichen Gedankenaustausch sind nicht eben günstig. In den USA glaubt man sehr häufig, der in Europa gewonnenen Erkenntnisse nicht zu bedürfen, was auch dazu geführt hat, daß Aufsätze europäischer Zeitschriften, zumal wenn sie nicht auf englisch verfaßt sind, nicht in die überwiegend benutzten Datenbanken aufgenommen werden. In nur geringfügiger Abwandlung einer bekannten lateinischen Maxime gilt heute in der computerisierten Wissenschaftswelt der Satz, *quod non est in datis, non est in mundo*. In einer Art von Defensivstrategie wird in Frankreich weithin versucht, eine rein französische Rechtskultur aufzubauen, die konsequent englischsprachiges Schrifttum ignoriert, wenn es sich nur irgendwie vertreten läßt. Wohl am eifrigsten wird heute noch in Deutschland, Italien und den Benelux-Ländern das Ideal einer weltumspannenden Völkerrechtswissenschaft gepflegt, die einem Geist der intellektuellen Auseinandersetzung ohne nationale Grenzen verpflichtet ist. Aber auch in Westeuropa kann man nicht von einem *meilleur des mondes* sprechen. Mit einer gewissen Nichtachtung wird nach wie vor die russische Sprache gestraft, freilich weniger politischer Gründe willen als wegen der ihr eigenen Schwierigkeiten. Demzufolge

werden Äußerungen russischer Autoren durchweg nur dann zur Kenntnis genommen, wenn sie in einer der gängigen westeuropäischen Sprachen formuliert sind.

So scheint das Englische auf einem unaufhaltsamen Vormarsch zu sein. Die Verfestigung seiner Monopolstellung wäre aber nicht nur ein Politikum ersten Ranges, sondern würde auch zu einer auszehrenden kulturellen Verarmung führen. Nachbarländer wie Deutschland und Frankreich mit ihrem jahrhundertelangen Miteinander und Gegeneinander können es sich nicht leisten, die Sprache des anderen nicht mehr zu erlernen und nur noch über eine dritte Sprache zu kommunizieren. Zwangsläufig führt Nichtverständnis zu Entfremdung und kann damit neue Spannungen heraufbeschwören. Beim Bau einer Europäischen Union, welche diesen Namen verdient, wäre man sicher, eines nicht allzu fernen Tages zu scheitern, würde man fröhlich weiter auf dem Pfade gegenseitiger Nichtbeachtung und zunehmender Versenkung in die Betrachtung eigener Gedanken voranschreiten.

Vor diesem Hintergrund haben die Deutsche Gesellschaft für Völkerrecht und ihre Schwestergesellschaft, die Société française pour le droit international, beschlossen, ihre Zusammenarbeit zu intensivieren. Eine erste gemeinsame Tagung fand am 27. und 28. September 1996 in Mainz statt. Sie war nach langen gegenseitigen Beratungen den Rechtsfragen einer gemeinsamen europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik gewidmet worden. Wie man aus dem Jahre 1954 vom Scheitern des Vertrages über die Europäische Verteidigungsgemeinschaft in der französischen Nationalversammlung weiß, stehen Fragen der militärischen Sicherheit auf einer Skala außenpolitisch heikler Themen unangefochten an der Spitze, da sie den Kern nationaler Souveränität berühren. Auf der anderen Seite braucht aber Europa zumindest langfristig gesehen ein gemeinsames Verteidigungssystem, wie es ja auch im Maastrichter Vertrag vorgesehen ist. Hier die rechtlichen Eckdaten abzustecken, war das Ziel des Kolloquiums. Bisher hat sich die deutsch-französische Zusammenarbeit im wesentlichen pragmatisch entwickelt. Ganz offensichtlich haben sich einige der EU-Mitgliedstaaten, darunter auch Frankreich, gescheut, sich festeren rechtlichen Bindungen zu unterwerfen. Auch die J-Artikel des EU-Vertrages sind außerordentlich allgemein, ja weich und fast nichtssagend gehalten. Dennoch entbehren sie nicht der rechtlichen Bindungskraft, die allerdings der Bestätigung durch die tatsächliche Anwendungspraxis bedarf. Das Kolloquium hat versucht, insoweit nähere Klärungen herbeizuführen und von dieser Grundlage aus die Voraussetzungen für eine deutsch-französische Zusammenarbeit bei Friedensoperationen unter dem Dach der Vereinten Nationen oder einer europäischen Regionalorganisation zu erkunden. Der Leser wird zu entscheiden haben, ob dieses Vorhaben zumindest im Ansatz gelungen ist. Er wird jedenfalls entdecken, daß sich die Arbeitsweise des deutschen und diejenige des französischen Völkerrechtsjuristen nicht unerheblich voneinander unterscheidet. Es war in der Tat auch ein weiteres Ziel des Kolloquiums, das Bewußtsein für Gemeinsamkeiten und Unterschiede zu schärfen.

Die beiden Völkerrechtsgesellschaften streben an, ihre Zusammenarbeit fortzusetzen und sich gelegentlich im kleineren Kreise zu wissenschaftlichen Tagungen zu treffen. So soll der vorliegende Band nur ein Anfang sein, dessen Auswirkungen weit in die Zukunft hineinreichen.

Berlin, April 1997 *Christian Tomuschat*

Auf dem Wege zu einer gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik

Von Prof. Dr. Jochen Abr. Frowein, Heidelberg

1. Die Wiederentdeckung der Sicherheitskomponente in der Europäischen Union

Artikel J des Unionsvertrages führt eine gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik ein, die durch die Bestimmungen des Vertrages näher geregelt wird. Damit ist eine Komponente Bestandteil des Systems der Europäischen Union geworden, die die Anfänge des europäischen Integrationssystems in besonderer Weise bestimmt hat.

Als der französische Außenminister Robert Schumann den Vorschlag an Bundeskanzler Adenauer formulierte, die europäische Kohle- und Stahlindustrie in eine Gemeinschaft einzubringen, stand der Sicherheitsgedanke im Vordergrund. Die Kohle- und Stahlindustrie wurde als die Grundlage der Rüstung angesehen, und der französischen Öffentlichkeit konnte eine rein deutsche Kontrolle über diese Industrie nach Ablösung des Ruhrstatuts nicht zugemutet werden. Mit diesem Schritt wurde der Gedanke der Sicherheit der europäischen Staaten durch eine Verflechtung in einem Gemeinschaftssystem für die Praxis zum ersten Mal formuliert. Freilich ging es hier um die Sicherheit der westeuropäischen Staaten gegeneinander.

Schon bald nach der Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl und noch vor dem Inkrafttreten des EWG-Vertrages trat der interne Sicherheitsaspekt dieses historisch ungewöhnlichen Vorganges in den Hintergrund. Durch die seit Beginn des Korea-Krieges und der Berliner Blockade deutliche Bedrohung Westeuropas aus dem Osten verschwand das Sicherheitsproblem zwischen den westeuropäischen Staaten aus dem politischen Bewußtsein und aus der öffentlichen Diskussion. Sicherheit wurde jetzt vor allem als Sicherheit gegenüber einer Bedrohung aus dem Herrschaftsbereich der Sowjetunion gesehen. Als Institution zur Gewährleistung dieser Sicherheit wurde vor allem nach dem Scheitern des Vertrages über die EVG die NATO das zentrale Instrument.

Mit der ausdrücklichen Einbeziehung der Sicherheitspolitik, die sich in Richtung auf Verteidigungspolitik entwickeln soll, ist der erste Schritt zu einem System europäischer Verteidigungsorganisation getan. Freilich sind deren Strukturen noch äußerst unbestimmt.

2. Das Verhältnis von Sicherheits- und Verteidigungszuständigkeit

Die in Artikel J. 4 verwendeten begrifflichen Unterscheidungen zwischen Sicherheitspolitik, Verteidigungspolitik und Verteidigung machen es außerordentlich schwer, juristisch festzustellen, was nach dem gegenwärtigen Stande zur Zuständigkeit der Union gehört. Gemäß Artikel J. 4 umfaßt die gemeinsame Außen- und

Sicherheitspolitik sämtliche Fragen, welche die Sicherheit der Europäischen Union betreffen. Es wird ausdrücklich hinzugefügt, daß auf längere Sicht auch die Festlegung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik dazu gehört.

Aus der in allen Texten im Präsens und Indikativ formulierten Festlegung „gehört" muß geschlossen werden, daß die Zuständigkeit der Europäischen Union bereits hier die Verteidigungspolitik umfaßt. Durch die im Deutschen benutzte Formulierung „auf längere Sicht", im Englischen „including the eventual framing of a common defense policy", im Französischen „à terme", wird zwar klar, daß noch eine längere Vorbereitungszeit als erforderlich angesehen wird. Meines Erachtens ergibt sich aber aus der Formulierung deutlich, daß nicht etwa eine neue vertragliche Regelung erforderlich ist, um die Verteidigungspolitik einzuführen. Vielmehr bedarf es lediglich einer Entscheidung im Rahmen des GASP-Systems. Insofern ist die Entwicklung einer Verteidigungspolitik vor allem der Praxis überlassen, ohne daß eine erneute Beteiligung der Parlamente in einem formellen Verfahren nötig ist.

Anders ist es dagegen mit dem, was Artikel J. 4 Absatz 1 als „gemeinsame Verteidigung" bezeichnet. Hier wird der Konjunktiv verwendet: „... die zu gegebener Zeit zu einer gemeinsamen Verteidigung führen könnte". Aus diesem Konjunktiv muß geschlossen werden, daß eine Zuständigkeit für eine gemeinsame Verteidigung zur Zeit nicht vorhanden ist. Hier bedürfte es einer Vertragsänderung. Auf der Regierungskonferenz werden möglicherweise Änderungen erörtert.

Als Alternativen bieten sich insoweit insbesondere die Inkorporierung von Art. V des modifizierten Brüsseler Vertrages in den Unionsvertrag oder die Annahme eines Verteidigungsprotokolls zum Unionsvertrag an, wie sie vom Ministerrat der WEU im WEU-Beitrag zur Regierungskonferenz diskutiert werden[1]. Beide Optionen bedeuten eine Integration der WEU in die Union. Die Verabschiedung eines gesonderten Verteidigungsprotokolls hätte den Vorteil, daß die gemeinsame Verteidigung zwar in die Union eingeführt würde, zugleich aber kein Staat die Beistandspflicht entweder akzeptieren oder explizit ein „opting out" erklären müßte. Es wäre danach also denkbar, daß die „gemeinsame Verteidigung" auf bestimmte Staaten, nämlich diejenigen, die das Protokoll ratifizieren, beschränkt bliebe.

Es fragt sich natürlich, wie man sinnvoll Verteidigungspolitik und Verteidigung gegeneinander abgrenzen kann. Meines Erachtens ist das nur in der Weise möglich, daß als Verteidigungspolitik die Vorbereitung des militärischen Einsatzes im weitesten Sinne angesehen wird. Dafür spricht auch die Regelung in Artikel J. 4 Absatz 2, wo von verteidigungspolitischen Bezügen gesprochen wird und ganz offensichtlich vor allem an den Einsatz von Militär gedacht wird. Demgegenüber ist die gemeinsame Verteidigung dann der Zustand, bei dem die Verteidigung der Unionsstaaten gegen einen Angriff von außen zur Zuständigkeit der Union gehören würde. Es ist deutlich, daß insbesondere für diesen Fall ein schwieriges Konkurrenzproblem zur NATO auftritt, für das der Unionsvertrag (anders als Artikel IV des modifizierten Brüsseler Vertrages) noch keine Lösung enthält, wohl auch nicht in Artikel

1 WEU contribution to the European Union intergovernmental conference of 1996, Assembly of Western European Union, Proceedings December 1995, I, Doc. 1492, Abs. 76 ff.

J. 4 Absatz 4 oder 5. Es dürfte einleuchten, daß wegen dieses schwierigen Konkurrenzproblems der Konjunktiv gewählt worden ist, der die Frage offen hält, wie dieses Verhältnis durch neue vertragliche Schritte gelöst werden könnte.

3. Das Verhältnis zur WEU

Gemäß Artikel J. 4 Absatz 2 ersucht die Union die Westeuropäische Union, die danach integraler Bestandteil der Entwicklung der Europäischen Union ist, die Entscheidungen und Aktionen der Union, die verteidigungspolitische Bezüge haben, auszuarbeiten und durchzuführen. Der Rat trifft im Einvernehmen mit den Organen der WEU die erforderlichen praktischen Regelungen. Absatz 2 des Artikels J. 4 zeigt, daß hier eine unmittelbar eintretende Konsequenz der Sicherheitszuständigkeit der Union festgelegt wird. Nur so ist erklärlich, daß Entscheidungen und Aktionen ausgearbeitet und durchgeführt werden können, die verteidigungspolitische Bezüge haben. Damit wird deutlich, daß nicht alle militärischen Aktionen als unmittelbar zur Verteidigungspolitik und zur gemeinsamen Verteidigung im Sinne von Absatz 1 gehörig angesehen werden müssen, für die ja mindestens noch ein längerer Zeitraum als erforderlich angesehen wird.

Die durch Artikel J. 4 entstandene institutionelle Verbindung zwischen zwei internationalen Organisationen ist ein ganz ungewöhnlicher Fall. Sie ist ohne formelle Änderung des Vertrages über die WEU eingeführt worden. Nach meiner Auffassung muß man allerdings eine konkludente Änderung des WEU-Vertrages annehmen. Da alle WEU-Mitgliedstaaten gleichzeitig Mitglieder der Europäischen Union sind, muß der Abschluß des Unionsvertrages durch diese Staaten gleichzeitig als eine insofern vorgenommene konkludente Änderung des Vertrages über die Westeuropäische Union gewürdigt werden[2].

Parteien eines multilateralen Vertrages können bekanntlich auch ohne förmliche Vertragsänderung durch zusätzliche vertragliche Einigung den Inhalt des multilateralen Vertrages verändern. Das ist hier geschehen, denn der WEU-Vertrag sah bisher bestimmte Aktionen, wie sie im Rahmen von Artikel J. 4 beabsichtigt sind, nicht vor.

Die Veränderung wirft keine verfassungsrechtlichen Probleme in den Staaten auf, die eine Zustimmung des Parlamentes für Vertragsänderungen verlangen, weil die in Artikel J. 4 des Unionsvertrages getroffene Regelung in diesen Staaten die Zustimmung der parlamentarischen Körperschaft erhalten hat. Das hat das deutsche Bundesverfassungsgericht im Maastricht-Urteil zutreffend erkannt[3]. Durch diese Zustimmung wurde der WEU-Vertrag konkludent dahingehend geändert, daß die

---

2 *J. A. Frowein*, Die Europäische Union mit WEU als Sicherheitssystem, Festschrift für *U. Everling*, 1995, 315, 322 f.

3 BVerfGE 90, 286 (366): „Diese vertragsförmlichen Regelungen über eine Einbeziehung der Westeuropäischen Union in die gemeinsame Sicherheitspolitik der EU stützen sich aus verfassungsrechtlicher Sicht auf das Zustimmungsgesetz vom 18. Dezember 1992 (BGBl. 1992 II, S. 1251). Soweit die WEU die Definition ihrer Aufgaben hierauf ausrichtet, kommt eine Verletzung von Artikel 59 Absatz 2 Satz 1 GG von vornherein nicht in Betracht."

Westeuropäische Union integraler Bestandteil der Entwicklung der Europäischen Union geworden ist.

Im wesentlichen drei Optionen für die weitere Entwicklung des Verhältnisses zwischen EU und WEU hat der WEU-Ministerrat in dem am 14. November 1995 verabschiedeten Beitrag der WEU zur Regierungskonferenz erörtert[4]: (1) eine engere Partnerschaft zwischen einer autonomen WEU und der EU; (2) eine Zwischenlösung in Richtung auf eine institutionelle Konvergenz zwischen WEU und EU, mit neuen rechtlichen und/oder politischen Verpflichtungen beider, möglicherweise auch eine Neuformulierung von Artikel J. 4 Absatz 2 mit einer stärkeren Unterordnung der WEU unter die (Vorgaben der) EU; (3) die schon angesprochene Integration der WEU in die EU. Anzumerken ist, daß die Versammlung der WEU im Juni 1996 in Paris deutlich gemacht hat, daß sie für die Organisation für eine gemeinsame europäische Verteidigungspolitik keine Unterstellung unter die EU will, solange WEU und EU auf verschiedenen Verträgen beruhen und nicht dieselben Mitgliedstaaten haben[5].

4. Die Durchführung von Aktionen der Union durch die WEU

Im Oktober und November 1993 haben der Rat der Europäischen Union und der WEU-Ministerrat ein gleichlautendes Dokument verabschiedet[6], wonach Einigkeit zwischen den beiden Organisationen darüber besteht, daß Aktionen der WEU in folgenden Fällen durchgeführt werden können:

1. Der Einsatz militärischer Beobachter, etwa bei Waffenstillstandsüberwachung,

2. Peace-keeping-Einsätze,

3. Überwachung der Einhaltung von Sanktionen,

4. Peace enforcement, d. h. Waffeneinsatz zur Durchsetzung der Befriedung.

Die WEU hat sich in diesem Dokument ausdrücklich bereit erklärt, derartige Einsätze unter Beachtung ihres eigenen Entscheidungssystems durchzuführen. Man kann darüber streiten, ob in dem Dokument eine völkerrechtliche Vereinbarung zwischen der Europäischen Union und der WEU gesehen werden muß. Nach meiner Ansicht spricht alles dafür, die Absprache so einzuschätzen[7]. Letztlich ist das aber gleichgültig, weil jedenfalls die in der Praxis wesentliche Grundlage für die Durchführung derartiger Einsätze festgelegt worden ist.

Bisher ist es, soweit mir bekannt ist, zu einer eindeutigen Benutzung derartiger Formen nicht gekommen. Die Aktion „sharp guard", d. h. die Überwachung der Sank-

4 WEU contribution (Anm. 1), Abs. 43 ff. Zur Implementierung des Unionsvertrages und zum Verhältnis zwischen der WEU und der Union vgl. *T. Marauhn*, Building a European Security and Defence Identity, 1996, 97 ff. und 117 ff.

5 Antwort auf den ersten Teil des 41. Jahresberichtes des Ministerrats, Empfehlung 596 vom 5.6.1996, Text abgedruckt in: BT-Drs. 13/5324, 25 f.

6 Abgedruckt als Annex IV of Chapter IV of the document on the implementation of the Maastricht Treaty in: Assembly of Western European Union, Proceedings June 1994, I, Doc. 1412.

7 *Frowein* (Anm. 2), 323 f.

tionen gegen Restjugoslawien, hatte nicht nur vor dieser Absprache begonnen, sondern erfolgte auch ohne Beteiligung der Union. Auch am WEU-Einsatz auf der Donau war die EU nicht beteiligt. Lediglich der Einsatz von Polizeikräften in Mostar könnte an sich hierunter gerechnet werden. Dies ist offensichtlich die Auffassung des WEU-Ministerrates, der in seiner Nordwijk-Erklärung den Einsatz der Polizeitruppe in Mostar als erstes Beispiel für die Umsetzung von Artikel J. 4 Absatz 2 wertet[8]. Unproblematisch ist die Unterstellung unter die EU, denn der das WEU-Polizeielement führende Kommissar erhielt seine Anweisungen vom EU-Administrator (Artikel 13 Absatz 2 der Vereinbarung über die Administration von Mostar durch die EU vom 5. Juli 1994); zweifelhaft sind jedoch die verteidigungspolitischen Bezüge. Diese könnten sich allenfalls daraus ergeben, daß das WEU-Polizeielement dem EU-Administrator auch hinsichtlich vertrauensbildender Maßnahmen, Flüchtlingsbewegungen sowie der Behandlung mutmaßlicher Kriegsverbrecher mit Information und Rat zur Seite stellen sollte (vgl. Artikel 13 Absatz 1 der o. g. Vereinbarung). Deutlichere Hinweise ergeben sich auch nicht aus der gemeinsamen Aktion vom 15. Juli 1996 über die Ernennung eines Sonderbeauftragten der EU in Mostar[9], die u. a. eine Finanzierung des WEU-Kontingents für den Zeitraum der Abwicklung der EU-Verwaltung durch die EU vorsieht (Artikel 6).

5. Die Rolle der NATO

In dem angegebenen Kontext brauchte an sich der NATO keine besondere Rolle zuzukommen. Sie ist in Artikel J. 4 Absatz 5 lediglich erwähnt, um klar zu machen, daß Aktivitäten einzelner Mitgliedstaaten im Rahmen der Atlantischen Allianz dem System der gemeinsamen Sicherheitspolitik nicht entgegenstehen. Man wird freilich erkennen müssen, daß diese Formulierung ein bloßer Formelkompromiß ist, der die zugrundeliegenden Interessenunterschiede in keiner Weise klärt.

Der NATO kommt aber in unserem Kontext vor allem deswegen entscheidende Bedeutung zu, weil Einsätze der WEU ohne Zurverfügungstellung von NATO-Einrichtungen praktisch unmöglich sind. Deswegen müssen sowohl NATO-Kommandostrukturen als auch NATO-Einrichtungen ad hoc an die WEU ausgeliehen werden, um das System funktionsfähig zu machen. Dafür sind Absprachen getroffen worden, etwa bezüglich der Alliierten Streitkräftekommandos (CJTF), aber auch ein Sicherheitsabkommen zwischen der WEU und der NATO, das der WEU den Zugang zu klassifizierten Dokumenten der NATO ermöglicht[10]. Auch die Erfahrung bei „sharp guard" kann in diesem Zusammenhang ausgenutzt werden[11].

Die NATO dürfte allerdings noch in einem anderen Zusammenhang für unsere Fragestellung wichtig werden. Innerhalb der NATO gibt es eine Diskussion über die Herausbildung einer europäischen Komponente und der Vorbereitung von Ein-

8 Kommuniqué abgedruckt in: Bulletin der Bundesregierung vom 1.12.1994, 1021 ff., Abs. 17.
9 Beschluß 96/442/GASP, AblEG 1996 Nr. L 185, 2.
10 Abkommen vom 6.5.1996, vgl. dazu NATO Press Release (96)66 vom 2.5.1996.
11 Zur Zusammenarbeit zwischen WEU und NATO im Rahmen von „sharp guard" vgl. die Presseerklärung nach der gemeinsamen Sitzung des Nordatlantikrates und des Ministerrates der WEU vom 8.6.1993, Text abgedruckt in: Assembly of Western European Union, Proceedings November-December 1993, I, Doc. 1397, Annex 5.

sätzen, an denen lediglich die europäischen NATO-Staaten teilnehmen. Verschiedene NATO-Beschlüsse zeigen, daß Einigkeit über diese Möglichkeit besteht[12].

Wenn man von diesem Modell ausgeht, so stellt sich freilich die schwierige Frage, nach welchen Kriterien zwischen derartigen europäischen NATO-Einsätzen und WEU-Einsätzen der eben erörterten Art unterschieden werden soll und welche politischen Gründe für die eine oder andere Lösung maßgeblich sein werden. Es spricht vieles dafür, daß die USA ein starkes Interesse daran haben werden, wichtige Einsätze im NATO-Rahmen zu halten. Das bedeutet dann, daß sie bei Planung und Durchführung von Anfang an beteiligt sind, auch wenn sie selbst keine Truppen stellen.

Demgegenüber wären sie bei der WEU-Lösung erst beteiligt, wenn sich die Frage stellt, ob die NATO bereit ist, Kommandostrukturen oder anderes an die WEU auszuleihen. Es macht einen erheblichen Unterschied, ob man von Anfang an an der Erörterung der Alternativen und der Planung beteiligt ist, oder ob man erst gefragt wird, wenn eine vollständige Planung vorliegt. Im letzteren Fall besteht die Gefahr, daß ein nicht unerheblicher indirekter Druck auf die Entscheidung der Vereinigten Staaten ausgeübt werden kann. Es erscheint daher einsichtig, daß aus amerikanischer Sicht für alle wichtigen Fragen allein die NATO reserviert bleiben muß.

Artikel J. 4 Absatz 4 erklärt ganz generell, daß die Politik der Union die Verpflichtungen der Mitgliedstaaten aus dem Nordatlantikvertrag achtet und mit der im Rahmen der NATO festgelegten gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik vereinbar ist. Hier findet sich eine für den Juristen im Grunde unauflösbare Harmonisierungsklausel, die etwaige Widersprüche ausschließt. Erst die Zukunft kann zeigen, ob es möglich ist, in der Praxis Lösungen für die unterschiedlichen Auffassungen der beteiligten Staaten hinsichtlich der Präferenz für NATO oder Europäische Verteidigungspolitik zu finden.

6. Die Beziehung zu den Vereinten Nationen

Mit der Ausbildung einer Sicherheits- und Verteidigungszuständigkeit im Rahmen der Europäischen Union stellt sich in besonderer Weise die Frage nach dem Verhältnis zu den Vereinten Nationen[13].

Echte Verteidigung gemäß Artikel 51 der UN-Satzung bedarf keiner Autorisierung durch den Sicherheitsrat. Die Ereignisse der letzten Zeit, insbesondere des Golfkrieges, haben auch deutlich gemacht, daß die Begrenzung der Kompetenz zur Selbstverteidigung durch die Zuständigkeit des Sicherheitsrates rechtlich nicht von erheblicher Bedeutung ist.

---

12 Vgl. statt aller das Kommuniqué der Ministertagung des Nordatlantikrates am 3.6.1996 in Berlin, Text abgedruckt in: Bulletin der Bundesregierung vom 12.6.1996, 505 ff., insbes. Abs. 7. Zum Verhältnis zwischen der WEU und der NATO vgl. auch *Marauhn* (Anm. 4), 111 ff.

13 Vgl. dazu auch *Frowein* (Anm. 2), 319 f.

Auf der anderen Seite ist die Rolle des Sicherheitsrates von zentraler Bedeutung, wo es um Zuständigkeiten geht, die Friedenswahrung oder Friedensdurchsetzung (peace-keeping und peace enforcement) zum Inhalt haben.

Zwar ist peace-keeping im technischen Sinne keine Zwangsmaßnahme. Deswegen bedarf es hierfür keiner Autorisierung des Sicherheitsrates gemäß Artikel 53 UN-Satzung. Die Praxis zeigt aber, daß die Übergänge zwischen peace-keeping und peace enforcement zweifelhaft sein können. Deswegen wird häufig eine Autorisierung durch den Sicherheitsrat wichtig sein. Das zeigt sich etwa an dem IFOR-Mandat[14], das sowohl auf eine formelle Zustimmung aller Beteiligten als auch auf eine Sicherheitsratsresolution zurückgeht, die den Staaten ein Mandat gibt. Dabei können die Staaten, wie es heißt, „acting through or in co-operation with the organisation referred to in Annex 1A" vorgehen[15]. Hier ist zwar nicht der NATO unmittelbar ein Mandat erteilt, aber die Staaten können durch die NATO handeln.

Eine schwierige Rolle im Rahmen der Sicherheitszuständigkeit der Europäischen Union spielt die Mitgliedschaft im Sicherheitsrat. Artikel J. 5 Absatz 4 enthält insoweit komplexe Formelkompromisse.

Danach werden die Mitgliedstaaten, die Mitglieder des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen sind, sich abstimmen und die übrigen Mitgliedstaaten in vollem Umfang unterrichten. Damit ist also nicht gesagt, daß die übrigen Mitgliedstaaten in irgendeiner Weise an der Abstimmung teilnehmen.

Der nächste Satz legt fest, daß die Mitgliedstaaten, die ständige Mitglieder des Sicherheitsrates sind, sich bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben unbeschadet ihrer Verantwortlichkeiten aufgrund der Charta der Vereinten Nationen für die Standpunkte und Interessen der Union einsetzen. Hier ist keineswegs deutlich, daß die Wahrnehmung der Aufgaben als ständiges Mitglied des Sicherheitsrates wirklich durch die Zugehörigkeit zur Union beeinflußt wird.

Wahrscheinlich ist das auch nicht möglich. Die Rolle als ständiges Mitglied des Sicherheitsrates ist im Rahmen einer funktionsfähig gewordenen Organisation der Vereinten Nationen institutionell von so großer Bedeutung, daß kein Staat, dem diese Kompetenz zusteht, daran denken kann, sie rechtlich aufzugeben und in einen europäischem Sicherheitspool einzubringen. Auf der anderen Seite erscheint es aber illusorisch, eine Sicherheitspolitik der Europäischen Union auf die Dauer ohne Berücksichtigung des Sicherheitsrates durchzuführen.

Insofern dürfte eine realistische Sicht zeigen, daß zwei europäische Staaten, Frankreich und Großbritannien, im Rahmen der europäischen Sicherheitspolitik eine geborene Führungsrolle jedenfalls überall dort haben, wo UN-Zuständigkeiten berührt sind. Für die Bundesrepublik Deutschland ist ein derartiges Ergebnis nicht ohne Probleme. Da es kaum wahrscheinlich ist, daß eine ständige Mitgliedschaft im

14 Res. 1031 (1995) des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen sowie Annex 1A des General Framework Agreement (abgedruckt in ILM 1996, 91). Näher dazu *J. A. Frowein*, Das Verhältnis zwischen den Vereinten Nationen und Regionalorganisationen bei der Friedenssicherung und Friedenserhaltung. Vorträge, Reden und Berichte aus dem Europa-Institut Nr. 343 (1996), 15 f.

15 Res. 1031 (1995), Abs. 12.

Sicherheitsrat für die Bundesrepublik Deutschland in näherer Zukunft erreicht wird, kann sich aus diesem Spannungsfeld auch in der nächsten Zeit einiges an Problemen ergeben.

7. Der enge Spielraum bei Weiterentwicklungen

Man wird erkennen müssen, daß eine Veränderung der Situation in absehbarer Zukunft nur in engen Grenzen möglich ist. Nicht nur die unterschiedliche Sichtweise der Staaten hinsichtlich der Entwicklung des Gemeinschaftssystems, sondern vor allem auch die begrenzenden Komponenten NATO und Vereinte Nationen sind zu bedenken.

Des weiteren sind die Rolle der USA und die von wichtigen europäischen Staaten unter allen Umständen zu berücksichtigende Bindung an die USA hier zu nennen, ebenso wie die unterschiedliche Einbindung der europäischen Staaten in das System der Vereinten Nationen. Die Rolle als ständiges Mitglied des Sicherheitsrates ist insoweit von zentraler Bedeutung.

Les voies étroites vers la politique étrangère et de sécurité commune

Par le Général (C.R) Louis Germain, Antipolis

Entouré d'éminents professeurs de droit dans un colloque à dominante juridique, je ne me risquerai pas dans un domaine qui est le vôtre et j'interviendrai donc sur ce premier thème en esquissant le cadre politique et militaire à partir duquel l'U.E s'efforce de faire émerger une politique étrangère et de sécurité commune (PESC).

1. Les ambitions de Maastricht

Dés 1991, à l'effondrement du bloc communiste qui met fin au face à face Est-Ouest, les Européens occidentaux affichent leurs ambitions. Ils décident d'adapter les structures de sécurité existantes (U.E, U.E.O, Alliance) pour les rendre capables de traiter aussi des problèmes régionaux: soit en Europe (crises ou conflits interétatiques et intraétatiques, apparus ou potentiels, dans l'ex-zone communiste), soit hors d'Europe (Proche-Orient, Méditerranée).

Le 10/12/1991, à Maastricht, l'U.E, après avoir affirmé l'existence d'une identité européenne de défense, décide d'établir une PESC définie comme suit: „La politique étrangère et de sécurité commune inclut l'ensemble des questions relatives à la sécurité de l'Union européenne, y compris la définition à terme d'une politique de défense commune qui pourrait conduire, le moment venu, à une défense commune." (Article J.4 -1 du Traité sur l'U.E)

Parallèlement, l'U.E.O, les 10/12/1991 à Maastricht et 19/6/1992 à Pétersberg, décide de formuler une politique de défense commune, de développer son rôle opérationnel, d'élaborer et de mettre en oeuvre les décisions de l'Union ayant des implications de défense, d'envisager des missions supplémentaires hors zone (humanitaires, de maintien et de rétablissement de la paix).

Quant à l'Alliance, les 7 et 8 /11/1991 à Rome, après avoir reconnu le concept d'identité européenne de défense, elle admet la possibilité d'interventions hors zone (création d'un Corps de réaction rapide).

Cette démarche des Européens occidentaux a été réaffirmée avec constance depuis 1991 lors des réunions respectives des trois organisations. Mais elle correspond à une vision de l'Europe de la sécurité qui est différente de celle des autres principaux acteurs du jeu européen. Schématiquement, il est en effet possible de distinguer la sécurité selon les Européens occidentaux, d'ailleurs divisés (à travers l'U.E, l'U.E.O, l'Alliance, accessoirement

l'O.S.C.E), la sécurité selon les „nouvelles démocraties"[1] (par l'intégration souhaitée dans l'Alliance et l'U.E), la sécurité selon les Etats-Unis (de Vancouver à Vladivostok grâce à l'Alliance et à ses appendices le Cocona et le Partenariat pour la Paix), la sécurité selon la Russie (avec la C.E.I et l'O.S.C.E).

En définitive, dans la situation extrêmement complexe qui résulte du nombre et de l'enchevêtrement des organisations de sécurité, de la diversité des approches politiques et du choc des intérêts nationaux, le problème posé à l'U.E est le suivant: il s'agit pour les 15, à partir des structures occidentales (U.E, U.E.O, Alliance) de trouver les voies vers une PESC malgré les nombreux facteurs défavorables qui découlent, d'une part, des divergences au sein des 15, et d'autre part, des positions particulières sur la sécurité des autres acteurs de l'échiquier européen: „nouvelles démocraties", Etats-Unis, Russie.

2. *Les divergences au sein des 15*

Si les 15 sont d'accord sur le principe d'une PESC, ils n'ont, jusqu'à présent, ni montré la forte volonté commune ni constitué le front uni nécessaires pour mettre en oeuvre de manière significative cette politique. Il existe en effet de réelles divergences, de nature très diverse, parmi les 15, pour donner un contenu et une réalité à une PESC et pour répondre donc aux questions suivantes:

- une PESC émanant de quels pays ?
- une PESC pour se défendre contre qui ou contre quoi ?
  pour défendre quels intérêts ?
- une PESC mise en oeuvre grâce à quels moyens politiques et militaires ?

2.1 Une PESC émanant de quels pays ?

Pour des raisons historiques, géographiques, psychologiques et culturelles, les 15 pays de l'U.E sont très divisés sur les questions de politique étrangère et de sécurité.

Cela apparaît d'abord dans l'existence de trois structures qui ne se superposent pas: seuls les 10 pays de l'U.E.O[2] sont aussi membres de l'U.E et de l'Alliance. Quatre pays (Suède, Finlande, Autriche, Irlande) n'appartiennent à aucune structure de défense, U.E.O ou Alliance.

Par ailleurs, les préoccupations des pays du nord (Pays-Bas, Danemark, Irlande, Suède), ne sont pas identiques à celles des pays du sud (France, Italie,

1 „Nouvelles démocraties": issues des ex-satellites de l'U.R.S.S. (République tchèque, Slovaquie, Hongrie, Pologne, Roumanie, Bulgarie) et d'ex-républiques soviétiques (Estonie, Lettonie, Lituanie).

2 L'U.E.O: à côté des 10 pays membres, l'organisation compte 17 pays (observateurs, membres associés et partenaires associés) soit un total de 27 pays.

Espagne, Portugal, Grèce)[3]. De plus, la vision stratégique des deux pays nucléaires (France et Royaume-Uni), membres permanents du conseil de sécurité de l' O.N.U, anciens possesseurs d'empires coloniaux, habitués aux responsabilités internationales n'est pas la même que celle des 13 autres pays de l'U.E. Parmi ces derniers l'Allemagne a cependant décidé de s'engager, certes à pas précautionneux, sur la voie des interventions extérieures[4] et de jouer un rôle croissant dans le domaine militaire.

Les 15 ont également montré leurs différences dans le domaine nucléaire: incapables d'affirmer leur solidarité avec la France, 10 d'entre eux ont voté à l'O.N.U., le 17/11/1995, la résolution déplorant les essais français[5]. D'autre part, ils sont partagés entre „Atlantistes" (Royaume-Uni, Pays-Bas, Italie, Portugal) et „Européens" (la France surtout) pour ce qui concerne les relations avec les Etats-Unis, la Russie et l'O.S.C.E. Les analyses nationales ne coincident pas non plus sur la question de l'élargissement de l'U.E (et aussi de l'Alliance et de l'U.E.O), c'est-à-dire sur l'adhésion à ces structures demandée avec insistance et impatience par des „nouvelles démocraties" et aussi par d'autres[6]: si le principe de l'élargissement est maintenant plus ou moins admis par les 15, tout le reste est en discussion (moment et rythme de l'élargissement, critères de sélection, contenu militaire). Enfin, dans le domaine des équipements, la création d'une agence européenne d'armement, une des conditions de l'indépendance d'action militaire, piétine.

L'addition de toutes ces différences ne facilite pas une PESC réellement commune. Dans le meilleur des cas, c'est-à-dire rarement, cette politique émane des 15 : l'unanimité obtenue s'applique alors soit à des domaines sans intervention militaire (le Pacte de stabilité); soit à des domaines importants, mais après tellement d'atermoiements et de compromis que la portée des positions ou actions communes en est amoindrie (l'U.E dans le Golfe ou en ex-Yougoslavie). Dans les autres cas, un ou plusieurs pays (presque toujours les mêmes) portent les couleurs de l'U.E, avec le soutien politique (mais pas toujours financier) des autres (la France au Rwanda): il est alors difficile de voir dans cette sorte de division du travail l'expression de la solidarité et de l'esprit communautaire des 15. L'élargissement prévu accentue cette situation: il est illusoire et même surréaliste d'imaginer une PESC émanant de 25 ou 30 pays, sauf à lui trouver un autre nom et un autre contenu.

2.2 Une PESC pour se défendre contre qui ou contre quoi ? Pour défendre quels intérêts ?

„Nous allons vous faire une chose terrible, nous allons vous priver d'un ennemi" disait en 1991 un dirigeant soviétique en s'adressant à l'Alliance.

3 En particulier en Afrique.
4 Depuis le second semestre 1995, l'Allemagne est présente en ex-Yougoslavie avec des éléments des trois armées (terre, mer, air).
5 N'ont pas voté la résolution: France, Allemagne, Royaume-Uni, Grèce, Espagne.
6 L'U.E étudie les candidatures de 12 pays: six ex-satellites de l'U.R.S.S., trois pays baltes, Slovénie, Malte, Chypre.

De fait, les pays européens occidentaux n'ont plus d'ennemi identifiable, les menaçant tous directement (l'ex-Pacte de Varsovie), même si la Russie représente toujours un risque potentiel majeur: le ciment qui soudait ces pays a donc disparu et la sécurité implique désormais une défense tous azimuts, ce qui est bien vague et peu motivant.

On peut certes toujours dresser la liste des intérêts vitaux des 15 en énumérant traditionnellement: la sauvegarde de l'intégrité territoriale, la protection de la vie, de la liberté et des biens des habitants etc.... Mais cette démarche ne peut, en soi, promouvoir une volonté de défendre en commun ces intérêts, au besoin par les armes. Il n'y a pas de volonté de défense commune qui s'exprime sans ennemi commun. Faut-il rappeler que sur les 15 membres de l'U.E, seuls 10 appartiennent à l'Alliance et à l'U.E.O ?

Cette constatation – l'absence d'une volonté de défense commune – est encore plus évidente quand les intérêts vitaux ne sont pas en jeu. A cet égard, il suffit de se référer à la variété des analyses et des comportements des 15 quand il s'agit d'évaluer (et éventuellement de défendre) leurs intérêts non vitaux en Europe et hors d'Europe.

Quant à l'élargissement prévu, d'une part, il élèvera le risque de problèmes interétatiques (de frontières, de minorités, de montée du nationalisme) ou intraétatiques (conflits ethniques) dans l'U.E élargie, comme à sa frontière avec la C.E.I: l'U.E pourrait passer de la situation d'ensemble homogène, car sans facteurs internes affectant ses intérêts vitaux, à celle d'ensemble hétérogène, car recelant des problèmes affectant les intérêts vitaux de tel ou tel membre. D'autre part, il fera perdre toute vigueur et toute crédibilité à une PESC: plus le nombre de participants à une structure augmente, plus la notion d'intérêts communs se dilue (intérêts vitaux) ou est purement occasionnelle et variable (intérêts non vitaux). D'une manière plus générale, envisager l'élargissement des trois structures occidentales (U.E, U.E.O, Alliance) alors que ces structures n'ont pas encore digéré les changements récents (mission hors zone pour l'OTAN et l'U.E.O, adhésion de nouveaux membres pour l'U.E et l'U.E.O) et n'ont pas encore réussi, à ce jour, à s'articuler entre elles, multiplie les intérêts nationaux et affaiblit d'autant l'idée de solidarité.

En définitive, le domaine de la politique étrangère et de la sécurité est celui où chaque Etat répugne le plus à imaginer de ne pas exercer une souveraineté absolue. C'est particulièrement vrai dans le contexte géopolitique européen actuel, quand aucun événement extérieur n'est assez fort pour contraindre les pays de l'U.E à changer d'attitude.

2.3 Une PESC mise en oeuvre grâce à quels moyens politiques et militaires ?

– Des moyens politiques

Il a été vu précédemment combien la diversité des points de vue des 15 pays rend malaisée et souvent impossible l'expression d'une volonté col-

lective pour mettre en oeuvre la PESC. Ce redoutable obstacle du nombre des participants est accentué par le fait que la PESC n'appartient pas au domaine communautaire mais à celui de la coopération intergouvernementale: il en résulte pour la PESC des conséquences négatives, juridiques et institutionnelles, qui seront certainement abordées par d'autres participants à ce colloque. Il ne sera retenu ici que le problème majeur du système décisionnaire: l'U.E, pour sa PESC, doit prendre ses décisions à l'unanimité, y compris pour déterminer quelles décisions spécifiques, lors d'une action commune, pourraient être votées à la majorité qualifiée[7].Chaque état de l'U.E dispose ainsi d'un droit de veto. Compte tenu des différentes phases exigeant un vote à l'unanimité lors du déroulement d'une crise ou d'un conflit, la mise en oeuvre de la PESC pourrait dépendre d'un système de veto multiples. Cela est particulièrement vrai quand les moyens militaires employés impliquent plusieurs organisations (U.E, U.E.O, Alliance).

La prépondérance des politiques nationales est d'ailleurs affirmée même dans le cadre d'une défense collective. Le Traité de Maastricht ne prévoit aucune obligation d'engagement militaire des pays membres de l'U.E en faveur d'un éventuel agressé, contrairement à ce que prévoit le Traité de Bruxelles modifié pour l'U.E.O.

Cette situation du système décisionnaire qui ne favorise ni la solidarité ni l'efficacité de l 'U.E pour sa PESC conduit inéluctablement à une paralysie des institutions de la communauté avec la perspective de l'élargissement. C'est pourquoi la Conférence intergouvernementale (C.I.G.) chargée de la révision du Traité de Maastricht, essaie de trouver, d'ici juin 1997, des mécanismes décisionnels plus opérationnels: extension du vote à la majorité qualifiée, directoire de quelques pays, nomination d'un Monsieur PESC etc.... L'idée qui domine à ce stade des travaux de la C.I.G. est de permettre aux pays de l'U.E qui veulent et peuvent faire quelque chose, d'agir sans l'opposition des autres et si possible avec leur soutien politique et financier. Mais cette liberté de choix ne contribue évidemment pas à forger une PESC crédible. Elle engendre même une situation choquante quand quelques pays de bonne volonté sont acteurs en risquant éventuellement la vie de leurs nationaux tandis que d'autres jouent les spectateurs payants (guerre du Golfe) ou non payants (Rwanda).

Si cette évolution vers une répartition des fonctions au sein des 15 devait se concrétiser lors de la conclusion des négociations de la C.I.G en juin 1997, elle confirmerait que l'U.E (aujourd'hui à 15, demain à 25 ou 30)

7 Articles J.8.2, J.3.1 et 2, J.11.2 du Traité sur l'U.E. La seule restriction à ces dispositions est contenue dans une annexe au Traité: „La conférence convient que, pour les décisions qui requièrent l'unanimité, les Etats membres éviteront, autant que possible, d'empêcher qu'il y ait unanimité lorsqu'une majorité qualifiée est favorable à la décision.".

est composée de membres trop nombreux, trop divers et trop peu enclins à abandonner une part de souveraineté nationale pour une PESC réellement commune.

– Des moyens militaires

La PESC, dans sa dimension sécurité, comprend nécessairement des moyens militaires.

Ces moyens peuvent tout d'abord être ceux des quelques pays volontaires (souvent les mêmes) pour intervenir avec le soutien politique (et éventuellement financier) des autres membres de l'U.E: on retrouve alors le schéma acteurs-spectateurs qui ne constitue pas une illustration éclatante de la PESC. D'autre part, les capacités des moyens nationaux sont limitées: les unités nationales engagées soit servent alors de force d'appoint (éléments britanniques et français pendant la guerre du Golfe) soit n'ont qu'un rôle temporaire (éléments français au Rwanda).

L'U.E peut aussi utiliser les moyens militaires de l'U.E.O mais le mécanisme de décision, comme il a été vu plus haut, est remarquablement compliqué. Par ailleurs, l'U.E.O a certes fait un effort notable de montée en puissance concrétisée, pour l'essentiel, par le Corps européen, avec des unités permanentes, par différentes structures d'état-major sans forces permanentes rattachées, et par une possibilité d'utiliser les images du satellite Hélios 1 A. Mais chacune de ces réalisations est le fruit de la coopération entre quelques pays[8] et aucune n'émane des 10 Etats de l'U.E.O, qui eux-mêmes ne représentent que les deux-tiers de l'U.E (le binôme acteurs-spectateurs est toujours là). De plus, parmi toutes ces forces encore très disparates et incomplètes, seul le Corps européen est officiellement opérationnel depuis 1995, mais il doit faire ses preuves.

L'U.E peut également utiliser les moyens de l'OTAN. En effet, pour éviter toute duplication, des unités prédésignées des 10 pays membres à la fois de l'Alliance et de l'U.E.O, appelées Groupements de Forces Interarmées Multinationales (G.F.I.M.), pourront être utilisées dans le cadre OTAN ou le cadre U.E.O. Ces unités devraient permettre aux 15 de l'U.E et aux 10 de l'U.E.O de mener des opérations auxquelles les Etats-Unis ne souhaitent pas participer. Mais il est difficile d'imaginer des unités d'un emploi plus complexe, ce qui explique la longueur des discussions en cours à leur propos. La décision d'emploi exige des votes favorables dans trois structures différentes (U.E, OTAN, U.E.O) mais en réalité ce sont les Etats-Unis qui détiennent la clef de l'utilisation par l'U.E des G.F.I.M: par le vote émis au sein de l'OTAN, par le contrôle exercé par SACEUR[9] sur

8 Corps européen (France, Allemagne, Belgique, Luxembourg, Espagne) – Brigade amphibie (Royaume-Uni, Pays-Bas) – Groupe aérien (France, Royaume-Uni.) – Euroforce et Euromarfor (Espagne, Italie, France, Portugal.) – Hélios 1 A (France, Espagne, Italie).

9 SACEUR: Supreme Allied Command in Europe: Commandement en Chef des Forces alliées en Europe.

l'utilisation qui est faite de ces moyens OTAN, par la mise à la disposition de certains moyens qui, sous l'étiquette OTAN, sont américains (unités de transport lourd, centres d'exploitation des renseignements par satellite, etc....). Une fois la décision obtenue, il pourrait être nécessaire de ne prendre dans ces G.F.I.M que les unités correspondant aux pays qui ont décidé d'intervenir (sans opposition de la part des autres), bref de constituer une force ad hoc à partir d'unités intégrées. Pour que cet exercice soit possible, les états-majors ont imaginé que les G.F.I.M seraient composées d'unités „séparables mais non séparées": il sera intéressant de voir ce que donnera sur le terrain l'application de ce concept si simple....

En conclusion, ce domaine des moyens militaires est tout d'abord dominé par la complexité. Il est en effet impossible de savoir à l'avance quels seront, face à une crise donnée, les acteurs politiques qui décideront d'intervenir, et donc quels seront les moyens nationaux ou multinationaux intégrés de l'OTAN et de l'U.E.O (amputés ou non en fonction des acteurs) correspondants. Bref ce fonctionnement surréaliste relève plus, en l'état actuel des choses, des jeux intellectuels que de l'efficacité opérationnelle. Ce domaine des moyens militaires est aussi marqué par l'insuffisance: tous les exemples récents de crises régionales (Golfe, Yougoslavie, Rwanda, Somalie, Tchétchénie etc....) indiquent que pour peser de manière significative sur le règlement d'une crise ou d'un conflit il faut des moyens nombreux, remarquablement équipés, entraînés, soutenus et appuyés: le tableau actuel et prévisible des moyens militaires européens ne remplit pas cette exigence.

3. *L'U.E et les autres acteurs du jeu européen*

L'entreprise des 15 – donner un contenu à la PESC – essaie de se développer en dépit des difficultés internes à l'U.E mais aussi malgré la politique d'autres acteurs du jeu européen („nouvelles démocraties", Etats-Unis, Russie) dont les intérêts ne rencontrent pas souvent ceux de l'U.E.

3.1 L'impatience des nouvelles démocraties

Depuis 1991, les „nouvelles démocraties" frappent avec obstination à la porte du camp occidental et demandent à adhérer à l'Alliance (en priorité, car elle représente à leurs yeux une véritable assurance tous risques) et à l'U.E. D'un côté, il est certes intéressant pour les 15 d'amarrer au camp occidental des pays naguère hostiles. Mais d'autre part, leur intégration dans l'U.E et dans l'Alliance fait courir à ces deux organisations en pleine évolution de réels dangers (blocage du fonctionnement des institutions par le trop grand nombre de participants, importation dans la sphère de sécurité de l'U.E et de l'Alliance des litiges interétatiques et intraétatiques des ex-satellites de l'U.R.S.S.) et pose des problèmes avec la Russie (frontière commune de l'U.E élargie avec la C.E.I, garanties de sécurité – y compris nucléaires ? – accordées par l'Alliance et les Etats-Unis).

Cette question de l'élargissement est un des grands dossiers actuels de l'Alliance et de l'U.E. Les Occidentaux ont donné leur accord de principe mais sont divisés, entre autres, sur le rythme à adopter. Les Etats-Unis veulent aller vite[10]. Parmi les 15, certains (comme le Royaume-Uni) suivent les Etats-Unis, d'autres (Allemagne, France) sont soucieux d'avancer prudemment en ménageant la Russie qui, pour l'instant, s'oppose à l'élargissement de l'Alliance[11] mais accepte celui de l'U.E (et de l'U.E.O): ce qui indique bien l'importance que Moscou attribue en matière de sécurité à ces deux organisations .... Quant à l'élargissement de l'U.E, les 15, partagés sur les modalités d'intégration, se sont engagés à entamer les négociations d'adhésion six mois après la conclusion de la C.I.G. (juin 1997).

3.2 La prépondérance des Etats-Unis

L'Alliance atlantique reste plus que jamais la pièce maîtresse grâce à laquelle Washington veut rester en mesure de contrôler l'avenir de l'Europe dans le domaine de la sécurité.

Concernant leurs Alliés européens, les Etats-Unis se disent prêts à leur accorder un certain rôle pour qu'ils puissent exister et traiter les problèmes que Washington ne voudra pas régler: l'évolution de l'OTAN semble aller dans ce sens. Mais en réalité, il s'agit d'une liberté surveillée très encadrée. Que ce soit sur le terrain, en ex-Yougoslavie, ou dans les discussions sur l'emploi futur des G.F.I.M, les Etats-Unis montrent clairement qu'ils gardent, et qu'ils garderont, d'une manière ou d'une autre, la maîtrise de l'OTAN. De plus, la récente évolution de la France à l'égard de l'OTAN va dans le sens d'une U.E.O plutôt pilier européen de l'OTAN que bras armé de l'U.E. Enfin, les Etats-Unis concurrencent avec succès les industries de défense de leurs Alliés[12].

C'est encore l'Alliance qui doit permettre à Washington d'étendre son influence sur les pays de l'ex-zone communiste par l'élargissement envisagé et par les structures additionnelles de l'Alliance que sont le Cocona et le Partenariat pour la paix (qui comme par hasard concerne la même zone et s'adresse aux mêmes 52 pays que l'O.S.C.E). Le moment venu, les Etats-Unis vendront aux ex-pays communistes qui intègrent l'Alliance des matériels américains au nom de l'interopérabilité des équipements de l'OTAN.

---

10 Trois pays pourraient être désignés en 1997 comme candidats retenus pour une adhésion à l'Alliance: Pologne, Hongrie, République tchèque.

11 Moscou souffle le chaud et le froid sur cette question de l'élargissement de l'Alliance mais avec une tendance dominante au froid (sans doute pour être en mesure de mieux négocier avec l'Alliance une éventuelle acceptation).

12 En 1995, les Etats-Unis vendent l'hélicoptère Apache au Royaume-Uni et aux Pays-Bas, l'avion de transport C 130 J au Royaume-Uni et le missile AMRAAM au Danemark.

C'est toujours l'Alliance qui sert de cadre à la coopération particulière établie avec la Russie pour manifester la pérennité du dialogue Moscou-Washington[13].

Ces quelques données rappellent que les Etats-Unis continuent à être le pays dominant du paysage européen et qu'ils contrarient objectivement, par leur poids spécifique et leurs intérêts nationaux, la marche des Européens vers une PESC.

3.3 Le retour de la Russie

Après une période de retrait (1991.1994) qui a pu faire croire que l'avenir de l'Europe de la sécurité pourrait se décider sans elle, la Russie, depuis 1995, paraît décidée à agir avec vigueur pour retrouver son rôle d'acteur international de premier plan en intervenant dans les affaires européennes: cela se traduit par un net durcissement de Moscou à l'égard des Occidentaux.

La Russie s'oppose à un élargissement de l'Alliance qui ferait entrer l'Europe dans une ère de „ paix froide"[14] en déplaçant le centre de gravité de l'OTAN vers l'Est, dans le „ proche étranger" de Moscou. Elle ne laisse plus le champ libre aux Occidentaux en ex-Yougoslavie: envoi d'une force russe et participation au Groupe de contact aux côtés des Etats-Unis, du Royaume-Uni, de la France et de l'Allemagne. De plus, Moscou muscle une C.E.I jusque là amorphe et la transforme progressivement en un système d'alliance politico-militaire pour faire pendant à l'Alliance. Enfin, la Russie s'efforce de valoriser l'O.S.C.E dont elle voudrait faire le fondement du système européen de sécurité collective.

Moscou essaie ainsi de reconstituer une sphère d'influence russe face à un ensemble occidental à dominante américaine. Il n'y a évidemment pas place pour l'U.E, sauf sur les marges, dans ce schéma de partage d'influence à deux.

3.4 La PESC et l'Europe

L'U.E n'a pas de rôle déterminant dans le règlement des crises et conflits européens malgré quelques efforts marqués principalement par le lancement du Pacte de stabilité et par l'engagement en ex-Yougoslavie.

Le Pacte de stabilité proposé par les 15 (sur une idée de la France) aux 52 pays européens peut apparaître comme un exercice de diplomatie préventive assez réussi dans son dessein d'établir une Europe du bon voisinage. En effet, lors de la Conférence finale du 20/3/1995, il est fait état du bilan d'un an de négociations entre pays d'Europe centrale et orientale et entre pays ri-

13 Le 31 mai 1995 à NOORDWIJK, Moscou a signé avec l'Alliance deux documents: le premier précise le programme de Partenariat pour la paix individuel de Moscou et les conditions d'une coopération militaire; le second, très politique, instaure un dialogue régulier entre l'Alliance et Moscou (on l'appelle le 16+1).

14 Mr. Eltsine. Conférence au sommet de la C.S.C.E. – BUDAPEST – 5/12/1994.

verains de la Baltique, à savoir des centaines de petits accords économiques, culturels et quelques avancées sur le problème des minorités. Mais les dossiers les plus chauds ont été volontairement écartés, et leur traitement futur (s'il a lieu) se fera au sein de l'O.S.C.E (garante du Pacte de stabilité) dont on connaît l'impuissance chronique.... Tout cela laisse mal augurer du futur de ce Pacte de stabilité dont l'efficacité reste à prouver.

La situation en ex-Yougoslavie illustre bien l'importance respective des différents acteurs du jeu européen.

D'un côté l'U.E, qui avec environ 3000 hommes et une trentaine de bateaux de l'U.E.O remplit une triple et très modeste mission sur le Danube, dans l'Adriatique et à Mostar.

De l'autre les Etats-Unis, qui imposent la pax americana (accord de Dayton du 21/11/1995) grâce à l'OTAN, fer de lance des 60 000 hommes de l'IFOR qui compte d'ailleurs des unités (russes en particulier) de pays non membres de l'OTAN.

Par ailleurs, hors toute structure de sécurité (ONU ou autre), les cinq pays qui comptent en Europe et qui forment le Groupe de contact sur la Bosnie (Allemagne, Etats-Unis, France, Grande-Bretagne, Russie). Tous, à l'exception de l'Allemagne, sont membres du Conseil permanent de sécurité.

Il est intéressant de mettre en évidence que l'effort des 15 se situe plus dans des structures extérieures (ONU, OTAN, Groupe de contact) qu'au sein de l'U.E. Sur l'ensemble des forces engagées en ex-Yougoslavie par les pays appartenant à l'U.E, moins de 10 % le sont sous pavillon de l'U.E.O.

4. *Conclusion*

La PESC, voulue en principe par les 15 de l'U.E, souffre de si nombreux handicaps (accentués demain par l'élargissement envisagé) que l'extrême modestie de ses résultats n'a rien de surprenant. Dans un domaine, celui de la politique étrangère et de sécurité, où le réflexe national s'exerce traditionnellement avec plus de force qu'ailleurs, les 15 s'avèrent incapables (peut-être parce que c'est actuellement impossible) de mettre en avant une vision mobilisatrice susceptible d'avoir les mêmes effets d'entraînement communautaire que ceux qui font progresser l'union économique et monétaire.

Dans ces conditions, l'hypothèse la plus vraisemblable est que l'U.E s'agrandira sans que ses handicaps fondamentaux soient supprimés. Elle sera ainsi une structure de sécurité parmi d'autres d'une Europe molle de 52 pays dans laquelle le rôle décisif, sera tenu, comme aujourd'hui, par les cinq, et parmi ces derniers, par les Etats-Unis et par la Russie.

La PESC, ou ce qui en tient lieu, continuera de reposer avant tout sur le couple franco-britannique auquel se joindra de plus en plus l'Allemagne. Les interventions militaires éventuelles seront menées par des coalitions ad hoc constituées autour d'un au moins de ces trois pays, mais étant donné les

moyens militaires utilisables, elles ne pourront traiter que des crises ou conflits régionaux de basse ou très moyenne intensité. Au niveau supérieur, seuls les Etats-Unis, s'ils le désirent, pourront intervenir efficacement, l'U.E jouant un rôle additionnel. Mais toute action des Occidentaux en Europe ou sur ses marges, ne pourra pas se développer sans la participation ou l'accord de la Russie qui, même en mauvais état, reste une puissance nucléaire qui ne peut être ignorée.

Cette évolution, qui ne va pas dans le sens d'une véritable PESC, pourrait être contrariée par un grand malheur (une crise majeure impliquant directement l'U.E) ou par un grand succès (le passage à la monnaie unique): ces deux événements susciteraient peut-être la solidarité qui fait défaut aux 15 dans le domaine étudié.

Mais pour l'instant, une PESC et au-delà une politique de défense commune puis une défense commune, ne figurent pas dans l'horizon visible du futur de l'U.E.

L'Allemagne, la France et le désarmement nucléaire aux Nations-Unies

Communication pour la rencontre Société allemande pour le Droit international et SFDI, Mayence 27 et 28 septembre 1996

Par Jean-François Guilhaudis, Professeur à l'Université Pierre Mendès France (Grenoble)

A la fin 1995, l'Union européenne et la PESC ont traversé une crise à l'occasion de la reprise des essais nucléaires français. Lors du vote d'une résolution sur les essais nucléaires – où la France se considérait comme particulièrement visée – à la Première Commission d'abord, le 16 novembre, puis à l'Assemblée générale, le 12 décembre 1995, les membres de l'Union se sont répartis entre: votes contre, la France et le Royaume-Uni; abstentions, Allemagne, Espagne, Grèce; votes pour, Autriche, Belgique, Danemark, Finlande, Irlande, Italie, Luxembourg, Pays Bas, Portugal, Suède[1]. Ce vote a été ressenti à Paris comme constituant une sorte de trahison de la part de ceux qui avaient voté en faveur de la résolution, comme une infraction au devoir élémentaire de solidarité entre membres de la même Union. Le Ministre français des Affaires étrangères a expressement regretté cette absence de solidarité sur un „sujet qui pourtant intéresse la sécurité et la défense communes"[2] et l'on sait que le Président *Chirac*, en novembre après le vote à la Première Commission, a fortement marqué son irritation en annulant le sommet franco-italien qui devait se tenir à Gènes et les rencontres prévues avec le Premier ministre belge[3]. En revanche on a insisté sur le soutien du Royaume-Uni[4] et, également, sur le souci du chancelier *Kohl*, malgré la force de la pression anti-nucléaire en Allemagne, de préserver le couple franco-allemand.

Les médias à l'époque ont rendu compte de l'épisode, mais sans lui donner toute sa dimension. Il a été présenté surtout comme une nouvelle crise dans la construction européenne, un nouvel épisode de „l'Europe en ordre dispersé"[5], qui devait beaucoup au tempérament fougueux et emporté du Président *Chirac*. Bien sûr, il ne peut être question d'écarter la part des erreurs, des malentendus ni les effets négatifs de la traditionnelle arrogance française. Il semble bien aussi que la reprise des essais n'ait donné lieu à aucune concertation et qu'il n'y ait pas même eu d'information. C'est ce sur quoi on insiste généralement. C'est un peu la thèse du

1 Le texte de la résolution A 50/70 A a été adopté par 85 voix contre 18, 43 abstentions et 31 non participation au vote; ce vote marquait un recul par rapport aux chiffres atteints à la Première Commission.
2 Cité par *Le Figaro* 14 décembre 1995.
3 Voir notamment *Le Monde* 19 et 20 novembre 1995.
4 Sur la position de Londres, voir Sir *Christopher Mallaby*, Ambassadeur du Royame-Uni à Paris. Pourquoi la Grande Bretagne a soutenu la France, *Le Figaro* 14 décembre 1995.
5 Selon la formule d'*Alain Dauvergne* dans *Le Point* 25 novembre 1995.

Premier ministre finlandais: „il faut que nous autres, Finlandais, apprenions à penser plus ‚européen'". Il a aussi ajouté: „Mais il faut aussi qu'entre partenaires nous nous parlions avant, pour éviter les malentendus"[6]. Cela est certainement exact, tous les membres de l'Union, y compris les plus anciens, pourraient, devraient, se répéter ces deux phrases. Mais cette crise n'est pas simplement un épisode de plus dans la l'évolution de la PESC. Elle ne fait pas que confirmer que la PESC est une entreprise de longue, voire de très longue haleine, fort délicate. Qu'il ne suffit pas de la décider pour qu'elle soit et qu'elle exige de tous un effort constant pour en mesurer les exigences, éventuellement non écrites. Certes, si on avait su où allait conduire cette affaire, il est probable que l'on aurait été beaucoup plus prudent de tous côtés. Mais il ne s'agit pas d'une crise superflue, inutile, essentiellement due à des erreurs et des malentendus, dont on pourra sortir avec de simples clarifications. Cette crise est beaucoup plus importante, c'est une vraie crise: elle annonce que la coopération franco-allemande et la construction européenne approchent d'un débat fondamental, qu'elles ont pu jusqu'à présent éviter – le débat sur la dissuasion.

Les données disponibles sur le désarmement aux Nations-Unies présentent l'avantage de permettre de mieux percevoir ce qui s'est passé fin 1995 (I) et, au-delà, de donner quelques repères sur les positions des membres actuels et à venir, évidemment de l'Allemagne et de la France, au moment où l'on va inéluctablement s'engager dans le débat sur la dissuasion (II).

I. L'Allemagne et la France dans la crise des essais nucléaires (novembre, décembre 1995) à l'Assemblée générale des Nations Unies

Le désarmement nucléaire occupe aux Nations Unies, dans les débats et dans les résolutions de l'Assemblée générale sur le désarmement, nettement la première place. Ceci était vrai à l'époque de la guerre froide et l'est resté depuis. Parmi les questions qui sont évoquées au titre du désarmement nucléaire figure très régulièrement celle des essais nucléaires. L'Assemblée leur consacre chaque année plusieurs résolutions. En 1991, 92, 93, 94 elle leur a consacré précisément deux résolutions sur le traité d'interdiction complète (46/29, 47/47, 48/70 et 49/70) d'une part et sur l'amendement au traité de Moscou (46/28, 47/46, 48/69, 49/69) d'autre part. Par rapport à cela, on remarque aussitôt un changement en 1995: à côté des deux résolutions classiques, que l'on retrouve avec 50/65 (traité d'interdiction complète) et 50/64 (amendement au traité de Moscou), apparaît dans le cadre du point de l'ordre du jour „désarmement général et complet" une résolution 50/70 A intitulée „Essais nucléaires", qui est la résolution incriminée, celle qui „déplore vivement tous les essais nucléaires en cours" (§ 2) et „demande instamment que tous les essais nucléaires soient immédiatement arrêtés" (§ 3). Etant

6 Cité in *Le Monde* 26, 27 novembre 1995.

donné la campagne contre les essais français, l'existence de ce troisième texte n'a rien de très surprenant, dans un milieu qui depuis des décennies, est dominé par les anti-nucléaires. Après tout il fallait bien que les adversaires des essais fassent quelque chose et on sait que pour cela l'Assemblée est traditionnellement un lieu particulièrement propice. Ce troisième texte est d'autant moins surprenant que, si l'on connaît l'histoire du débat sur le désarmement à l'Assemblée, on se souvient qu'il existait auparavant, jusqu'en 1990, à côté des deux résolutions sur le traité d'interdiction complète et l'amendement du traité de 1963, une résolution intitulée „Cessation de tous les essais nucléaires"[7]. C'est donc simplement un thème ancien qui reparaît en 1995.

Pour poursuivre notre enquête, il est intéressant de comparer de 1990 à 1995: le contenu des textes; les résultats obtenus par les projets soumis à l'Assemblée et, enfin, les positions prises par les Européens. En ce qui concerne le contenu, le point qui ressort aussitôt est certainement que les textes visés ne sont pas des textes „durs": ils ne comportent pas de condamnation expresse ni de commandement. 50/70 A, sans citer ni la France, ni la Chine, „déplore" et „prie instamment". Pour ce qui est des résultats obtenus on est passé de 127 pour, 3 contre et 17 abstentions en 1990 (sur 45/49) à 85 pour, 18 contre et 43 abstentions en 1995 sur 50/70 A; lors du vote à la Première Commission le vote était de 95 voix contre 12 et 45 abstentions. Il est difficile de dire que la France est directement menacée d'une défaite diplomatique; si défaite il y a, elle est plutôt dans l'autre camp, qui n'arrive pas à mobiliser et qui, sur la longue période, s'affaiblit nettement.

On ne voit pas, à ce niveau de l'analyse, pourquoi Paris a réagi aussi fortement; c'est bien la thèse de la mauvaise humeur, du coup de tête qui paraît expliquer la crise et la solution paraît effectivement être celle de la clarification. Mais les choses sont bien différentes lorsqu'on considère l'évolution du contexte et surtout les votes des 15. En 1990, les cinq puissances nucléaires font des essais, la résolution 45/49 s'adresse à elles toutes. En 1995, même si son nom n'est pas inscrit dans la résolution, la France est la première visée, on peut presque dire la seule visée. Par ailleurs s'agissant de la fin des essais la situation est différente de ce qu'elle était en 1990. En 1990 les Etats-Unis sont encore opposés à la fin des essais et il n'est pas question à l'époque de négocier un traité d'interdiction complète. En 1995, cette négociation est en cours, la France y participe. Et, si elle fait encore des essais, elle a par ailleurs indiqué que ces essais étaient les derniers et quelle se prononçerait en faveur de l'option zéro essais. C'est par rapport à tout cela et pas seulement au fait brut des essais qu'il faut analyser les positions prises sur 50/70 A.

Bien entendu le vote français reste ce qu'il était en 1990, c'est- cela n'est évidemment une surprise pour personne- un vote contre; il en va de même pour le vote britannique. Le Royaume-Uni n'a pas changé de position pour suivre Paris, il est simplement resté sur la même position, mais en affirmant très nettement son identité de vues avec la France sur la dissuasion. Le vote reste aussi le même, pour les

7 Voir A/Res 45/49 et antérieurement 44/105.

quelques pays qui se sont abstenus – l'Espagne, la Grèce et l'Allemagne. Mais ici, si solidarité il y a, c'est une solidarité minimale, qui étant donné le contexte est vraiment à la limite. Après tout la position française offrait une très bonne argumentation pour une vote négatif sans se renier. Elle consistait à dire: l'enjeu n'est plus le même qu'en 1990, alors la question de savoir si les essais prendront fin est réellement ouverte; dorénavant s'agissant de la France au moins elle ne l'est plus puisqu'il a été très clairement indiqué que ces essais seraient les derniers et que la France participerait au traité d'interdiction complète; il faut accepter même si on ne s'en réjouit pas, ces essais, dont la nocivité n'est pas prouvée et qui sont nécessaires justement pour que la France puisse rejoindre rapidement et sans arrière pensée le camp de l'interdiction. Les pays qui se sont abstenus, notamment les Allemands, n'ont pas retenu cette possibilité, qui d'évidence s'offrait.

Leur abstention sonne autrement. En 1990 la France fait des essais avec les Etats-Unis, il n'y a pas de crise des essais français, de mobilisation autour et contre ces essais. La position d'abstention est alors naturelle (l'Allemagne n'est pas, ne peut pas et ne veut pas être une puissance nucléaire) et confortable; on marque sa différence, mais sans prendre ses distances; cette position est d'ailleurs acceptée par les alliés, elle ne met aucun choix en question. En 1995, la perspective est différente, les choses étant ce qu'elles sont devenues, l'abstention de l'Allemagne, si elle est évidemment préférable au vote pour la résolution montre au minimum à quel point sur la dissuasion, le coeur de la sécurité et de la défense, Bonn, les Allemands, même sous le Chancelier *Kohl,* sont encore loin des conceptions françaises. On peut presque dire qu'ils sont encore avant le vrai choix.

En ce qui concerne l'Italie, la Belgique, le Luxembourg et les Pays Bas, les choses sont pires: ils passent dans le camp adverse alors même que celui-ci se réduit. Ils accomplissent un mouvement inverse à celui que subit la vague antinucléaire; ils sanctionnent Paris. Dire que l'on a manqué de solidarité ne traduit pas assez bien la réalité. Venant de pays qui sont les plus anciens partenaires dans la construction européenne et dans la coopération politique, qui sont membres de l'UEO et coopèrent à la construction de l'Europe de la défense, à la veille de la CIG 96 et après que la France ait officiellement lancé le débat sur l'européanisation de la force de dissuasion, il s'agit, vu de Paris, d'un „lâchage" dans une circonstance, non pas périlleuse mais délicate, et en tout cas d'un épisode qui met très sérieusement en question la crédibilité de plusieurs partenaires dans la construction de l'Europe de la sécurité et de la défense. Il est évidemment possible qu'il y ait une part de malentendu, de légereté, que le manque de courage politique ou la volonté de „marquer le coup" constitue une part de l'explication. Mais on peut craindre que le mal soit beaucoup plus profond, que tout simplement, après la guerre froide les Européens qui déjà étaient auparavant réticents, s'éloignent davantage encore du nucléaire. Une clarification est bien le minimum qui s'impose, car si la question des essais est amenée à disparaître prochainement, en tant qu'élément de discorde possible entre les Européens, la question du nucléaire et de la dissuasion demeure.

Que sortira-t-il de cette crise pédagogique? Dans le proche avenir, plusieurs rendez vous – dont les résultats de la CIG – donneront probablement des indications précieuses. Mais on peut dès maintenant trouver dans le passé, aux Nations Unies, quelques indications qui semblent pertinentes, qui donnent une idée plus précise du point d'où l'on part et, donc, de ce que peut être l'avenir.

II. L'Allemagne, la France et le désarmement aux Nations Unies. Enseignements de la période 1982 - 1995

Les travaux des Nations Unies permettent de très bien cerner les positions des Etats sur de nombreuses questions relevant du désarmement et de suivre avec un niveau de précision élevé leurs évolutions. Ceci est particulièrement vrai sur les projets qui échappent au consensus et font l'objet d'un vote, car on bénéficie alors des ressources de la quantification. Nous avons entamé au CEDSI un suivi régulier de ces positions, depuis près de 15 ans, qui permet de bien voir comment se situent les Européens, en particulier la France et l'Allemagne.

Dans une étude portant sur la période 1982 - 1992[8], c'est à dire de la crise des euromissiles à la fin de la guerre froide, certains traits stables apparaissent:

- un écart constant entre les positions que prennent les Etats-Unis et les Européens, en d'autres termes un effet de leadership limité, y compris sur des points de fond comme le rôle des Nations Unies;
- le fait que les pays les plus proches des Etats-Unis sont nettement la Royaume-Uni et la France, ce qui amène à un élément de clivage essentiel, le nucléaire;
- dans le domaine du désarmement, il existe bien plus un couple franco-britannique qu'un couple franco-allemand.

Ainsi, en 1988, c'est à dire à la veille du grand bouleversement qui va agiter durablement l'Europe, en partant de la liste des résolutions contre lesquelles un allié occidental a voté, on note que les Etats-Unis ont voté contre 26 fois, 12 fois sans soutien d'un allié. Ces alliés à 8 reprises étaient en majorité parmi les abstentionistes et ils votaient quatre fois avec la majorité (dont trois fois à quinze, les Etats-Unis étant alors isolés). En ce qui concerne la France, l'Allemagne et le Royaume-Uni, les données sont les suivantes: pour l'Allemagne et la France, les positions coïncident dans 18 cas, divergent (pour/abstention, contre/absention) 7 fois et représentent un écart maximum à trois reprises; la cohésion est beaucoup plus forte avec le Royaume-Uni avec 24 cas de coïncidence et 4 divergences. Ici il n'y a aucun écart maximum.

La même année, pour étudier de plus près les positions des membres de la Communauté et de l'UEO, nous partions d'une liste de 11 résolutions intéressant la sé-

8 Les Européens et le désarmement aux Nations-Unies. Observations sur la période 1982 - 1992 (37è - 46è sessions). *Arès*, vol. XIII, 5, 1993, pp. 189 - 200.

curité européenne et sur laquelle au moins un Etat membre avait voté contre. Nous constations alors:

- que dans sept cas sur onze, les votes se répartissaient entre votes pour abstentions et votes contre; il y avait donc écart maximum, y compris sur des résolutions sensibles, plus précisement les deux résolutions sur les essais nucléaires (43/63 A et 43/64) et une résolution (43/76 B) sur le gel des armements nucléaires;
- que les positions se resserraient dans les cas les plus difficiles, l'interdiction des armes nucléaires (43/76 E) et le non-emploi des armes nucléaires (43/78 B).

Les positions des Européens sont donc nettement dispersées, le plus grand nombre se prononçant deux fois avec la majorité, 5 fois contre et se situant 4 fois dans l'abstention. Cette dispersion laisse tout de même apparaître des ensembles, des groupes:

- le Royaume-Uni et la France, qui sont les „durs";
- un groupe médian formé de la RFA, de la Belgique, de l'Espagne, de l'Italie, du Luxembourg, des Pays Bas et du Portugal;
- un troisième groupe où l'on trouve la Grèce et l'Irlande, qui ne votent jamais contre, mais s'abstiennent sur les résolutions perçues par leurs partenaires comme étant les plus hostiles; le Danemark était proche de cette position.

La situation en matière de positions des Occidentaux et des Européens en 1988 était très voisine de ce qu'elle était en 1982. Concernant les Européens, on ne peut signaler, pour la période 1982 - 1988, qu'un très léger progrès de l'intégration sur les deux résolutions les plus sensibles (interdiction des armes nucléaires et non-emploi) puisque les dissidents ne votent plus avec l'adversaire mais s'abstiennent. Si l'existence du groupe médian accrédite l'idée que le partage du projet européen, associé au temps, a un certain effet intégrateur, il est clair que cet effet s'exerce très lentement; on ne peut pas dire que de 1982 à 1988 les évolutions intervenues dans la construction européenne (Acte unique, Plateforme de la Haye, où est inscrite l'acceptation de la dissuasion nucléaire) se sont traduites par une compréhension et un soutien plus nets aux positions du Royaume-Uni et de la France sur une question telle que les essais nucléaires. Mais il est vrai que la pression qui s'exerçait dans le sens de l'unité à l'époque des euromissiles n'a pas été remplaçée et qu'aucun mécanisme de coopération précis sur la sécurité n'a été mis en place ou n'a eu le temps de fonctionner. Il est bien clair alors que la moyenne européenne se rassemble, non autour de la France et du Royaume-Uni mais davantage autour de l'Allemagne, sur un profil bas concernant le nucléaire. On voit aussi que la cohésion est plus forte à l'UEO qu'à la Communauté et que l'effet d'entrainement des puissances nucléaires, Etats-Unis compris, est limité. A l'époque, l'URSS et les pays du Pacte de Varsovie sont très unis et dans la majorité, c'est à dire chez l'adversaire et les Neutres et Non-alignés européens sont nettement détachés des positions occidentales.

En 1991, après l'unification de l'Allemagne et la fin de l'empire soviétique, de grands changements vont intervenir- diminution de la pression en faveur du désarmement, fin de l'affrontement Est-Ouest, rupture de l'alliance Non-alignés/ URSS, pays de l'Est. Mais, du côté de l'Ouest la situation restera stable. Tous les traits caractéristiques notés en 1988 se retrouvent 3 ans après, il n'y a pas davantage d'intégration, notamment sur les questions nucléaires. Sur 10 ans, il est donc net qu'il existe une déconnection entre les progrès affichés du côté des institutions de la coopération (coopération politique, coopération franco-allemande, consultations dans le cadre de l'UEO) et le fond, qui ne suit pas. Dès cette époque, on se souvient que la perspective de l'élargissement est ouverte vers l'Est et vers les NNA européens. Si l'on considère leurs positions, on note en revanche des évolutions nettes qui s'esquissent: un fort glissement des ex-pays de l'Est vers les positions occidentales, notamment de la part de la Hongrie, de la Pologne et de la Tchécoslovaquie; une position plus modérée de l'Autriche, de la Finlande et de la Suède à l'égard des résolutions les plus sensibles, puisque ces Etats passent du vote pour à l'abstention sur 46/28 essais nucléaires, 46/37 C gel et 46/37 D interdiction des armes nucléaires. D'évidence ils préparent leur participation à la Communauté, leur position a rejoint celle de l'Irlande.

Par la suite, en 1992, 1993 et 1994 (47 ème à 49 ème sessions), les traits que nous avons signalés restent pour l'essentiel stables, et on ne peut pas noter de réel progrès de l'intégration, sauf peut-être pour le Royaume-Uni et la France qui atteignent presque l'unité de positions, une divergence subsistant sur 49/89[9]. Entre la France et l'Allemagne la disparition des écarts maxima à la 47 ème et 48 ème sessions n'est pas confirmée ensuite: on trouve 7 positions communes (49/75 E, 75 F, 75 K, 76 E, 78, 89, 417), quatre divergences (49/67, 69, 82 et 427) et deux écarts maxima (49/75 B et 84). Si la Communauté de vues existe sur les résolutions les plus sensibles (notamment 49/76 E), il y a toujours des divergences sur des résolutions importantes, en particulier 49/69 (traité de 1963) et la réapparition des écarts maxima peut inquiéter. Si la cohésion entre membres de l'UEO reste élevée, on peut y constater aussi une évolution négative de même type que celle que nous avons vue pour le couple France-Allemagne. Alorsque se construit en principe le pilier européen de sécurité et de défense, le désarmement reste un domaine où l'on peut faire entendre sa différence. Seul point réellement positif: la déviance antérieure de la Grèce s'est fortement atténuée. A l'Union européenne, on pouvait noter une petite évolution vers plus d'intégration, une tendance à l'élargissement du groupe médian, mais aussi une certaine dilution, l'Allemagne, les Pays-Bas, la Belgique, le Luxembourg et l'Italie n'émettant plus des votes tout à fait identiques, mais divergeant sur 2 cas (49/75 B et 84). Il devient évident fin 1994 que le vrai clivage se situe de plus en plus entre les puissances nucléaires et les autres, avec cependant pas d'écart maximum sur les questions les plus sensibles, et notamment sur les essais, mais simplement des divergences.

9 Cette divergence est d'ailleurs mineure puisque cette résolution est relative à l'application de la résolution 1514 (XV) sur la décolonisation.

Du côté des Neutres, l'évolution vers la moyenne européenne se confirme, mais l'obstacle de la dissuasion n'est pas levé pour l'Autriche et la Suède (notamment abstention sur 49/76 E). Seule la Finlande a rejoint le groupe médian, comme les anciens satellites, qui s'en rapprochent puis le rejoignent, dans le cas des pays du Groupe de Visegrad en 1994.[10]

A ce stade plusieurs points ressortent nettement:

- Ce qui s'est passé en 1995 exprime bien un problème fondamental et ne relève pas du malentendu et de la mauvaise humeur;
- la coopération politique et la PESC semblent avoir laissé entiers ou presque des clivages importants et peut-être fondamentaux en matière de sécurité;
- l'élargissement récent tend, ce qui était à vrai dire très prévisible, à agrandir l'écart existant; il va dans le sens du retour en arrière, d'un niveau moindre d'intégration; il semble même que l'écart puisse s'agrandir entre les membres les plus anciens de l'Union;
- la situation est probablement à un tournant: les pays qui n'ont pas soutenu la thèse et la politique de la France, n'ont pourtant pas rompu avec la dissuasion; sur la résolution la plus agressive, celle qui était relative au projet de convention sur l'interdiction des armes nucléaires (50/71 E), tous les membres de l'Alliance atlantique et de l'UEO ont voté contre. Il est vrai qu'ici une modification du vote traditionnel aurait signifié que l'on s'opposait aussi au Royaume-Uni et aux Etats-Unis. Dans l'Union européenne, personne n'a voté en faveur de la résolution; l'Irlande, la Suède et l'Autriche se sont abstenues, ce qui était leur position antérieure. La possibilité d'une européanisation de la dissuasion n'est donc pas écartée mais il est bien évident que le point d'où l'on part signifie qu'il sera difficile de mettre en oeuvre cet objectif;
- il paraît évident enfin que, dans le proche avenir, l'Allemagne devrait jouer un rôle essentiel: c'est d'elle d'abord, et à un degré moindre de l'Espagne et de l'Italie, que dépend l'évolution des Européens sur la dissuasion nucléaire, c'est à dire dans une large mesure l'évolution de l'Identité Européenne de Sécurité et de Défense.

10 Sur tous ces points voir des développements plus complets in *J. F. Guilhaudis*, Les Européens et le désarmement aux Nations Unies (47è et 48é sessions de l'Assemblée générale). *Arès* XIV, 5, 1994, pp. 219 - 227 et Arès XV, 1, pp. 126 - 129.

Le statut des capacités militaires européennes

Par Philippe Weckel, Professeur à l'Université de Montpellier I

Dès l'abord, deux évidences s'imposent: la brigade franco-allemande ou le corps européen procède d'une construction empirique marquée par l'absence de formalisme juridique et le pragmatisme.

Le corps européen est déjà opérationnel et pourtant les troupes qui le composent restent stationnées dans leur pays d'origine et, en dehors des manœuvres communes, il n'a d'existence concrète qu'à travers le quartier général de Strasbourg. Le corps présente la nature d'une capacité opérationnelle, c'est-à-dire une affectation de moyens militaires existants, des procédures, une planification, un commandement général. Être abstrait sur le plan militaire, il étonne aussi le juriste qui n'identifie qu'une forme transparente, une réalité ressentie plutôt que perçue. En effet, de tels instruments de la coopération européenne en matière de défense procèdent de décisions politiques mises en œuvre à travers un processus administratif: l'objectif de créer la brigade franco-allemande est inscrit dans le Protocole de 1988 aux accords de l'Elysée[1] et la décision de constituer le corps européen a été arrêtée lors du sommet franco-allemand de 1992[2]. L'EUROFOR et l'EUROMARFOR ont fait l'objet de déclarations constitutives, c'est-à-dire d'actes concertés[3]. Le corps européen existe, il est opérationnel, mais aucun accord formel n'a encore été conclu afin de le doter d'un statut propre.

A vrai dire, les difficultés rencontrées dans la tentative de clarification du schéma institutionnel (U.E., U.E.O. et O.T.A.N.) expliquent certainement ces avancées dans la solidarité européenne, spectaculaires mais informelles. Les militaires ont une grande facilité dans l'activité multilatérale qui s'appuie d'ailleurs sur une pratique multiséculaire. Entre les professionnels de la défense, la coopération internationale est déjà une vieille habitude. En réalité, l'observation vaut pour les trois secteurs de l'Union économique et monétaire, d'une politique étrangère et de sécurité commune ainsi que de la justice et des affaires intérieures où le progrès dans la construction européenne se réalise d'abord par une intégration limitée aux plans techniques et administratifs[4]. En effet, si l'intégration économique dynamique nécessite un transfert de compétences à une institution internationale, en d'autres do-

1 Art. 4 du Protocole du 22 janvier 1988; *J. Jessel*, Les protocoles du 22 janvier 1988: une nouvelle étape de la coopération franco-allemande dans le domaine de la défense et de la sécurité, AFDI, vol. XXXIV (1988), p. 823 à 836.

2 La Belgique, l'Espagne et le Portugal se sont joints à l'initiative franco-allemande.

3 Communiqué commun annonçant la signature des documents constitutifs de l'EUROFOR et de l'EUROMARFOR, Paris, 15.05.95, D.A.I., p. 407. Le dispositif d'intervention rapide réunit la France, l'Espagne, l'Italie et le Portugal. Le commandement de l'EUROFOR a été installé le 9 novembre 1996 à Florence.

4 *M. Virally*, La condition internationale de la République Fédérale d'Allemagne après les Accords de Paris, AFDI, vol. I (1955), p. 29 à 52, sp. 49.

maines l'élaboration et l'exécution d'une politique commune passent en premier lieu par une coopération horizontale entre les services publics nationaux. Le corps européen appartient à cette intégration souterraine.

La création de la brigade franco-allemande et du corps européen procède aussi d'une approche pragmatique qui s'appuie sur l'expérience et la continuité. Ainsi la brigade correspond à la troisième génération de la présence militaire française en Allemagne. En effet, à l'occupation avait succédé la participation à la défense territoriale allemande[5], l'unité mixte symbolisant aujourd'hui la politique commune de sécurité.

Le corps européen apparaît également au terme d'une évolution, comme un changement sans rupture. Il n'a pas été constitué dans un vide juridique, puisque l'instrument de Strasbourg actuellement en projet ne constituera qu'un accord *inter se* modernisant et aménageant la Convention de Londres signée entre les Etats de l'Alliance atlantique sur le statut de leurs forces[6] complétée par le Protocole de Paris du 28 août 1952 sur les quartiers généraux militaires internationaux. Cette convention reprenait les principes directeurs d'un précédent accord de Londres[7], jamais entré en vigueur, signé par les parties au Pacte de Bruxelles créant l'Union Occidentale.

Cette continuité à travers les réorientations successives de la solidarité en matière de sécurité traduit l'attachement à une doctrine européenne sur le statut des forces étrangères. Les principes qui inspirent la Convention ont, en effet, été imposés aux Etats-Unis traditionnellement favorables à une protection maximale du militaire étranger. Se révèle ainsi une opposition analysée par *Serge Lazareff* entre la doctrine du drapeau et celle de la souveraineté amenagée[8].

La doctrine du drapeau défendue par les Etats-Unis développe une interprétation extensive de l'immunité de l'Etat étranger et de la compétence à raison des services publics. Elle s'appuie notamment sur la célèbre affaire „des déserteurs de Casablanca" dont l'évocation à l'occasion de ce colloque prend une résonnance particulière[9]. Pourtant, replacée dans son contexte, la rédaction de la sentence ne peut être utilisée pour justifier une immunité personnelle du militaire. La Cour a seulement condamné l'ingérence du Consulat d'Allemagne dans l'exercice de l'autorité militaire à l'égard des légionnaires déserteurs. Le militaire étranger ne bénéficie donc pas des immunités diplomatiques ou de l'extraterritorialité.

La conception européenne consacrée par la Convention de Londres repose sur l'applicabilité cumulative de la loi du drapeau et de la loi territoriale. Elle correspond

---

5 Protocole sur la cessation du régime d'occupation signé à Paris le 23 octobre 1954.

6 Convention de Londres du 19 juin 1951, *Serge Lazareff*, Le statut des forces de l'O.T.A.N. et son application en France, Paris 1964, 548 p.; Protocole de Paris du 28 août 1952, J.O.R.F. 18.02.1955, p. 1919.

7 Accords sur le statut des membres des forces armées des Puissances signataires du Traité de Bruxelles du 21 décembre 1949. Bien que n'ayant jamais été appliqués, ces accords ont permis aux Etats membres de définir une attitude commune sur le sujet, attitude qui leur permit d'aborder les négociations de Londres sur la Convention des forces de l'O.T.A.N. avec une doctrine commune, *Serge Lazareff*, op. cit. p. 52.

8 Op. cit. p. 10 et s.

9 C.P.A., 22 mai 1909, Aff. des déserteurs de Casablanca, R.S.A. XI, p. 126.

à une relation équilibrée entre l'Etat d'envoi des forces et l'Etat d'accueil fondée sur une confiance réciproque dans leurs systèmes juridiques respectifs: l'adhésion commune à l'Etat de droit rend inutile l'exigence d'une protection exorbitante du militaire étranger.

Ce pragmatisme d'où émerge une certaine identité européenne permet de résoudre les multiples problèmes concrets de la vie militaire dans un contexte international: l'indemnisation des dommages causés par l'utilisation de véhicules, la manière de porter le bérêt ou les conditions d'emploi des armes à feu par les sentinelles.

Toutefois, ces capacités opérationnelles, le corps européen ou la brigade franco-allemande, ne sont que partiellement saisies par le droit en tant que telles et d'une manière, en définitive, non spécifique. Ainsi, le corps européen ne saurait être qualifié d'organisme international et, s'il faut bien se résoudre à l'analyser comme un ensemble d'activités, l'internationalisation n'affecte qu'une fraction d'entre elles, celles qui relèvent de la présence militaire à l'étranger ou de l'action d'un commandement général international.

Constructions empiriques, ces objets juridiques informels ont un statut non-spécifique (I) et, que l'on songe aux actions hors zone de l'Atlantique Nord non couvertes par la Convention de Londres, variable (II).

I. Un statut non-spécifique

Le projet de convention de Strasbourg répond à la volonté d'exprimer solennellement l'avancée dans la construction européenne réalisée par la création du corps européen. Toutefois ce dernier existe déjà et le droit qui lui est actuellement applicable sera simplement adapté et modernisé. Essentiellement les capacités opérationnelles européennes relèvent du droit uniforme créé en vertu du Traité de l'Atlantique par la Convention de Londres sur le Statut des forces et le Protocole de Londres sur les Quartiers Généraux Internationaux. Sont ainsi fixés le régime applicable aux activités militaires à l'étranger (A) et les conditions de fonctionnement du commandement général international (B).

A. Le statut des forces militaires à l'étranger

La Convention de Londres harmonise le régime des forces de l'Alliance dans la région de l'Atlantique Nord et, par conséquent, s'applique incontestablement au corps européen[10]. Toutefois elle ne dispense pas de l'acceptation exprimée par l'Etat d'accueil pour l'admission des militaires et des éléments civils qui les accom-

10 Art. I, para. 1.a): „Force" signifie le personnel appartenant aux armées de terre, de mer ou de l'air de l'une des Parties contractantes qui se trouve pour l'exécution du service sur le territoire d'une autre Partie Contractante de la Région de l'Atlantique Nord ...

pagnent[11]. En outre, les Etats concernés peuvent écarter ses dispositions pour des situations particulières[12]. Ainsi, le champ d'application de cet instrument intègre-t-il, sous réserve d'accords particuliers, l'ensemble des forces étrangères stationnées dans la région de l'Atlantique Nord, y compris celles qui ne sont pas mises à la disposition de l'O.T.A.N.

Conçu pour faciliter la présence permanente des militaires étrangers en dehors des situations de conflits armés, le régime de la Convention de 1951 repose sur un équilibre entre la compétence de l'Etat d'envoi et celle de l'Etat d'accueil (1), ainsi que sur la solidarité des Etats interessés (2).

1. L'équilibre entre les compétences souveraines

La Convention de Londres développe dans son article VII des solutions qui assurent la conciliation entre l'autorité de l'Etat d'origine sur les éléments civils et militaires qui lui sont assujettis et le respect de la souveraineté de l'Etat territorial. Ainsi, son paragraphe 1 formule deux règles générales qui fondent un système complexe de répartition des compétences. La présence sur un sol étranger n'emporte aucune restriction à la compétence répressive, pénale et disciplinaire, de l'autorité militaire, de manière à ce que l'intégrité du service public soit préservée. Parallèlement, la soumission à la loi du drapeau n'affecte en rien la juridiction de l'Etat d'accueil pour les infractions commises sur son territoire[13].

Toutefois, les législations nationales étant très largement similaires, la plupart des faits commis par les personnes relevant d'une force étrangère font l'objet d'incriminations concurrentes. En définitive, ce sont principalement les infractions à la sûreté de l'Etat qui relèvent de la compétence exclusive de l'un des deux Etats[14]. Aussi, pour les cas, nombreux, de juridictions concurrentes, la Convention met en place un système d'attribution d'une compétence prioritaire qui n'est pas sans évoquer par-

---

11 Préambule:
Considérant que les forces d'une Partie peuvent, par accord, être envoyées en service sur le territoire d'une autre Partie;
Etant entendu que la décision d'envoyer ces forces et les conditions auxquelles elles seront envoyées, pour autant que ces dernières ne sont pas prévues à la présente convention, continueront à faire l'objet d'accords particuliers entre les pays interessés ..."

12 Art. I, para.1:
a) ... deux Parties contractantes interessées peuvent convenir de ne pas considérer certaines personnes, unités ou formations comme constituant une „force" ou en faisant partie au regard des dispositions de la présente Convention ...

13 Art. VII, para. 1: Sous réserve des dispositions du présent article,
a) Les autorités militaires de l'Etat d'origine ont le droit d'exercer sur le territoire de l'Etat de séjour les pouvoirs de juridiction pénale et disciplinaire que leur confère la législation de l'Etat d'origine sur toutes personnes sujettes à la loi militaire de cet Etat;
b) Les autorités de l'Etat de séjour ont le droit d'exercer leur juridiction sur les membres d'une force armée ou d'un élément civil et les personnes à leur charge en ce qui concerne les infractions commises sur le territoire de l'Etat de séjour et punies par la législation de cet Etat.

14 Art. VII, para. 2:
a) Les autorités militaires de l'Etat d'origine ont le droit d'exercer une juridiction exclusive sur les personnes soumises aux lois militaires de cet Etat, en ce qui concerne les infractions punies par la législation de l'Etat d'origine, notamment les infractions portant atteinte à la sûreté de cet Etat mais ne tombant pas sous le coup de la législation de l'Etat de séjour ...

tiellement l'application du principe de subsidiarité. Cette priorité appartient normalement à l'Etat d'accueil, sauf lorsque l'infraction porte uniquement atteinte aux biens ou aux personnes relevant de la force étrangère, ou bien se situe dans l'exécution du service[15]. Toutefois, l'Etat prioritaire peut renoncer à exercer sa juridiction, spontanément ou à la demande de l'autre Etat[16]. Par conséquent, le militaire étranger ne bénéficie pas d'une protection personnelle pour les faits commis dans l'exécution du service. L'autorité militaire n'empêche l'exercice des poursuites pénales dans le pays d'accueil qu'en opposant le droit de priorité et en provoquant des poursuites dans le pays d'origine. A défaut, cette autorité militaire devra collaborer avec l'autorité judiciaire du pays de séjour pour la remise de l'inculpé. En effet, la répartition des compétences répressives s'accompagne d'une obligation d'assistance et de coopération qui porte sur l'arrestation, la détention, la conduite des enquêtes ou l'exécution des peines[17].

Enfin, un tel dispositif ne serait pas complet si n'étaient envisagées les garanties assurées aux inculpés et l'étendue du pouvoir de police. Sur le premier point la Convention contient des dispositions précises relatives à l'exercice et à la portée du principe *ne bis in idem*, la juridiction concurrente exposant particulièrement les personnes concernées au risque de doubles condamnations[18]. On relèvera sans surprise que la règle n'affecte pas le pouvoir disciplinaire: un militaire peut encore faire l'objet de poursuites disciplinaires après avoir été acquitté ou condamné par la justice du pays d'accueil. Par contre, la Convention présente, bien entendu, un intérêt limité quant aux garanties de l'accusé en raison du développement du droit pénal européen[19].

L'article VII attribue un pouvoir de police à l'Etat d'origine des forces, qui comporte nécessairement la faculté de prendre des actes de police et l'exercice de la contrainte publique. Cette compétence s'exerce sur les cantonnements et installations pour des motifs de maintien de l'ordre et de la sécurité[20]. Elle s'étend également, avec l'accord de l'Etat d'accueil, hors de ces lieux pour assurer l'ordre et la

---

15 Art. VII para. 3:
a) Les autorités militaires de l'Etat d'origine ont le droit d'exercer par priorité leur juridiction sur le membre d'une force ou d'un élément civil en ce qui concerne:
(i) Les infractions portant uniquement atteinte à la sûreté ou à la propriété de cet Etat ou les infractions portant atteinte uniquement à la personne ou à la propriété d'un membre d'une force, ou d'un élément civil de cet Etat ainsi que d'une personne à charge;
(ii) Les infractions résultant de tout acte ou négligence accomplis dans l'exécution du service:
b) Dans le cas de toute autre infraction, les autorités de l'Etat de séjour exercent par priorité leur juridiction ...

16 Art. VII para. 3:
c) Si l'État qui a le droit d'exercer par priorité sa juridiction décide d'y renoncer, il le notifiera aussitôt que possible aux autorités de l'autre État. Les autorités de l'État qui a le droit d'exercer par priorité sa juridiction examinent avec bienveillance les demandes de renonciation à ce droit, présentées par les autorités de l'autre État, lorsque celles-ci estiment que des considérations particulièrement importantes le justifient.

17 Art. VII para. 3 c).

18 Art. VII para. 8.

19 Art. VII para. 9.

20 Art. VII para. 10 a).

discipline militaires[21]. Ce pouvoir de police attribué aux autorités de l'Etat d'origine des forces comporte donc une atteinte au monopole de l'exercice de la contrainte publique qui, plus encore que la compétence répressive, caractérise la puissance souveraine de l'Etat sur son territoire.

2. La solidarité entre les parties contractantes

L'article VIII de la Convention de Londres règle la question de la réparation des préjudices causés par la présence des forces étrangères. Il met en œuvre un principe de solidarité financière des parties contractantes dans l'activité militaire relevant du cadre du Traité de l'Atlantique Nord.

Ainsi, les Etats parties renoncent dans leurs rapports mutuels à toute réclamation pour les dommages causés aux biens ou aux personnes relevant de leurs forces. Un arbitrage est prévu pour les cas où le dommage a été causé en dehors des opérations se rattachant au Traité[22].

Cependant, cette solidarité financière apparaît mieux encore dans les rapports avec les tiers. En effet, si les forces étrangères bénéficient de l'immunité de juridiction et d'exécution dans toute action en responsabilité pour faute de service[23], l'Etat d'accueil se substitue à l'Etat d'origine dans les rapports avec la victime. Ainsi, lorsqu'un fait commis dans l'exécution du service ou dont une force est légalement responsable (ce qui recouvre en France les faits personnels non dépourvus de tout lien avec le service), la demande d'indemnité est introduite devant les juridictions du for et assimilée à une réclamation dirigée contre les forces armées de l'Etat d'accueil ou leurs éléments civils[24]. Le droit public local s'applique donc dans les relations entre une force étrangère et les tiers, les autorités militaires locales assurant sa défense et le versement des indemnités. Les jugements prononcés par une juridiction du pays d'accueil „lient" les parties contractantes qui ne sont donc pas seulement tenues de donner effet à ces actes juridictionnels nationaux, mais assument une responsabilité solidaire[25]. La substitution des autorités locales est effectuée également dans le traitement des recours gracieux relatifs à des faits qui ne

---

21 Art. VII para. 10 b).

22 Art. VIII para. 1 et 2.

23 Art. VIII para. 5:
(g) Aucune voie d'exécution ne peut être pratiquée sur un membre d'une force ou d'un élément civil lorsqu'un jugement a été prononcé contre lui dans l'Etat de séjour s'il s'agit d'un litige né d'un acte accompli dans l'exécution du service.
para. 9: Sauf dans les conditions prévues au paragraphe 5 (g) du présent article (faute de service), l'Etat d'origine ne peut, en ce qui concerne la juridiction civile des tribunaux de l'Etat de séjour, se prévaloir de l'immunité de juridiction des tribunaux de l'Etat de séjour en faveur des membres d'une force ou d'un élément civil.

24 Art. VIII para. 5:
(a) Les demandes d'indemnité sont introduites, instruites et les décisions prises, conformément aux lois et règlements de l'Etat de séjour applicables en la matière à ses propres forces armées;
(b) L'Etat de séjour peut statuer sur ces dommages; il procède au paiement des indemnités allouées dans sa propre monnaie.

25 Art. VIII para. 5:
(c) Ce paiement (...), ou la décision de la même juridiction déboutant le demandeur, lie définitivement les Parties Contractantes.

se sont pas produits dans l'exécution du service, même si, très logiquement, l'octroi d'une indemnité suppose dans ce cas l'accord préalable de l'Etat d'origine[26].

La Convention prévoit que la charge indemnitaire finale est répartie entre les parties contractantes selon une clé proposée par l'Etat de séjour et acceptée par les autres[27]. Cet Etat supporte une part de l'indemnité, même lorsqu'il n'est pas responsable, cette observation permettant de qualifier le dispositif de mécanisme de garantie.

Ainsi, les parties contractantes garantissent l'indemnisation des tiers à l'égard desquels elles assument une responsabilité solidaire, l'Etat de séjour assurant la représentation de leurs intérêts.

L'article IX règle la question de l'exercice de la capacité civile active de la force étrangère en lui apportant des solutions qui s'inspirent de principes similaires. Sous reserve d'accords particuliers, l'achat de marchandises, la location d'immeubles, le louage de services, l'embauche de salariés locaux pour le compte de la force s'effectuent par l'entremise de l'Etat d'accueil. Ces contrats sont soumis à la loi de cet Etat[28]. Ainsi, l'assimilation de la force étrangère aux forces armées de l'Etat de séjour dans les rapports avec les tiers conduit également à une substitution des autorités militaires locales dans les droits et obligations contractés par l'Etat d'origine.

Ces observations permettent de mieux cerner la nature originale des capacités opérationnelles multinationales, telles que le corps européen.

Tout d'abord, ce procédé de la coopération internationale ne comporte aucun abandon de compétence des Etats qui y participent. Au contraire, les rédacteurs de la Convention de Londres se sont efforcés avec minutie de faciliter la coexistence de deux types de compétences souveraines dans un même espace: la compétence organique et fonctionnelle, à raison du service public donc, détenue par l'Etat d'origine d'une force et la compétence territoriale de l'Etat qui l'accueille. Le service public étranger développe ainsi ses activités dans une relation harmonieuse avec son environnement, l'ordre juridique dominant l'espace. Cependant, cette coexistence se remarque aussi dans les rapports entre différentes forces militaires associées dans des opérations communes. La coopération militaire n'affecte pas l'autorité de l'Etat sur les biens et les personnes affectés au service public. Dans l'étendue de ce service, la loi militaire s'applique sans restriction; l'Etat possède un pouvoir de police pour assurer le maintien de l'ordre et la sécurité, ainsi que la discipline militaire; il conserve également sa compétence répressive, pénale et disciplinaire. Associés par des fins communes, les services publics demeurent indépendants dans leur fonctionnement.

Cette absence de transfert de compétence et le maintien de l'intégrité du service public militaire n'empêchent pas l'émergence d'une identité collective. La capacité opérationnelle internationale constitue bien un groupement d'Etats, d'une nature

26 Art. VIII para. 6.
27 Art. VIII para. 5 (e).
28 Art. IX.

particulière certes. Les Etats d'envoi des forces et l'Etat d'accueil développent une communauté d'intérêts. Ainsi, un membre du groupement n'est pas étranger à l'activité d'un autre membre puisqu'il perd le droit de demander réparation des préjudices qui peuvent en résulter pour lui-même. Face aux demandes d'indemnité présentées par des tiers, la représentation des intérêts collectifs est assurée par l'Etat de séjour, mais les autres ne sauraient être considérés comme des tiers dans cette instance puisqu'ils sont liés par le jugement, etc...

Groupements d'Etats sans personnalité propre, les forces agissant en vertu du Traité de l'Atlantique Nord correspondent à un type d'institutions juridiques qui n'est pas ignoré du droit interne, indivision, groupement de soumissionnaires dans un appel d'offres, etc..., ni du droit international, O.S.C.E. (C.S.C.E.).

La création d'un quartier général permanent renforce cette analyse plutôt qu'elle ne l'infirme.

B. Le statut du quartier militaire international

Les parties au Traité de l'Atlantique Nord ont conclu à Paris le 28 août 1952 un protocole aménageant les règles de la Convention de Londres en ce qui concerne les quartiers militaires internationaux. La Convention règle, en effet, les problèmes qui naissent du stationnement de troupes étrangères ou de l'exécution de manœuvres militaires conjointes, mais ses dispositions ne sont pas adaptées à la situation des quartiers généraux, tels que celui de Strasbourg pour le corps européen, qui sont des structures internationales permanentes assurant l'unité du commandement. Les mêmes principes gouvernent toutefois ces deux instruments qui s'appliquent de manière complémentaire aux capacités opérationnelles européennes.

Le protocole de Paris a pour objet d'harmoniser le statut des quartiers généraux internationaux qui seraient créés par voie d'accord entre des parties au Traité de l'Atlantique Nord. Incontestablement le quartier général de Strasbourg entre dans ces prévisions, mais, aux termes de l'article deux, le Protocole ne s'applique de plein droit qu'aux quartiers généraux interalliés, c'est-à-dire les quartiers généraux suprêmes relevant de l'O.T.A.N. et les quartiers généraux qui leur sont directement subordonnés[29]. Or le corps européen est considéré comme une force de l'U.E.O. Toutefois, l'article 14 ouvre la possibilité d'étendre tout ou partie des dispositions de l'accord à d'autres quartiers généraux sous réserve d'une approbation du Conseil atlantique et il est d'ailleurs fait expressément mention de la Communauté européenne de défense. Les structures atlantiques se voient donc reconnaître un droit de regard sur les mécanismes de commandement proprement européens[30].

Le Protocole de Paris permet ainsi de dégager les principes du statut d'un quartier général permanent relevant d'une capacité militaire européenne.

---

29 Art. 1:
(c) Par „quartier général interallié", on entend tout quartier général suprême et tout quartier général militaire international créé en vertu du Traité de l'Atlantique Nord et directement subordonné à un quartier général suprême.

30 Art. 14.

Le personnel affecté au quartier général est assimilé à une force étrangère au sens de la Convention de Londres[31]. Le statut du quartier général apparaît ainsi comme un simple aménagement tenant compte de l'institutionnalisation du commandement commun. Aussi, les droits et obligations conférés par la Convention à l'Etat d'envoi des forces lui sont normalement transférés[32]. Toutefois, l'article 4 du Protocole de Paris procède à une répartition des compétences et des responsabilités entre le quartier général commun et les Etats d'origine du personnel qui lui est affecté. Ainsi, la juridiction pénale et disciplinaire de l'Etat d'origine s'applique au personnel relevant de sa loi militaire. Les obligations que la Convention de Londres met à la charge de cet Etat dans ses rapports avec l'Etat de séjour, le devoir d'assistance à l'arrestation d'une personne par exemple, sont partagées avec le quartier général, etc...[33]

Le Protocole s'inspire de la nécessité de distinguer la fonction de commandement général qui relève du quartier général de l'autorité militaire qui est conservée par l'Etat d'origine. En effet, le personnel mis à disposition reste intégralement soumis au pouvoir hiérarchique des autorités militaires de son pays. Ces dernières continuent d'exercer à son égard le pouvoir d'instruction, de surveillance et de sanction. L'obligation générale de se conformer aux ordres du commandement commun procède d'ailleurs de l'exercice de ce pouvoir d'instruction et elle ne libère donc pas le militaire de son devoir d'obéissance dans ses rapports avec les autorités de l'Etat d'origine. L'affectation au quartier général constitue une mission désignée au personnel des armées et elle ne nécessite aucune rupture du lien statutaire. Cette distinction entre le commandement général et l'autorité militaire devrait écarter la crainte d'un obstacle constitutionnel à l'activité du corps européen. Ce procédé de coopération n'affecte pas les conditions d'exercice de la souveraineté nationale parce qu'il ne comporte aucune limitation ou transfert de l'autorité militaire. Bien plus, le personnel mis à disposition du quartier général ainsi que les unités nationales placées sous le commandement de ce dernier demeurent sous l'empire de la loi militaire. Par conséquent, une opération militaire européenne menée avec les moyens d'une force comme le corps européen n'est pas nécessairement soumise à un droit des conflits armés unique, puisque les Etats qui y participent ont pu ne pas souscrire les mêmes engagements internationaux en la matière. Cette observation souligne les limites de l'intégration internationale réalisée à travers la constitution des capacités européennes de défense qui n'opère qu'une juxtaposition de services publics nationaux. Toutefois, les inconvénients pratiques de cette diversité du droit applicable restent à démontrer.

Le quartier général possède incontestablement certains des éléments de la personnalité juridique. Il bénéficie d'une autonomie financière puisqu'il dispose d'un budget propre[34]. Il est légalement responsable des faits commis dans l'exécution du

31 Art. 3 (a).
32 Art. 4 para. 1.
33 Le principe de la solidarité financière vis-à-vis des tiers s'applique à l'Etat d'envoi des forces et au quartier général.
34 Art. 12.

service par le personnel qui lui est affecté[35]. Il a la capacité juridique, pouvant contracter, acquérir ou aliéner[36]. Il peut ester en justice[37]. Enfin, le Protocole fait référence à la conclusion d'accords entre le quartier général et l'Etat de séjour, voire à des différends sur l'application de cet instrument auxquels celui-ci serait partie[38]. Faut-il en conclure qu'une capacité opérationnelle européenne constituée autour d'un commandement international permanent comme le corps européen constituerait une organisation internationale, une structure titulaire d'une personnalité propre distincte de celle des Etats qui la composent?

Le Protocole n'attribue pas expressément la personnalité juridique aux quartiers généraux, se bornant à leur conférer une capacité juridique. Toutefois cette distinction entre la personnalité et la capacité ne semble pas universellement admise et la discussion alimente l'interrogation sur la nature du corps européen. La thèse reconnaissant cette personnalité ne paraît guère compatible avec les principes qui ont inspiré la Convention de Londres et le Protocole de Paris. Les forces multinationales sont constituées afin de préparer certaines actions collectives des Etats qui s'inscrivent dans le cadre d'une organisation européenne existante, l'O.T.A.N. ou l'U.E.O. Ainsi, l'attribution de la personnalité juridique au corps européen ajouterait à la complexité du schéma institutionnel de l'Europe. Surtout, elle signifierait un transfert de compétences en opposition avec le souci évident de préserver l'intégrité des services publics nationaux participant à l'entreprise militaire commune.

Sans doute n'est-il pas nécessaire d'avoir recours à la notion de personnalité juridique pour expliquer l'apparente autonomie juridique du quartier général. On sait que l'analyse de la Convention de Londres permet d'identifier une communauté d'intérêts réunissant les Etats d'origine des forces et l'Etat de séjour qui sont liés par des finalités partagées et une solidarité financière. Ce dernier assure la représentation des forces lorsque leur responsabilité est mise en cause et les contrats concernant leur activité sont conclus par son intermédiaire. Dans ce cas, donc, l'identité collective est préservée en évitant le procédé formaliste de l'association dotée d'une personnalité propre et il y a tout lieu de penser que les rédacteurs du Protocole de Paris ont recherché une solution similaire pour les quartiers généraux. En effet, même si le lien statutaire avec l'Etat d'origine n'est pas affecté, le personnel d'un quartier général est considéré comme une force unique au sens de la Convention de Londres correspondant à une activité collective indivisible menée par les Etats participants. C'est, précisément, dans cette indivisibilité que réside la particularité des structures de commandement commun qui a justifié la signature d'un instrument complémentaire. Être collectif associant les intérêts des différents Etats concernés, le quartier général bénéficie d'une attribution de compétences, non en tant qu'organisation internationale ou établissement public international, mais comme un organe commun dont l'activité reste indivisiblement imputable à ces Etats.

35 Art. 6.
36 Art. 10.
37 Art. 11.
38 Art. 15 et 16.

Les capacités de défense européennes présentent ainsi une nature particulière qui leur confère une place propre dans l'architecture européenne. Unions d'Etats sans personnalité propre et entreprises militaires communes, elles réalisent l'objectif de solidarité européenne en évitant de nouveaux transferts de compétence. Mais, simples instruments de la défense commune, ces forces possèdent un statut qui varie en fonction de leur utilisation.

II. Un statut variable

La Convention de Londres et le Protocole de Paris confèrent un statut au corps européen adapté à la période normale de préparation des missions dont il pourrait être investi. En opération, sa condition juridique dépend des circonstances (A) et du cadre juridique de la mission (B).

A. Les circonstances de lieu et de temps

La constitution des capacités de défense européennes semble correspondre à l'évolution des stratégies militaires dans le nouveau contexte des relations internationales qui accordent une place moindre à la défense territoriale et tiennent compte de la nécessité de projeter les forces sur un théâtre extérieur à l'Europe de l'Ouest pour des missions d'une plus grande diversité. Le régime applicable à ces forces dépend ainsi de la localisation de leur activité (1). Il est également modifié lorsque l'opération s'inscrit dans le cadre d'un conflit armé (2).

1. La localisation de l'activité

La Convention de Londres et le Protocole de Paris ne s'appliquent que dans l'aire de l'Atlantique Nord. Dans cette zone, les capacités militaires européennes devraient bénéficier du statut des forces de l'Alliance, sous réserve de la possibilité de conclure des arrangements particuliers.

En effet, l'article 20 de la Convention limite le domaine d'application du statut au territoire métropolitain des parties contractantes. Toutefois, l'alinéa 2 de cet article ouvre la possibilité d'étendre la Convention par voie de déclaration unilatérale à tout territoire relevant de la région atlantique au Nord du Tropique du Cancer[39]. Ainsi, le statut des forces de l'Alliance s'appliquerait au corps européen intervenant sur le territoire des Etats-Unis, alors même qu'une grande partie du continent européen reste *hors zone*!

En outre, le statut ne dispensant pas de l'accord à l'envoi des forces donné par l'Etat de séjour, l'exécution des missions du corps européen *en zone* s'effectuera sur la base d'accords spéciaux conclus avec l'Etat de séjour.

En définitive, le statut du corps européen devrait connaître des variations selon que ses activités se limiteraient au territoire des Etats qui participent à cette entreprise

39 Art. 6 du Traité de l'Atlantique Nord.

commune et qui seront liés par l'accord de Strasbourg, s'étendraient à d'autres pays relevant de l'Alliance, ou déborderaient le domaine d'application de la Convention de Londres. Le statut est également modifié en période d'hostilité.

2. Les circonstances de temps

Conçu pour préparer la défense collective, le statut de la Convention de Londres ne reste en vigueur en cas d'hostilité qu'avec des modifications substantielles. L'article 15 prévoit un réaménagement profond des dispositions du statut pour tenir compte du régime particulier des opérations militaires et des nécessités de l'état de guerre.

Ainsi, le mécanisme d'indemnisation des dommages causés par la présence des forces étrangères n'est pas applicable au règlement des dommages de guerre. Les conditions d'entrée et de séjour du personnel militaire ou des éléments civils qui l'accompagne ainsi que la répartition des compétences de police et répressives font immédiatement l'objet d'un réexamen[40]. Le conflit armé entraîne donc une altération du contenu du statut qui est changé dans ses dispositions les plus importantes. En outre, l'article 15 accorde à chaque partie contractante le droit de suspendre l'une quelconque des dispositions de la Convention et d'obtenir de cette manière la renégociation du statut pour la période des hostilités.

Les Etats européens recherchent dans la voie de la coopération militaire la réponse à leur nouveau besoin de solidarité dans le domaine de la défense et de la sécurité. Les activités des capacités opérationnelles européennes bénéficient de l'expérience de la coopération acquise dans le cadre de l'Alliance atlantique. Néanmoins, cette pratique ancienne et les instruments qui la régissent ne couvrent pas le passage à l'acte, l'exécution des missions que la Déclaration de Pétersberg assigne à la défense et à la politique de sécurité européennes[41].

B. L'objet des missions

Affectant un ensemble de moyens militaires aux missions internationales, les capacités européennes devraient être employées dans des opérations relevant de différents cadres juridiques. En les constituant, les Etats s'efforcent de mettre en place les conditions matérielles préalables à l'affirmation d'une identité européenne de défense et de sécurité. Ils recherchent également une amélioration concrète d'une situation qui est essentiellement marquée par la dépendance de l'Europe à l'égard des moyens d'intervention américains.

Ainsi, faut-il d'abord remarquer la volonté d'échapper aux contraintes spatiales de l'O.T.A.N. Les *documents constitutifs* ne mentionnent pas une aire d'intervention et la crainte manifestée par les pays du Sud de la Méditerranée à l'égard de l'EUROFOR et de l'EUROMARFOR semble sans fondement, puisque les Etats européens n'ont pas l'intention de contrôler le bassin méditerranéen au moyen de

40 En ce qui concerne la liberté de circulation du personnel et la responsabilité civile, l'article 15 n'exige, semble-t-il, qu'une simple consultation des parties.

41 Conseil des ministres de l'U.E.O., Déclaration de Pétersberg, Bonn, 19 juin 1992, D.A.I., p. 357.

ces forces. Ils ont seulement mis en place une capacité opérationnelle qui leur permettra d'agir, si nécessaire, hors de la zone O.T.A.N.

La souplesse caractérise également les conditions d'engagement des forces. La multiplication des capacités européennes ouvre la possibilité de nombreuses combinaisons d'association entre certains Etats. Elles paraissent aussi complémentaires et spécialisées: le corps européen est un véritable corps d'armée adapté à des opérations lourdes; l'EUROFOR devrait permettre la projection rapide de forces préconstituées; l'EUROMARFOR mobilise des forces de la marine et le groupe franco-britannique prépare à des interventions aériennes. Le caractère informel de cette coopération préserve la liberté de chaque Etat qui apprécie la nécessité et les conditions de sa participation à une action déterminée[42]. Les scrupules constitutionnels de certains Etats sont ainsi ménagés au détriment peut être de la fiabilité de ces mécanismes. En outre, la mise à disposition de l'U.E.O. ou de l'O.T.A.N. pour une intervention particulière suppose l'approbation du conseil de l'organisation[43] et l'engagement n'est donc en rien automatique parce qu'il relève de décisions individuelles et collectives prises au coup par coup. La crédibilité de cette coopération militaire dépend ainsi entièrement de la réalité de la solidarité politique européenne et des progrès qui seront enregistrés au niveau de l'Union européenne et de la politique européenne de sécurité commune.[44]

La Déclaration de Pétersberg, dans laquelle les Etats européens ont dressé une typologie des actions communes auxquelles les capacités militaires pourraient être affectées, accroît encore cette dépendance. En dehors de la contribution à la défense collective, ces forces agissant sous l'autorité de l'UEO seraient utilisées pour des interventions humanitaire ou d'humanité, des missions de maintien de la paix, ainsi que *des missions de forces de combat pour la gestion des crises, y compris des opérations de rétablissement de la paix*. Définies de manière apparemment larges, ces *missions de Pétersberg* peuvent nourrir des interprétations divergentes. Ainsi, la Déclaration exclut sans doute l'emploi des forces au titre de l'exercice de la légitime défense collective au bénéfice d'un Etat non-membre de l'Alliance atlantique et de l'aide sollicitée par un gouvernement pour la restauration de son autorité. Cette volonté de clarification risque de paralyser la plupart des initiatives européennes en raison de la complexité de la gestion des crises internationales. En

42 Partie II de la Déclaration de Pétersberg, para. 3: Toute décision de recourir aux unités militaires relevant de l'UEO sera prise par le Conseil de l'UEO conformément aux dispositions de la Charte des Nations Unies. La décision de participer à des opérations spécifiques restera du ressort national et sera prise par les Etats membres conformément à leurs Constitutions respectives.

43 Les rapports entre le corps européen et l'Alliance atlantique ont été réglés par un accord du 21 janvier 1993 et le conseil des ministres de Rome du 19 mai 1993 a désigné le corps comme force relevant de l'UEO. Ainsi, l'Assemblé parlementaire de l'UEO constate avec étonnement que „chaque fois que des forces européennes multinationales sont mises sur pied, l'OTAN insiste sur son droit à les utiliser alors qu'elle semble par ailleurs de plus en plus réticente à monter des opérations dictées par les circonstances nouvelles de l'après-guerre froide, qui menacent la sécurité de l'Europe", Recommandation 578 sur les forces armées européennes, D.A.I., 1994, p. 533.

44 L'intervention du Premier ministre devant l'IHEDH à Paris le 8 septembre 1994 illustre cette évolution qui conduit à utiliser les moyens de la défense commune pour les besoins d'un projet politique qui la dépasse et qui pourrait ainsi comporter par priorité une politique humanitaire de l'Union européenne, D.A.I., p. 554.

effet, il n'y a pas vraiment une correspondance absolue entre la définition du mandat des forces et l'effet obtenu à travers l'intervention et on ne peut pas affirmer, par exemple, que la mission humanitaire de la FORPRONU n'ait pas été en relation, par ses conséquences, avec la légitime défense ou l'aide au gouvernement légal de la Bosnie-Herzégovine. Une opération humanitaire pure se conçoit difficilement et, en pratique, la question se pose toujours de savoir si le sens de la responsabilité dans les relations internationales permet d'assumer l'ambiguïté ou l'ambivalence inévitable de l'intervention et si le risque ainsi créé peut être contrôlé. L'existence d'un *mandat* attribué par le Conseil de Sécurité, qui semble avoir inspiré la rédaction de la Déclaration de Pétersberg, n'offre pas de réelle garantie quant à la portée réelle des missions, parce qu'aucune intervention ne se prête à une analyse univoque. La manière dont la Déclaration sera interprétée fournira donc un test décisif de l'existence d'une communauté de vue sur les responsabilités de l'Europe dans le monde.

Cette incertitude liée aux choix politiques fondamentaux se manifeste aussi dans la dualité entre, d'une part, la défense territoriale commune en application de l'article V du Traité de l'Atlantique Nord et du Traité de Bruxelles modifié et, d'autre part, les missions de Pétersberg, c'est-à-dire le maintien de la paix, les actions humanitaires ou de rétablissement de la paix. Les capacités militaires européennes n'échappent pas au cadre de l'Alliance et sont inévitablement mises à la disposition de l'O.T.A.N. lorsque les moyens militaires sont sollicités pour assurer la légitime défense collective des alliés. En tant que FRUEO, forces régionales de l'Union de l'Europe Occidentale, elles devraient permettre à cette organisation de développer des activités propres de non-guerre qui relèvent en définitive moins de la défense commune que de la participation à la sécurité internationale. L'absence de lisibilité de la politique de défense dans le contexte actuel explique sans doute ce détournement partiel de moyens de défense mis au service de la politique étrangère. Ainsi, les missions de Pétersberg accroissent encore les incertitudes pesant sur les capacités militaires européennes dans la mesure où elles relient l'utilisation de ces forces au développement d'une politique étrangère commune.

Marquant une avancée pratique et pragmatique dans l'affirmation de l'identité européenne de défense, les capacités militaires européennes reflètent toutes les incertitudes liées à la période de transition que traverse l'Union européenne. Avec la constitution de ces forces et la réforme de l'O.T.A.N., les Européens auront supprimé les obstacles matériels qui entravaient la marche vers l'unité. Toutefois, l'enjeu dépasse les questions de défense régionale et le progrès attendu dépendra de la capacité de projeter une identité politique européenne dans les relations internationales. Les entreprises militaires communes, comme le corps européen ou l'EUROFOR, n'ont pas été constituées par référence à la défense collective et par réaction contre une menace précise. Elles devraient donc permettre à l'Union de s'affirmer en tant que Puissance. Premier contributeur de l'aide au développement, de l'aide humanitaire et de l'action pour le maintien de la paix, l'Union européenne prend pleinement sa part de responsabilité dans la gestion des intérêts de la Communauté internationale. Il lui reste à l'affirmer.

Rechtsfragen des Eurokorps und der deutsch-französischen Brigade

Von Prof. Dr. Torsten Stein, Saarbrücken

I. Einleitung

Joseph Rovan[1] hat seinen Beitrag zu einer kürzlich erschienenen Sammelpublikation über das Eurokorps mit dem Satz eingeleitet: „Die bedeutendste Eigenschaft des Eurokorps ist, daß es existiert". Das ist sicher eine Eigenschaft und bedeutend ist sie auch, aber allein genügt das nicht. In Zeiten drastischer Reduzierung der Streitkräfte in allen NATO-Staaten kann es sich die Allianz nicht leisten, einen Großverband lediglich als Beweis der gelungenen Entwicklung von Gegnerschaft zu Partnerschaft oder als Signal für die Stärkung des europäischen Pfeilers der Allianz zu unterhalten. Das Eurokorps muß einsetzbar sein, nicht nur am 14. Juli auf den Champs Elysées oder am 21. Juli in Brüssel[2]. Der „Spiegel"[3] hat in der für ihn typischen Diktion von der Gefahr gesprochen, daß das Eurokorps als „Theatertruppe Karriere machen" könnte, „50.000 Soldaten und ein Ensemble begabter Stabsoffiziere, die pausenlos das Stück vom europäischen Gedanken aufführen".

Um glaubwürdige Einsatzbedingungen für das Eurokorps zu schaffen und es dadurch zu einem ernst genommenen Instrument für europäisches Krisenmanagement zu machen, bedarf es nicht nur des politischen Willens zum Einsatz[4], sondern auch noch der Klärung der einen oder anderen Rechtsfrage.

Das Problem ist nicht neu. Schon bei der deutsch-französischen Brigade, die noch in Zeiten der Ost-West-Konfrontation und unter der Geltung des „General Defense Plan" aufgestellt wurde, war fraglich, ob sie jemals eingesetzt werden würde. Die von den beiden beteiligten Staaten jeweils favorisierten Einsatzoptionen lagen weit auseinander: Einsatz unter operativer Kontrolle des deutschen Territorialheeres in der rückwärtigen Kampfzone der NATO-Heeresgruppe Mitte oder Einsatz in der vorderen Kampfzone unter operativer Kontrolle eines dortigen Befehlshabers, der seine Weisungen von der NATO erhielt[5]. Und die Rechtsfragen, die sich schon damals stellten, harren zum guten Teil auch heute noch einer Antwort. Sie stellen sich im übrigen auch bezüglich anderer multinationaler Großverbände auf deut-

1 *Joseph Rovan*, Das Eurokorps – Von der Vision zur Wirklichkeit, in: Eurokorps und Europäische Einigung (Bonn 1996), S. 31.

2 So auch *Rovan*, ibid., S. 40.

3 Der SPIEGEL Nr. 46/1995 vom 13.11.1995, S. 131.

4 So *Klaus Rose*, Das Eurokorps – Schrittmacher der Europäischen Einigung, in: Das Eurokorps (Fn. 1), S. 443 (452).

5 Vgl. die Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage der SPD-Fraktion (Militärische Zusammenarbeit Deutschland-Frankreich), Deutscher Bundestag, Drucksache 11/1777 vom 4.2.1988, S. 4 (Frage 8).

schem Boden. Ehe ich auf sie eingehe, will ich kurz die Genese der deutsch-französischen Brigade und des Eurokorps in Erinnerung rufen.

II. Von der deutsch-französischen Brigade zum Eurokorps

Die Idee eines gemeinsamen deutsch-französischen Großverbandes wurde erstmals im Juni 1987 durch den deutschen Bundeskanzler der Öffentlichkeit vorgestellt. Sie fand – nach einer deutsch-französischen Heeresübung im September 1987 in Bayern – die ausdrückliche Zustimmung des französischen Staatspräsidenten während des 50. deutsch-französischen Konsultationstreffens im November 1987 in Karlsruhe[6]. Anläßlich der Feierlichkeiten zum 25. Jahrestag des Elysée-Vertrages wurden am 22. Januar 1988 zwei Protokolle zum Elysée-Vertrag unterzeichnet, von denen eines einen deutsch-französischen Verteidigungs- und Sicherheitsrat ins Leben rief[7]. Gegenstand der Arbeit dieses Rates, der sich aus den Staats- und Regierungschefs sowie den Außen- und Verteidigungsministern zusammensetzt[8], sollte unter anderem sein, die „Beschlußfassung hinsichtlich der gemischten militärisch*en* Einheit*en*, die im gegenseitigen Einvernehmen aufgestellt werden"; der hier verwendete Plural wird noch von Bedeutung sein. Der Deutsche Bundestag stimmte den Protokollen mit Gesetz vom 20. Dezember 1988 zu[9].

Die deutsch-französische Brigade hat damit eine, wenn auch sehr allgemein gehaltene, gesetzliche Grundlage. Die Gliederung der deutschen Streitkräfte im übrigen – auch die Unterstellung unter einen multinationalen Großverband – fußt auf der Organisationsgewalt der Bundesregierung (und insbesondere des Bundesministers der Verteidigung) im Verteidigungsbereich, nachdem das Vorhaben eines „Bundeswehrorganisationsgesetzes"[10] schon bald nach Aufstellung der neuen deutschen Streitkräfte aus guten Gründen nicht weiterverfolgt wurde. Die Verfassung verlangt nur, daß sich „die Grundzüge der Organisation" aus dem Haushaltsgesetz ergeben müssen[11].

Am 3. Oktober 1988 begann die Aufstellung der Brigade, ein Jahr später wurde ihr die Masse ihrer Truppenteile unterstellt. Konflikte mit Verpflichtungen aus dem NATO-Vertrag, insbesondere mit dem sogenannten NATO-Folgerecht, wurden dadurch vermieden, daß sich Deutschland an der Brigade nur mit Einheiten und Verbänden der Heimatschutzbrigade 55 beteiligte, die nicht der NATO assigniert waren. Frankreich hatte ohnehin seine gesamten Streitkräfte 1966/67 aus der militäri-

6 Vgl. zur Entstehungsgeschichte der deutsch-französischen Brigade, *Klaus Dau*, Rechtliche Rahmenbedingungen einer deutsch-französischen Brigade, NZWehrr 1989, S. 177 ff.

7 Das 2. Protokoll schuf einen deutsch-französischen Finanz- und Wirtschaftsrat.

8 Die Generalstabschefs nehmen kraft Amtes teil. Die Außen- und Verteidigungsminister bilden gleichzeitig das Ratskomitee, das die Arbeiten vorbereitet, aber keine eigene Entscheidungsbefugnis hat.

9 BGBl. 1988 II, S. 1150.

10 Vgl. § 66 Soldatengesetz.

11 Art. 87 a Abs. 1 GG. Die Ziff. 3 der Vorbemerkung zu Kap. 1403 des Haushaltsplanes 1996 erwähnt ausdrücklich nur den „Deutschen Anteil Deutsch-Französische Brigade", aber nicht die Unterstellung anderer Großverbände unter multinationale Stäbe.

schen Integration der NATO zurückgezogen. Die deutsch-französische Brigade als solche wurde nicht in die Kommandostruktur der NATO eingegliedert. Die Verbände und Einheiten der Brigade sind an drei gemischten Standorten im Südwesten Baden-Württembergs stationiert. Hinsichtlich Einsatzplanung *und Ausbildung* ist die Brigade seit dem 1. Oktober 1993 dem Eurokorps unterstellt[12]. Das ist der einzige Verband, andere sind nur für den Einsatz unterstellt.

Die Entstehung des Eurokorps ist eng mit der Einbeziehung der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik in den Maastrichter Vertrag und der Einbindung der WEU als „integraler Bestandteil der Entwicklung der Europäischen Union" verbunden. Die erste Erwähnung der Absicht, die deutsch-französische militärische Zusammenarbeit über die bestehende Brigade hinaus zu verstärken und den Kern eines europäischen Korps zu bilden, findet sich in einem gemeinsamen Brief des deutschen Bundeskanzlers und des französischen Staatspräsidenten an den amtierenden Vorsitzenden des Europäischen Rates vom 14. Oktober 1991. Dieser Brief enthält daneben Textentwürfe für Titel V des Maastrichter Vertrages und für eine Erklärung der Mitgliedstaaten der WEU[13], die im wesentlichen dann auch Eingang in den Vertrag gefunden haben.

Der endgültige Beschluß über die Aufstellung des Eurokorps erfolgte während der 59. deutsch-französischen Konsultationen in La Rochelle am 22. Mai 1992 auf der Grundlage eines gemeinsamen Berichts des deutschen und des französischen Verteidigungsministers. Auf Einzelheiten aus diesem Bericht, den der deutsch-französische Verteidigungs- und Sicherheitsrat am 15. November 1991 in Auftrag gegeben hatte, ist zurückzukommen.

Die Aufstellung des Eurokorps begann am 1. Juli 1992, seit dem 30. November 1995 gilt es als einsatzfähig. Was bilateral deutsch-französisch anfing, ist in der Folge europäisch geworden. Im Laufe des Jahres 1993 beteiligte sich Belgien, im Herbst 1994 kam Spanien hinzu und 1996 ist Luxemburg beigetreten[14].

Der Korpsstab und das Stabs- und Versorgungsbatallion sind in Straßburg stationiert, die unterstellten deutschen und fast alle französischen Verbände in der Bundesrepublik. Frankreich wird allerdings seine Truppen bis auf drei Verbände der deutsch-französischen Brigade bis 1999 aus Deutschland abziehen. Die belgischen, luxemburgischen und spanischen Anteile des Eurokorps haben ihren Standort in den Heimatländern.

In Deutschland hat das Eurokorps bislang keine spezielle Gesetzesgrundlage. Ob es sie braucht, und sei es nur, weil das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom

12 Vgl. *Helmut Neubauer*, Die Deutsch-Französische Brigade – vom politischen Symbol zum einsatzfähigen Großverband, in: Eurokorps und Europäische Einigung (Fn. 1), S. 331 ff.

13 Europa-Archiv 22/1991, S. D 571 ff.

14 Zum zeitlichen Ablauf und die Beitrittserklärungen vgl. Eurokorps und Europäische Einigung (Fn. 1), S. 493 ff., 607, 617 und 627.

12. Juli 1994[15] vom „Parlamentsheer" gesprochen hat, wird noch zu erörtern sein[16]. Die grundsätzliche Kompetenz des deutsch-französischen Verteidigungs- und Sicherheitsrates, neben der Brigade weitere gemischte Verbände zu vereinbaren, wird in dem schon erwähnten Plural in Art. 4 des Protokolls zum Elysée-Vertrag gesehen, dem der Bundestag zugestimmt hat[17]. Bei einer „beckmesserisch" engen Auslegung könnte man auf die Idee kommen, das Protokoll gelte zwar für weitere deutsch-französische Verbände, aber nicht unbedingt auch für solche mit zusätzlicher europäischer Beteiligung.

III. Die Unterstellung des Eurokorps

Nicht ganz so einfach, wie bei der deutsch-französischen Brigade, war beim Eurokorps auch das Verhältnis gegenüber NATO-Verpflichtungen. Zumindest Deutschland hat dem Eurokorps mit der 10. Panzerdivision einen der NATO assignierten Verband unterstellt.

Im Bericht von La Rochelle[18] heißt es zu Auftrag und Unterstellung des Korps u. a.: „Das Europäische Korps soll Europa erlauben, über Möglichkeiten des eigenen militärischen Handelns zu verfügen"; „Die Aufträge des Europäischen Korps stehen in der Perspektive der Europäischen Union"; „Das Europäische Korps ist ein gemeinsames Instrument der Regierungen der beteiligten Nationen"; „Die Verbände sind vorrangig dem Korps zugeordnet und für den gemeinsamen Einsatz vorgesehen"; „die europäische Ausrichtung des Korps führt dazu, daß es vorrangig im Rahmen der WEU eingesetzt werden kann, in Übereinstimmung mit den Zielsetzungen der Europäischen Union".

Ein Einsatz des Eurokorps im Rahmen der NATO erscheint in dem Bericht von La Rochelle eher nachrangig. Danach kann es „als solches für die gemeinsame Verteidigung der Verbündeten eingesetzt werden" aufgrund eines Abkommens, das „eindeutig den Vorrang für den Einsatz des Korps als Europäisches Korps festlegen" soll. Nur wenn das Korps „nach einer politischen Entscheidung der Teilnehmerstaaten nicht eingesetzt werden sollte, stehen die Truppen für einen Einsatz im nationalen oder im atlantischen Rahmen zur Verfügung".

Soweit dem Eurokorps zugeordnete Verbände in der Vergangenheit der NATO assigniert waren, hätte sich aus dem neuen „Euro-Vorrang" ein gewisser Widerspruch zu Verpflichtungen aus dem NATO-Folgerecht ergeben können. Die NATO hat

15 BVerfGE 90, 286 (382).

16 Offen gelassen wird die etwaige Notwendigkeit einer (erneuten) Beteiligung des Deutschen Bundestages auch von *Rechenberg*, Beteiligung des Deutschen Bundestages bei der Aufstellung des Deutsch-Französischen Europäischen Korps (Eurokorps), Wissenschaftlicher Dienst des Deutschen Bundestages, Reg.Nr. WF III-115/92 (15.2.1993).

17 Vgl. dazu die Denkschrift der Bundesregierung zum Protokoll vom 22.1.1988, Deutscher Bundestag, Drucksache 11/3258, S. 11 (12).

18 Eurokorps und Europäische Einigung (Fn. 1), S. 574 ff.

jedoch auf verschiedenen Gipfeltreffen[19] und Ratstagungen[20] ihre Bereitschaft verdeutlicht, die Herausbildung einer europäischen Sicherheits- und Verteidigungsidentität und die Stärkung des europäischen Pfeilers der Allianz zu unterstützen, die Organisation und die Ressourcen des Bündnisses entsprechend anzupassen und kollektive Ressourcen für WEU Operationen zur Verfügung zu stellen. Letztlich hat die NATO wohl die dem Eurokorps zugeordneten Verbände, soweit sie zuvor „NATO-Verbände" waren, aus der strikten Assignierung entlassen. Bühl[21] spricht allerding von einer „unveränderten NATO-Assignierung" der für das Korps vorgesehenen deutschen Anteile.

Das im Bericht von La Rochelle angesprochene Abkommen über „die Bedingungen, unter denen das Korps für einen Einsatz im Rahmen der Hauptverteidigungs- bzw. der Krisenreaktionskräfte einem entsprechenden NATO-Kommando unterstellt wird", ist weitgehend, aber vielleicht noch nicht abschließend in den sogenannten SACEUR-Abkommen vom 21. Januar und 12. Oktober 1993 realisiert worden, die vom NATO-Oberbefehlshaber Europa, dem deutschen Generalinspekteur und dem französischen Generalstabschef unterzeichnet wurde. Die Abkommen sind geheim, aus einer veröffentlichten Zusammenfassung desjenigen vom 21. Janurar 1993[22] ist zu entnehmen, daß das Korps vorrangig als geschlossener Großverband zur Verteidigung im Abschnitt Europa Mitte, im Rahmen der Krisenreaktionskräfte im gesamten SACEUR Bereich und darüber hinaus außerhalb von Art. 5 des NATO-Vertrages, aber im Rahmen des Bündnisses für Maßnahmen der Friedenserhaltung und -wiederherstellung sowie bei humanitären Aktionen in Unterstützung anderer kollektiver Sicherheitsinstitutionen eingesetzt werden könnte.

Die Verteidigungsminister Deutschlands, Frankreichs und Belgiens haben am 19. Mai 1993 das Eurokorps als „Forces Answerable to WEU" benannt. Die Einsatzbedingungen des Korps im Rahmen der WEU sind in einer gemeinsamen Erklärung vom 20. September 1993 geregelt, die ebenfalls der Geheimhaltung unterliegt. Als geheim eingestuft sind auch die Weisungen des sogenannten „Gemeinsamen Komitees", das sich aus den Generalstabschefs und den politischen Direktoren der Außenämter der beteiligten Staaten zusammensetzt und zuständig ist für die militärpolitische Koordinierung, die Beziehungen zu den verschiedenen Bündnissen und die Umsetzung der Entscheidungen der Regierungen in Weisungen an den Korpsstab. Am Rande sei erwähnt, daß das Erfordernis der Einstimmigkeit für Beschlüsse des „Gemeinsamen Komittees" die konkrete Entscheidungsfindung in der Vergangenheit nicht unerheblich erschwert hat[23].

An dieser Stelle ist vielleicht auch der Hinweis angebracht, daß die Geheimhaltung dieser Abkommen, Erklärungen und Weisungen, wie etwa der Weisung Nr. 4 vom

19 Vgl. die Erklärung auf dem Brüsseler Gipfel vom 11.1.1994, Bulletin der Bundesregierung vom 17.1.1994.
20 Vgl. das Schlußkommuniqué der Berliner Ratstagung; EUROPE Documents No. 1989, 5. Juni 1996.
21 *Hartmut Bühl*, Instrumentarium für WEU und NATO, in: Eurokorps, Handbuch II, Strategische Mobilität (ProPress Verlag, Bonn/Berlin), 1996, S. 18 ff. (22).
22 Eurokorps und Europäische Einigung (Fn. 1), S. 600 f.
23 Vgl. European armed forces. Report, Doc. 1468, Ziff. 12; Assembly of the Western European Union, Proceedings, 40th ordinary Session, Third Part, June 1995, S. 330-354.

13. November 1995 über die Unterstellungsregelungen für Einsätze im Rahmen der UN, der OSZE, der WEU und der NATO, eine zutreffende rechtliche Bewertung nicht gerade erleichtert. So ist es nicht verwunderlich, wenn manche die neue Multinationalität der deutschen Streitkräfte schlicht für verfassungswidrig erklären[24].

Das Zusammenwirken von NATO und WEU und die Zuordnung entsprechender nationaler Verbände sind bislang geregelt durch einseitige, wenn auch wohl abgestimmte Erklärungen und Kommunique's der jeweiligen Bündnisorgane, durch Abkommen zwischen NATO-Befehlshabern und nationalen Generalstabschefs, durch gemeinsame Erklärungen und durch Weisungen im Rahmen intergouvernementaler Zusammenarbeit. Über kurz oder lang wird ein echter Vertrag zwischen der NATO und der WEU wohl unausweichlich werden zur Regelung aller Detailfragen, die sich mit dem Konzept der „Combined Joint Task Forces" und der „trennbaren, aber nicht getrennten Hauptquartiere" verbinden[25].

IV. Die „bi-nationale" bzw. „multi-nationale" Struktur der deutsch-französischen Brigade und des Eurokorps

Die bi-nationale bzw. multinationale „Mischung" der deutsch-französischen Brigade und des Eurokorps geht weniger weit als man aufgrund der Bezeichnungen vermuten könnte. Für die multinationalen Großverbände von der Brigade an aufwärts haben sich drei verschiedene Organisationsformen herausgebildet: Das „Leadnation-Modell", bei dem der Großverband von einem grundsätzlich national zusammengesetzten Stab nach nationalen Führungs- und Einsatzgrundsätzen geführt wird. Die Beteiligung anderer Nationen im Stab beschränkt sich auf Verbindungsoffiziere oder kleinere Verbindungskommandos, die im Einsatzfall aufgestockt werden können. Bestimmtes Stabspersonal kann für den Fall der tatsächlichen Unterstellung eines Truppenverbandes der „Junior-Nation" ausgetauscht werden. Die nachgeordneten Großverbände selbst führen nach nationalen Grundsätzen auf der Basis von Interoperabilitätsvereinbarungen. Beispiele sind das II. deutsch-amerikanische Korps in Ulm und das V. amerikanisch-deutsche Korps in Heidelberg.

Ein weiteres Modell ist das sogenannte „Framework-Modell", bei dem der Rahmen von einer Nation gestellt wird, die für die Führung, Verwaltung und logistische Unterstützung des Stabes zuständig ist, die Arbeitsverfahren (SOP's) im Stab festlegt und die Spitzendienstposten und den größten Teil der übrigen Dienstposten besetzt. Die übrigen Nationen sind nach einem vereinbarten Schlüssel beteiligt. Beispiel ist das ACE Rapid Reaction Corps, bei dem Großbritannien den „Rahmen" stellt.

Bei dritten Modell schließlich, dem „integrierten Großverband", ist der Stab multinational zusammengesetzt, die Dienstposten werden entsprechend dem jeweiligen

24 So *Joachim Wieland*, Die Beteiligung der Bundeswehr an gemischtnationalen Einheiten, in: *Grawert* u. a. (Hrsg.), Offene Staatlichkeit, Festschrift *E. W. Böckenförde*, Berlin 1995, S. 219 ff.

25 Vgl. dazu die Erklärung auf dem Brüsseler NATO-Gipfel (Fn. 19), Ziff. 1.9.

Beitrag der Nationen verteilt und die Spitzendienstposten nach dem Rotationsprinzip besetzt. Führungs- und Einsatzgrundsätze werden in Anlehnung an NATO-Standards weiterentwickelt und für die beteiligten Nationen bindend erlassen. Die zugeordneten Großverbände können bereits in Friedenszeiten unter Operational Command des Kommandierenden Generals gestellt werden[26]. Dieses Integrationsprinzip gilt bi-national u. a. für die deutsch-französische Brigade[27] und multinational u. a. für das Eurokorps[28].

Wirklich integriert sind aber nur die Brigade- bzw. Korpsstäbe selbst und das jeweilige Stabs- und Versorgungsbatallion. Die dazugehörigen Kompanien (z. B. die Sicherungskompanien beim Eurokorps) sind national aufgeteilt; gemischt ist dagegen die Stabskompanie der Brigade[29]. Bereits der derzeitige Stand dieser Integration hat nicht unerheblichen Aufwand verlangt, um eine Vielzahl eher technischer Probleme, aber auch solche zu lösen, die sich im täglichen Dienstbetrieb aus den unterschiedlichen rechtlichen Grundlagen und Dienstvorschriften ergaben[30]. Dabei bleibt die truppendienstliche Unterstellung nicht nur der der Brigade und dem Korps zugeordneten nationalen Einheiten und Verbände in nationaler Verantwortung, sondern auch die truppendienstliche Unterstellung der jeweiligen nationalen Anteile an den integrierten Stäben und Stabsbatallionen[31]. Der Bericht von La Rochelle spricht in diesem Zusammenhang von „aus der Souveränität abgeleiteten Aufgabenbereichen ..., wie z. B. Befehls- und Disziplinarangelegenheiten, Beurteilungswesen, Besoldungswesen, Organisation des Inneren Dienstes und Versorgung"[32]. Dies führt dazu, daß in den gemischten Einheiten und Verbänden eine ganze Reihe von Dienstposten doppelt besetzt werden müssen, damit jedenfalls in den truppendienstlichen Angelegenheiten der Soldat die Befehle von einem Kommandeur oder Kompaniechef seiner Nationalität erhält, oder eben vom stellvertretenden Vorgesetzten mit der „richtigen" Nationalität.

Das löst allerdings noch nicht das Problem, das entstehen kann, wenn übergeordnete Soldaten der einen Nation in einem gemischt-nationalen Stab, einer gemischt-nationalen Einheit oder einem entsprechenden Verband im täglichen Dienstbetrieb, bei Übungen oder auch im Einsatz Soldaten anderer beteiligter Nationen Anordnungen nicht truppendienstlicher Art erteilen müssen. Man kann – gerade in Stäben – nicht jeden Dienstposten doppelt oder gar mehrfach besetzen.

---

26 Vgl. *Hartmut Bühl*, Europäische Sicherheit, in: Eurokorps und Europäische Integration (Fn. 1), S. 175 ff. (165). In der Praxis trifft dies nur auf die deutsch-französische Brigade zu.

27 Andere bi-nationale Beispiele sind das Corps LANDJUT (Deutschland und Dänemark) und das (I.) Deutsch-Niederländische Korps.

28 Multinational integriert sind daneben die Multinational Division Central (als Teil des ARRC) und die EUROFORCE (Florenz), eine französich-italienisch-portugiesisch-spanische Kräftegruppierung in Divisionsstärke.

29 Vgl. *Helmut Neubauer* (Fn. 12), S. 337.

30 Der erste KG des Eurokorps, Generalleutnant *Willmann*, hat daher die Auffassung vertreten, die deutsch-französische Brigade sei ein Sonderfall; generell müsse sich die Integration auf die Korpsebene beschränken (in: Eurokorps und Europäische Integration, Fn. 1, S. 288 f.).

31 *Neubauer* (Fn. 12), S. 342; Denkschrift der Bundesregierung zu den Elysée-Vertrag Protokollen (Fn. 17), S. 13; eingehend *Dau* (Fn. 6), S. 183 ff.

32 Fn. 18.

Für die Bundesrepublik besteht hier die Schwierigkeit, daß angesichts der derzeitigen Rechtslage die Unterstellung von Soldaten unter ausländisches Kommando mit der Folge der Begründung eines formellen Vorgesetzten-Untergebenen-Verhältnisses verfassungsrechtlich nicht möglich ist[33].

In der Praxis ist hier die pragmatische Lösung der „Anweisung auf Zusammenarbeit" gefunden worden[34]. Diese Möglichkeit bestand auch in der Vergangenheit nicht nur in der in der Zentralen Dienstvorschrift 1/50 beschriebenen Form etwa für die „unterstellungsfreie" Zusammenarbeit zwischen nationalen Territorialbefehlshabern und NATO-Kommandeuren, sondern auch für deutsche Offiziere und Unteroffiziere in integrierten NATO-Hauptquartieren und die deutschen Verbände, die nach Übergang des „Operational Command" ihre Einsatzweisungen durch einen NATO-Befehlshaber erhielten[35]. „Anweisung auf Zusammenarbeit" ist insofern der Befehl der nationalen Vorgesetzten, den Weisungen der dazu befugten Vorgesetzten der anderen Nationen Folge zu leisten. Diese „Weisungen" sind dann zwar nicht „Befehle" im disziplinarrechtlichen Sinne oder im Sinne der verfassungsrechtlich dem Bundesverteidigungsminister vorbehaltenen „Befehls- und Kommandogewalt" (Art. 65 a GG), ihre Nichtbefolgung wäre aber dennoch ein Dienstvergehen[36].

Rechtlich völlig unstrittig ist diese Konstruktion nicht. Wieland[37] sieht in dem Befehl zur Zusammenarbeit eine Übertragung von Hoheitsgewalt und mithin „die Unterstellung von Einheiten der Bundeswehr unter das Kommando ausländischer Vorgesetzter im Rahmen gemischtnationaler Einheiten" als „Verstoß gegen das Grundgesetz". Schon dieses Zitat zeigt aber, daß hier mit der einschlägigen militärischen Terminologie und damit mit den tatsächlichen Umständen nicht immer ganz sorgfältig umgegangen wird. In Deutschland hat der Bundesminister der Verteidigung „Full Command" über alle deutschen Streitkräfte. Nur er kann das im „Full Command" enthaltene „Operational Command" an den zuständigen NATO-Oberbefehlshaber übertragen. Dieser kann seinerseits die im „Operational Command" enthaltenen weiter abgestuften Befehlsbefugnisse an seine Bereichsbefehlshaber delegieren. „Operational Command" selbst darf er nur mit Zustimmung der jeweiligen Nation an nachgeordnete Befehlshaber weitergeben[38].

Für den Übergang des „Operational Command" auf NATO-Befehlshaber vertrat die herrschende Auffassung bisher den Standpunkt, daß hierin keine Übertragung von Hoheitsrechten – und damit auch keine Beeinträchtigung der Befehls- und Kommandogewalt – verbunden sei wegen der jederzeitigen Widerruflichkeit der Unterstellung. Nach bestimmten Aussagen im Pershing-Urteil des Bundesverfassungs-

---

33 Vgl. aber auch FAZ vom 10.9.1996, S. 8: „Solana drängt Spanien zur vollen Mitgliedschaft". („Bisher hat Spanien sich nicht der Kommandostruktur der NATO unterstellt. Das bedeutet, daß spanische Truppen keine Befehle von ausländischen Kommandeuren entgegennehmen").

34 Siehe *Dau* (Fn. 6), S. 185 ff.; ebenso *Albrecht Randelzhofer*, in: Maunz-Dürig, Komm. z. GG, Art. 24 Abs. II, Rdnr. 49.

35 Vgl. *Knut Ipsen*, in: Bonner Kommentar, Art. 115 b GG, Rdnrn. 131-160.

36 Als Verstoß gegen die Pflicht zum treuen Dienen gem. § 7 Soldatengesetz; vgl. dazu *Dau*, ibid. S. 186.

37 *Wieland* (Fn. 24), S. 231.

38 Vgl. *Erich Vad/Manfred Meyers*, Multinationalität der Streitkräfte, Europäische Sicherheit 1996, S. 33 ff. (36 f.).

gerichts[39] ist das zwar in Zweifel gezogen, eine ausreichende gesetzliche Übertragungsgrundlage aber im Zustimmungsgesetz zum NATO-Vertrag gesehen worden[40]. In seiner Entscheidung zu „out-of-area Einsätzen" der Bundeswehr[41] hat das Bundesverfassungsgericht die NATO und vielleicht auch die WEU zudem als „System kollektiver Sicherheit" qualifiziert, in deren Rahmen in die Einschränkung von Hoheitsrechten eingewilligt werden kann. Das Recht der NATO- bzw. multinationalen Befehlshaber und Kommandeure, nach Übertragung von „Operational Command" nachgeordneten Befehlshabern und Kommandeuren Aufgaben zuzuweisen oder Aufträge zu erteilen, ist Teil der Souveränitätsbeschränkung, die sich ein Staat mit dem Beitritt zu einem Bündnis bzw. zu einem kollektiven Sicherheitssystem auferlegt hat.

Ob denn alle möglichen Einsätze des Eurokorps, auf die später noch kurz einzugehen ist, von dem ursprünglichen Integrationsprogramm der NATO und WEU Verträge gedeckt sind, oder eine zusätzliche gesetzliche Grundlage brauchen[42], sei dahingestellt. Aber erst das Recht der NATO- bzw. multinationalen Kommandeure, Befehle unmittelbar durchzusetzen, würde die Befehls- und Kommandogewalt des Bundesministers der Verteidigung berühren. Die Befehls- und Kommandogewalt des Bundesverteidigungsministers gehört zwar zu den übertragungsfähigen bzw. beschränkbaren[43] Hoheitsrechten, die Übertragung bedürfte aber eines Gesetzes im Sinne von Art. 24 Abs. 1 GG.

Vielleicht sollte aber in das derzeit noch verhandelte Grundsatzübereinkommen zum Eurokorps, das in jedem Fall der Ratifizierung und damit eines Gesetzes bedarf, auch eine Aussage über die Weisungsbefugnisse gegenüber Soldaten der jeweils anderen Nationen aufgenommen werden. Wenn man darin die Übertragung von Hoheitsrechten sehen will, hielte das Grundgesetz eine Reihe von Ermächtigungsoptionen bereit, die im einzelnen zu prüfen wären: Art. 23 ob der engen Verknüpfung des Eurokorps mit Titel V des Maastrichter Vertrages, Art. 24 Abs. 1, wenn man die bisher gängige Definition der „Zwischenstaatlichen Einrichtung" überdenkt, oder auch Art. 24 Abs. 2[44], wenn man Einsatzoptionen ausschließt, die nicht im Rahmen der UN, der NATO, der WEU oder der OSZE durchzuführen wären.

Eines Gesetzes bedarf es sicherlich auch hinsichtlich mancher der Überlegungen, die unter dem Stichwort „vertiefte Integration" zunächst mit Blick auf das deutsch-niederländische Korps angestellt werden und in einem fortgeschrittenen Stadium nicht nur die vollständige wechselseitige Unterstellung unter die Befehlsgewalt von Vorgesetzten einer anderen Nation, sondern unter Umständen auch die Einbezie-

39 BVerfGE 68, 1 (92 ff.).
40 Vgl. *Georg Nolte*, Die „neuen Aufgaben" von NATO und WEU: Völker- und verfassungsrechtliche Fragen, ZaöRV 64 (1994), S. 95 ff. (114 ff.); *Rüdiger Wolfrum*, in: Handbuch des Staatsrechts, Bd. VII (1992), S. 176, Rdnr. 15.
41 BVerfGE 90, 286 ff.
42 So *Nolte* (Fn. 40), S. 116 f.
43 Siehe insoweit *Hernekamp*, Rdnr. 28 zu Art. 65 a, in: *von Münch/Kunig*, GGK III, 3. Aufl., 1995.
44 Der Rigorismus, mit dem *Wieland* all diese denkbaren verfassungsrechtlichen Grundlagen ausschließen will, geht nicht nur an den rechtlichen Möglichkeiten vorbei.

hung truppendienstlicher Fragen betreffen würden[45]. Da die neue „Multinationalität" der Streitkräfte ob der erheblichen Reduzierung der Truppen in allen Partnerländern geboten ist[46] und unter den tragenden politischen Kräften auch konsentiert erscheint, dürften sich solche Gesetze keinen unüberwindlichen Hindernissen gegenübersehen. Die Bundesrepublik Deutschland wäre allerdings gut beraten, sich nicht wieder in einer ähnlichen „Verfassungsdebatte" zu verfangen, wie hinsichtlich der „out-of-area Einsätze"; diese Debatte hat einen Schaden angerichtet, der noch lange nicht behoben ist.

Die Frage der Weisungs- bzw. Befehlsbefugnisse in multinationalen Großverbänden ist deshalb gleichsam vor die Klammer gezogen worden, weil sie für die Friedensstationierung, militärischen Übungen (Manöver) und den Einsatz des Eurokorps in gleicher oder doch ähnlicher Weise von Bedeutung ist. Im Folgenden soll kurz und ohne Anspruch auf Vollständigkeit auf Fragen eingegangen werden, die sich für die drei genannten Bereiche in besonderer Weise stellen.

V. Friedensstationierung und militärische Übungen

Als Grundsatz sollte für die Friedensstationierung und militärische Übungen eines europäischen Korps das Prinzip der Gleichheit gelten. Gleichheit bedeutet in diesem Zusammenhang weitestgehende Gleichstellung mit den Streitkräften des Aufnahmelandes und Geltung der Rechtsordung des Aufnahmelandes. Angesichts der Tatsache, daß in absehbarer Zeit die Masse der dem Eurokorps zugeordneten Verbände ihren Friedensstandort in den Heimatländern haben wird, ist dies – abgesehen von dem Korps-Hauptquartier – weniger für die Dauerstationierung als vielmehr für Manöver und die Nutzung der Ausbildungseinrichtungen der jeweils anderen Nationen von Bedeutung.

Gegenwärtig gelten für die Stationierung und Manöver der am Eurokorps beteiligten Staaten – jedenfalls was den Aufenthalt in Deutschland betrifft – unterschiedliche Rechtsgrundlagen. Das für alle geltende NATO-Truppenstatut enthält im wesentlichen nur Rahmenvorschriften, die im einzelnen ergänzt bzw. ausgefüllt werden müssen. Das (auch dauernde) Aufenthaltsrecht für französische, belgische und luxemburgische Truppen folgt aus dem Aufenthaltsvertrag vom 23. Oktober 1954[47], der nach der Wiedervereinigung in Kraft blieb[48] und vorübergehende Manöveraufenthalte auch in den neuen Bundesländern erlaubt[49].

---

45 Vgl. *Manfred Rosenberg*, Die deutsch-französische Sicherheitspartnerschaft und ihre Auswirkungen auf multinationale Streitkräftestrukturen, in: Eurokorps und Europäische Einigung (Fn. 1), S. 181 (199); *Dieter Fleck*, Zur Neuordnung des Aufenthaltsrechts für ausländische Streitkräfte in Deutschland, ZaöRV 56 (1996), S. 389 ff. (402).

46 *Willmann* (Fn. 30): „Von Skagen in Jütland bis Gibraltar gibt es nur zwei Nationen, die künftig mehr als eine mechanisierte Division haben".

47 BGBl. 1955 II, S. 253.

48 Vgl. dazu *Torsten Stein*, External Security and Military Aspects of German Unification, ZaöRV 51 (1991), S. 451 ff., und *Fleck* (Fn. 45), S. 390 f.

49 Siehe den Notenwechsel vom 25.9.1990 (BGBl. 1990 II, S. 1251) i.d.F. vom 12.9.1994 (BGBl. 1994 II, S. 26, 3714).

Für den – nur vorübergehenden – Aufenthalt spanischer Einheiten und Verbände in Deutschland gilt das „Streitkräfteaufenthaltsgesetz" vom 20. Juli 1995[50] und die gemäß seinem Art. 1 jeweils für den Einzelfall durch Notenwechsel getroffene Vereinbarung[51]. Derzeit ist ein Notenwechsel in Vorbereitung, der für alle NATO-Staaten dieselben Stationierungsbedingungen vorsieht, wie für die sogenannten „Entsendestaaten". Für den Aufenthalt ausländischer Eurokorps-Truppen für Manöver in Belgien, Luxemburg, Frankreich und Spanien sind, soweit erkennbar, keine besonderen vertraglichen Vereinbarungen getroffen worden.

Die Rechtstellung der belgischen und französischen Streitkräfte bei dauerndem oder vorübergehendem Aufenthalt in der Bundesrepublik ist im Zusatzabkommen zum NATO-Truppenstatut geregelt, der Status der spanischen und luxemburgischen Truppen ergibt sich aus dem NATO-Truppenstatut bzw. dem Streitkräfteaufenthaltsgesetz und den dazu jeweils abgeschlossenen Einzelvereinbarungen. Während das ursprüngliche Zusatzabkommen vom 3. August 1959 noch durch erhebliche Sonderrechte der Stationierungsstreitkräfte geprägt war, ist durch das revidierte Zusatzabkommen vom 18. März 1993, das noch nicht in Kraft ist, aber weitgehend vorläufig angewendet wird, die „innere Gleichheit"[52], d. h. die Bindung an das Recht des Aufenthaltsstaates, in sehr viel größerem Maße gewährleistet. Dennoch erscheint die Unterwerfung unter die Rechtsordnung des Aufenthaltsstaates nach dem Streitkräfteaufenthaltsgesetz, also z. B. für spanische Truppen, noch strikter. Es wäre also eine Aufgabe für die Zukunft, hier gleiche und auf Gegenseitigkeit[53] beruhende Bedingungen zu schaffen.

Ein Bereich, der schon eine gewisse öffentliche Aufmerksamkeit gefunden hat[54], ist der Wachdienst[55]. Die von der Wehrbeauftragten des Deutschen Bundestages[56] geführte Klage, deutsche Soldaten beim Hauptquartier des Eurokorps würden dadurch diskriminiert, daß sie nur mit einem Gummiknüppel Wachdienst versehen müßten, beruht wohl auf einem Irrtum, weil auch französische Soldaten – jedenfalls unterhalb einer bestimmten Alarmstufe – ohne Waffen Wache gehen. Aber auch in der Bundesrepublik Deutschland haben die Soldaten verbündeter Streitkräfte im Wachdienst nicht die Rechte der Bundeswehr aus dem „Gesetz über Anwendung unmittelbaren Zwanges und die Ausübung besonderer Befugnisse durch Soldaten der Bundeswehr"[57] hinsichtlich der Personenüberprüfung, der vorläufigen Festnahme,

---

50 Gesetz über die Rechtsstellung ausländischer Streitkräfte bei vorübergehenden Aufenthalten in der Bundesrepublik Deutschland, BGBl. 1995 II S. 554. Vgl. dazu *Eckhard Heth*, Das Streitkräfteaufenthaltsgesetz, NZWehrr 1996, S. 1.

51 Siehe z. B. die Verordnung über die deutsch-spanische Vereinbarung zur Regelung des Aufenthaltes von Mitgliedern der spanischen Streitkräfte in der Bundesrepublik Deutschland für die Übung „Pegasus 96", BGBl. 1996 II, S. 858.

52 Vgl. *Ernst-Dieter Maar*, Analyse des Abkommens zur Änderung des Zusatzabkommens zum NATO-Truppenstatut (ZA/NTS), NZWehrr 1995, S. 89, und *Fleck* (Fn. 45), S. 393.

53 Siehe die Notenwechsel zur Gegenseitigkeit in: Deutscher Bundestag, Drucksache 12/6477, S. 123 ff.

54 Vgl. FAZ vom 6.3.1996, S. 2 („Die Bundeswehr kann ihren Personalbedarf nicht decken").

55 Siehe dazu auch *Dau* (Fn. 6), S. 184; *Willmann* (Fn. 30), S. 289; *Bernhard Gertz*, Plädoyer für eine fortschrittliche Wehrverfassung in Europa, in: Eurokorps und Europäische Einigung (Fn. 1), S. 467 ff. (469).

56 Jahresbericht 1995, Deutscher Bundestag, Drucksache 13/3900.

57 UZwGBw, BGBl. 1965 I, S. 796; geändert BGBl. 1974 I, S. 469.

der Durchsuchung und Beschlagnahme und der Zwangsanwendung einschließlich des Schußwaffengebrauchs, sondern nur die jedermann zustehenden Rechte der Notwehr und Nothilfe nach dem Strafgesetzbuch[58]. Auch hier sind Gesetzesänderungen mit dem Ziel der Gleichstellung erforderlich.

Für das Hauptquartier des Eurokorps muß ein rechtlicher Status vertraglich festgelegt werden, der ihm Rechtspersönlichkeit im Sinne rechtlicher Handlungsmöglichkeit („capacité juridique") gewährt, die funktionsnotwendige Immunität einräumt, die Rechtsstellung der militärischen und zivilen Mitarbeiter nebst Gefolge bestimmt und die Haftung regelt. Beispiel dafür ist das NATO-Hauptquartiere-Protokoll vom 28. August 1952[59]; abgesehen von den erforderlichen Anpassungen an mittlerweile veränderte Gegebenheiten nennt es die Bereiche, die einer entsprechenden Regelung bedürfen. Der Status des Hauptquartiers des Eurokorps sollte auch Regelungen für den Fall beinhalten, daß ihm für einzelne Aufgaben Anteile zusätzlicher Nationen aus dem Kreis der WEU Mitglieder, der assoziierten Partner der WEU oder dem „Partnership for Peace" – Bereich zugeordnet werden[60].

Dies leitet über zu den Aufgaben des Eurokorps, mit anderen Worten: zu den möglichen Einsätzen.

VI. Der Einsatz des Eurokorps

Der Bericht von La Rochelle[61] sieht die Aufträge des Europäischen Korps „in der Perspektive der Europäischen Union" und nennt als solche

- die Gemeinsame Verteidigung der Verbündeten entsprechend den Artt. 5 des NATO- bzw. WEU-Vertrages,
- die Aufrechterhaltung und Wiederherstellung des Friedens,
- humanitäre Einsätze.

Das sind die sogenannten „Petersberg-Aufgaben" aus der „Petersberg-Erklärung" des Ministerrates der WEU vom 19. Juni 1992[62], die – ebenso wie der La Rochelle-Bericht – in ihrer Unterscheidung zwischen Kampfeinsätzen, friedenserhaltenden Aufgaben und humanitären Einsätzen noch nicht die Erfahrung aus dem Balkan-Konflikt widerspiegelt, daß militärische Gewaltanwendung bei all diesen Einsätzen notwendig werden kann. Das mag aber eine Rolle spielen bei der Entscheidung über den Einsatz, immer unter der Prämisse, daß das Korps als geschlossener Großverband zum Einsatz kommen soll.

---

58 Vgl. dazu *Dau* (Fn. 6), S. 184. Siehe auch Art. 2 § 5 Abs. 2 des Streitkräfteaufenthaltsgesetzes (Fn. 50).

59 BGBl. 1969 II, S. 2000.

60 Vgl. dazu *Willmann* (Fn. 30), S. 293. Das sog. „PfP-Truppenstatut" vom 19.6.1995 (bisher nur veröffentlicht in Nederlands Tractatenblad 1996, Nr. 74) wird nicht ausreichen, da es lediglich das – ergänzungsbedürftige – NATO-Truppenstatut für anwendbar erklärt.

61 Fn. 18.

62 Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung Nr. 68 vom 23.6.1992, S. 649.

Da kommen verschiedene Ebenen ins Spiel, auch wenn man von Einsätzen unter Operational Command des SACEUR einmal absieht. Das Eurokorps ist „Force answerable to WEU". Die Petersberg-Erklärung[63] bestimmt, daß „Beschlüsse zum Einsatz von der WEU zugeordneten militärischen Einheiten (sic!)[64] vom Rat der WEU ... gefaßt [werden]"; da stimmen Staaten mit ab, die dem Eurokorps keine Verbände unterstellt haben. Nach dem Bericht von La Rochelle hat „die gemeinsame Entscheidung über den Einsatz des Korps ... die Zielsetzungen der Europäischen Union zu berücksichtigen"[65]. Über die außen- und sicherheitspolitischen Ziele der Europäischen Union entscheiden – nach derzeitiger Rechtslage gem. Titel V des Maastrichter Vertrages einstimmig – auch Staaten, die weder im Eurokorps mitarbeiten noch Vollmitglieder der WEU sind. Und „über die Teilnahme an bestimmten Operationen entscheiden die Mitglieder [der WEU] nach wie vor als souveräne Staaten entsprechend ihrer jeweiligen Verfassung"[66]; die „gemeinsame Entscheidung über den Einsatz des Korps ... bleibt auf jedem Fall in der Verantwortung der jeweiligen Regierungen"[67].

Die „jeweilige Verfassung" mag diese Entscheidung nicht gerade erleichtern. In der Bundesrepublik Deutschland ist die verfassungsrechtliche Zulässigkeit der meisten wahrscheinlichen – wenn auch nicht aller denkbaren – militärischen Einsätze der Bundeswehr außerhalb der Landes- und Bündnisverteidigung durch das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 12. Juni 1994[68] geklärt. Das Verfassungsgericht hat aber darüber hinaus in einer die Verfassung eher ändernden denn auslegenden Passage des Urteils[69] entschieden, jeder konkrete Militäreinsatz außerhalb der Landesverteidigung bedürfe eines „konstitutiven" Parlamentsbeschlusses. Die daraufhin gefaßten Parlamentsbeschlüsse wie auch die beginnende Debatte über die Verlängerung des IFOR-Mandates zeigen, daß das deutsche Parlament bereit ist, sich im Detail mit dem Einsatzauftrag zu befassen. Dieser Auftrag muß soweit definiert werden, daß er denkbare Eskalationsnotwendigkeiten mit abdeckt. Wenn der Waffengebrauch notwendig wird, kann man nicht die Truppe ins Biwak befehlen und den Ausgang einer Parlamentsdebatte abwarten.

Stimmt nur ein „Eurokorps-Staat" dem Einsatz oder bestimmten Aspekten des Einsatzes nicht zu, generell oder bei der Entscheidung des Gemeinsamen Komitees über die Modalitäten und das Verfahren[70], so gibt es keine „politische Entscheidung" über den Einsatz, die Eurokorps-Truppen stünden „für einen Einsatz im nationalen oder atlantischen Rahmen zur Verfügung"[71]. Für einen Einsatz „außerhalb des Korps" wäre dann offenbar nur noch ein „Informationsverfahren" zwischen den

63 Ibid., Ziff. II.3.
64 In der militärischen Terminologie ist die Einheit die unterste militärische Gliederungsform (= Kompanie); vgl. Glossar, in: Eurokorps und Europäische Einigung (Fn. 1), S. 521.
65 Fn. 18, S. 578, Ziff. 3.1.
66 Petersberg-Erklärung (Fn. 61), Ziff. II.3.
67 Bericht von La Rochelle (Fn. 64).
68 Fn. 15. Siehe zu den noch offenen Fragen möglicher Einsätze *Torsten Stein/Holger Kröninger*, Bundeswehreinsatz im Rahmen von NATO-, WEU- bzw. UN-Militäraktionen, JURA 1995, S. 254 ff.
69 Siehe dazu STEIN/KRÖNINGER, ibid., S. 259, 261.
70 Vgl. Bericht von La Rochelle (Fn. 64).
71 Bericht von La Rochelle (Fn. 18), Ziff. 3.2.2.

Teilnehmerstaaten erforderlich[72]. Oder kann es einen Einsatz des Korps „minus eins" oder gar „minus zwei" geben? Müßten dann die Offiziere der sich nicht beteiligenden Staaten aus dem Korpsstab zurückgezogen werden[73]? Etwa analog den Regeln über die Beschlußfassung im Rat der EG nach dem Protokoll über die Sozialpolitik?

Nach den Festlegungen im Bericht von La Rochelle („... für einen gemeinsamen Einsatz vorgesehen"...) erscheint das kaum möglich. Für einen geschlossenen Einsatz der deutsch-französischen Brigade außerhalb des Korps müßte zudem eine neue Unterstellung gefunden werden, sofern man sie nicht selbständig unter dem deutsch-französischen Sicherheitsrat einsetzen will. Sehr viele sinnvolle Einsätze für eine selbständige Brigade sind allerdings nicht erkennbar.

Lösungen, wie sie jetzt für eine künftige Ausgestaltung der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik diskutiert werden, denenzufolge keine Maßnahme am Veto eines EU-Mitgliedstaates scheitern soll, beteiligungsunwillige Staaten aber „wohlwollend", „unionstreu" und „solidarisch" abseits stehen dürfen, bieten für das Eurokorps keinen Ausweg.

Auch bei den völkerrechtlichen Fragen, die sich angesichts eines tatsächlichen Einsatzes des Eurokorps stellten, gibt es einzelne Probleme. Sie betreffen beispielsweise die Geltung des humanitären Völkerrechts für bewaffnete Konflikte. Die Genfer Abkommen von 1949 sind für alle Eurokorps-Staaten in Kraft, das gleiche gilt aber, soweit ersichtlich, nicht für beide Zusatzprotokolle[74] und schon gar nicht für das UN-Waffenübereinkommen von 1980[75] oder das Umweltkriegsübereinkommen von 1977[76]. Jede Truppe und jeder Kommandeur muß das für ihren/seinen Heimatstaat geltende Recht beachten. Keine Truppe darf Anweisungen erhalten, die mit diesem Recht unvereinbar wären. Das folgt schon aus der Überlegung, daß etwaige Repressalien die Verbände des Korps insgesamt treffen würden. Für die Einhaltung eines Maximalstandards an humanitärem Kriegsrecht spricht auch die unter den Bündnispartnern geltende Rücksichtnahme-Pflicht.

Die völkerrechtliche Verantwortlichkeit für völkerrechtswidrige Handlungen im Einsatz bliebe national. Insofern ist die Nationalitätenkennzeichnung der Soldaten entscheidend und nicht das Ärmelabzeichen des Eurokorps. Nicht zuletzt aus diesem Grunde hält das deutsche Verteidigungsministerium an der Konzeption des „Nationalen Befehlshabers im Einsatzgebiet (NatBefH i.E.) fest, der auch nach Übertragung der taktisch/operativen Führung im Einsatz (TOA) ausschließlich befugt bleibt, als Vorgesetzter Befehle an deutsche Soldaten mit Anspruch auf Gehorsam zu erteilen[77]. Er hat u. a. zu prüfen, ob eine Weisung eines Bündnisbefehlsha-

72 Bericht von La Rochelle, ibid., Ziff. 2.2.2.

73 Siehe *Rovan* (Fn. 1), S. 41, und *Willmann* (Fn. 30).

74 Frankreich hat das 1. Zusatzprotokoll nicht ratifiziert (Stand 31.12.1994).

75 Frankreich hat das Brandwaffenprotokoll (III) nicht ratifiziert, Belgien und Luxemburg sind nicht Vertragspartner (Stand: 31.12.1994).

76 Frankreich und Luxemburg sind nicht Vertragspartner (Stand: 31.12.1994).

77 Führungsweisung des Bundesministers der Verteidigung über „Verantwortlichkeiten für Einsätze der Bundeswehr im Frieden außerhalb des Hoheitsgebietes der Bundesrepublik Deutschland sowie für Hilfeleistungen im Not- und Katastrophenfällen im In- und Ausland im Frieden".

bers/Kommandeurs mit deutschen Rechtsvorschriften einschließlich der anwendbaren völkerrechtlichen Verträge, mit dem Mandat sowie mit sonstigen Auflagen vereinbar ist, an die der Einsatz des deutschen Kontingentes geknüpft ist („Wahrnehmung deutscher Interessen")[78].

Wenn das Eurokorps eingesetzt würde für andere Aufgaben als die Landes- bzw. Bündnisverteidigung, so wäre eine weitere zu beantwortende Frage die, wer die „Rules of Engagement" aushandelt und welches der Status des Korps auf fremden Territorium wäre. Für einen Einsatz im Rahmen der Vereinten Nationen gibt es hinreichend Beispiele, für einen Einsatz im NATO-Rahmen könnte das Dayton-Abkommen Vorbild sein. Bei einem Einsatz im Rahmen der EU/WEU oder der OSZE wären es wohl diese Organisationen, die die Bedingungen festzulegen bzw. auszuhandeln hätten.

Vor all diesen Fragen steht aber jene nach der Einigung über den Einsatz überhaupt. Voraussetzung dafür ist eine funktionierende europäische Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik[79], und damit schließt sich der Kreis zu den anderen Themen dieser Tagung.

78 Siehe *Vad/Meyers* (Fn. 38), S. 38.
79 So auch *Willmann* (Fn. 30), S. 279.

Die Strukturen der Deutsch-Französischen Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Sicherheits- und Verteidigungspolitik – Rechtsgrundlagen und Entwicklung –

Von Dr. Günther Koenig, Paris[*]

Einleitung

Am 10. März 1966 verkündete General de Gaulle[1], daß Frankreich entschieden habe, sich aus den integrierten militärischen Kommandostrukturen der NATO zurückzuziehen[2], verbunden mit der Forderung, daß die alliierten Einrichtungen – sehr zum Leidwesen der betroffenen Kommunen – binnen Jahresfrist französischen Boden zu verlassen hätten. Die Ausquartierung des NATO-Hauptquartiers (*Paris*) und der für Europas Verteidigung wichtigsten Kommandos SHAPE (*Rocquencourt*) und AFCENT (*Fontainebleau*) mitsamt dem alliierten Personal war bis zum 01. April 1967 beendet[3].

Dreißig Jahre später arbeitet die Allianz auf der Basis des „Signals von Berlin" vom 03. Juni 1996[4] an den Modalitäten für eine Rückkehr Frankreichs in eine strukturell „runderneuerte" NATO mit aktualisiertem Aufgabenspektrum, in der die europäische Sicherheits- und Verteidigungsidentität sichtbar zum Ausdruck kommt und in der Frankreich nach eigenen Worten den ihm zukommenden Platz[5] einzunehmen bereit ist. Damit scheint sich der Kreis wieder zu schließen[6], falls es gelingt, die noch offenen Fragen der künftigen Kommandostruktur[7] in einer für alle Beteiligten akzeptablen Form zu lösen.

Trotz der militärpolitischen Abkopplung Frankreichs von der NATO, der Deutschland als „atlantischer Musterschüler" angehört, haben sich zwischen beiden Län-

---

* Botschaftsrat I. Kl., Ständiges Mitglied des Sekretariats des D/F Verteidigungs- und Sicherheitsrats (Paris). Der Beitrag gibt die persönliche Auffassung des Verfassers wieder und ist auszugsweise in deutscher und französischer Fassung über Internet: http://www.amb-allemagne.fr/dfzusam.htm abzurufen.

1 Nach Vorabinformation des amerikanischen Präsidenten *Lyndon B. Johnson* am 7. März; vgl. auch den Brief an BK *Erhard* vom 9. März 1966, in dem es a. E. heißt, daß die deutsch-französischen Sonderbeziehungen vor allem auf dem Gebiet der Verteidigung hiervon unberührt bleiben, beide abgedruckt in *P. Maillard*, De Gaulle et l'Allemagne, Annex XI und XII, S. 306 bzw. 308.

2 Mit Wirkung vom 1. Juli 1966.

3 Vgl. „Das Atlantische Bündnis – Tatsachen und Dokumente, 1990, S. 532 f.

4 NATO-Ministertagung am 03.06.1966, Bulletin der Bundesregierung 1996 Nr. 47, S. 505 ff.

5 Vgl. die Ankündigung von AM *de Charette* am 5. Dezember 1965 vor dem NATO-Rat in Brüssel, Frankreich-Info (11.12.1995), S. 373.

6 Vgl. auch die Entscheidung des spanischen Parlaments für die NATO-Integration vom 14.11.1996.

7 In erster Linie geht es um die französische Forderung nach einer „Europäisierung" des NATO-Südkommandos in Neapel (AFSOUTH), das traditionell von einem Amerikaner – gleichzeitig als OB der VI. Flotte – geführt wird (CINCSOUTH).

dern auf dem verteidigungs- und sicherheitspolitischen Gebiet *privilegierte* Beziehungen mit *institutionalisierten Organisationsstrukturen* entwickelt, die *einzigartig* sind und die durch die Presseveröffentlichung des Gemeinsamen deutsch-französischen sicherheits- und verteidigungspolitischen Strategiekonzepts[8] neuerdings auch eine gewisse Publizität erfahren haben.

Rechtsgrundlagen sind der Elysée-Vertrag und dessen 25 Jahre später vereinbartes Zusatzprotokoll zur Schaffung des Deutsch-Französischen Verteidigungs- und Sicherheitsrats.

I. Der Elysée-Vertrag vom 22. Januar 1963

Programmatische Grundlage für die Organisation und die Grundsätze der bilateralen Zusammenarbeit ist der Elysée-Vertrag[9] – die *Magna Charta* der deutsch-französischen Beziehungen, der auch auf sicherheits- und verteidigungspolitischem Gebiet neue und weitreichende Perspektiven eröffnet hat.

1.1 Unter dem Titel Programm werden Konsultationen mit dem Ziel vereinbart, in allen *wichtigen Fragen der Außenpolitik*[10] so weit wie möglich zu einer gleichgerichteten Haltung zu gelangen und zwar vornehmlich im Bereich der Ost-West-Beziehungen und in *allen* Angelegenheiten, die in der NATO, der WEU und den Vereinten Nationen behandelt werden. Zur Umsetzung dieses Programms sind regelmäßige Konsultationen vorgesehen mit eindeutigen Kompetenzzuweisungen, im einzelnen:

- Gipfelkonsultationen der Staats- und Regierungschefs mindestens zweimal jährlich,
- Treffen der Außenminister, die für Programmausführung und Gesamtkoordinierung verantwortlich sind, mindestens alle drei Monate,
- Ständiger Dialog der Politischen Direktoren der Außenministerien durch monatliche Treffen zur Fortschrittskontrolle und zur Vorbereitung der Ministertreffen.

1.2 Auf dem Gebiet der *Verteidigung* sind die Ziele noch anspruchsvoller und präziser:

- Annäherung der militärischen Auffassungen, um zu gemeinsamen Konzeptionen zu gelangen,
- Verstärkung des Personalaustauschs zwischen den Streitkräften, einschließlich der zeitweiligen Abordnung ganzer Einheiten,

8 Vgl. Le Monde vom 25./27./30.01.1997 und FAZ vom 30.01.1997 (Leitartikel und S. 7).

9 BGBl. 1963 II, S. 705 ff. und 1153 ff. (in Kraft getreten am 03.07.1963), vgl. auch 30 Jahre deutsch-französische Zusammenarbeit im Bereich der Verteidigung und Sicherheit (fortan: 30 Jahre) hg. vom Sekretariat des D/F Verteidigungs- und Sicherheitsrats, Paris 1993, S. 98 - 103.

10 Außenpolitik in diesem Zusammenhang umfaßt auch alle Bereiche der *Sicherheitspolitik*.

- Auf dem Gebiet der Rüstung gemeinsame Organisation der Ausarbeitung geeigneter Rüstungsvorhaben und der Vorbereitung der Finanzierungspläne,
- Regelmäßige Treffen der Verteidigungsminister alle drei Monate, der Generalstabschefs alle zwei Monate.

1.3 Ergänzt wird dieses Konsultationsprogramm durch die Einsetzung einer interministeriellen Kommission mit Koordinierungsfunktion, die regelmäßig einen Bericht über den Stand der bilateralen Zusammenarbeit vorlegen soll.

Nicht vorgesehen war die Einbeziehung der Arbeitsebene in die Dialogverpflichtung; es fehlte auch ein organisatorischer Rahmen, der eine „Inpflichtnahme" der (Nachfolge-)Regierungen erlaubt hätte.

2. Der Elysée-Vertrag stand zunächst unter keinem guten Stern[11]. Die darin kodifizierte Vision einer engen sicherheits-, vor allem verteidigungspolitischen Zusammenarbeit blieb weitgehend Utopie[12]. Die Gründe hierfür sind vielfältig[13]. Vor allem die vom Bundestag dem Ratifikationsgesetz vorgeschaltete Präambel, die die amerikanische Handschrift nicht ganz verleugnen kann[14], führte bei de Gaulle zu einer persönlichen Verbitterung, die lyrisch überhöht in dem bekannten „Rosengleichnis" zum Ausdruck kam: „Oh, vous savez, les traités, c'est comme les jeunes filles et les roses, ils ne durent que l'espace d'un matin"[15]. Bedeutsamer waren jedoch die sachlichen Differenzen: Mit der bereits 1963 beginnenden NATO-„Entfremdung[16]" Frankreichs entwikkelten sich die beiderseitigen Auffassungen zu sicherheits- und verteidigungspolitischen Strategien derart auseinander, daß es keine Basis mehr gab für die Erarbeitung gemeinsamer Konzeptionen. Entscheidend kam hinzu, daß der *politische Wille*, diese von Adenauer und de Gaulle initiierte Kooperationspolitik mit Leben zu erfüllen, bei ihren Nachfolgern nur schwach ausgeprägt war.

---

11 Z. B.: die kategorische Ablehnung des britischen Wunsches zum EWG-Beitritt durch *de Gaulle* auf der Pressekonferenz vom 14.01.1966; die deutsche Ergebenheitsadresse vor dem NATO-Rat am 23.01.1966 (Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland 1963, Band 1, Dok. 75, S. 251), die Demontage *Adenauers* und die ihm am 23.04.1963 aufgezwungene Rücktrittsentscheidung; vgl. (sein Dolmetscher) *Kusterer:* Der Kanzler und der General, 1995, S. 327 - 340.

12 Mit Ausnahme der bereits seit Jahren erfolgreichen Rüstungskooperation, vor allem die Gemeinschaftsprojekte Flugabwehrrakete ROLAND, die Panzerabwehrraketen MILAN und HOT, das Schulflugzeug ALPHA-JET, Transall-C 160, vgl. hierzu auch *Bittner,* Deutsch-Französische Rüstungsproduktion – eine positive Bilanz, sowie *François Heisbourg,* Für einen neuen Anfang; beide in *Kaiser/Lellouche,* Deutsch-Französische Sicherheitspolitik, 2. Aufl. 1988, S. 113 bzw. 129.

13 *Nicole Gnesotto,* Der sicherheitspolitische Dialog 1954 bis 1986, S. 5 ff., sowie *L. Rühl,* Die blockierte Zusammenarbeit, S. 27 ff.; beide in *Kaiser/Lellouche,* a.a.O.

14 Zitiert nach *Kusterer,* a.a.O., S. 333.

15 „... Verträge sind wie Rosen und Mädchen: sie blühen nur einen Morgen ..." und die spätere Replik Adenauers: „Rosen und junge Mädchen ..., natürlich haben sie ihre Zeit, aber die Rose – und davon verstehe ich nun wirklich etwas ... – ist die ausdauerndste Pflanze, die wir überhaupt haben – sie hält jeden Winter durch." Vgl. auch die Antwort *de Gaulles* hierauf in *Kusterer,* a.a.O., S. 349.

16 *De Gaulle* entzog am 15. Juni 1963 die französische Atlantikflotte – wie vorher schon die Mittelmeerflotte – dem NATO-Oberbefehl.

Es bedurfte mehrerer Generationswechsel im Kanzleramt und im Elysée – um genau zu sein: 19 Jahre – bis das sicherheits- und verteidigungspolitische Instrumentarium des Vertrages von 1963 reaktiviert wurde.

3. Die Entscheidungen hierzu fielen im Jahre 1982, zunächst auf dem 39. deutsch-französischen Gipfel (Schmidt/Mitterrand) am 24./25. Februar[17], anschließend auf dem 40. Gipfel (Kohl/Mitterrand)[18] am 21./22.Oktober, auf dem die vollständige Durchführung des Elysée-Vertrags im Bereich Verteidigung und Sicherheit sowie folgende konkrete Maßnahmen beschlossen wurden:

3.1 – Halbjährliche Treffen der Außen- und Verteidigungsminister im Rahmen der Gipfelkonsultationen,

– Einsetzung eines hochrangigen „Lenkungsausschusses" zur Vorbereitung dieser Ministertreffen auf der Ebene der Politischen Direktoren und des Generalinspekteurs/Generalstabschefs[19].

– Schaffung dreier dem Ausschuß unterstellter Arbeitsgruppen: „Strategie und Abrüstung", „Militärische Zusammenarbeit" und „Rüstungszusammenarbeit".

3.2 Damit waren arbeitsfähige Strukturen geschaffen, die zur intensiven Abstimmung genutzt wurden und zu zahlreichen gemeinsamen sicherheits- und verteidigungspolitischen Initiativen führten, z.B.:

– das gemeinsame Festhalten am NATO-Doppelbeschluß,[20]

– Abkommen über den gemeinsamen Bau eines Panzerabwehrhubschraubers,[21]

– Wiederbelebung der Westeuropäischen Union,[22]

– Entscheidung über die Einrichtung eines „heißen Drahts" zwischen Bundeskanzler und Elysée am 24.08.1985,

– Gemeinsame Haltung beim KSZE-Prozeß und bei der konventionellen Rüstungskontrolle,[23]

17 Bulletin der Bundesregierung (fortan: Bulletin) Nr. 19 vom 04.03.1982, S. 145 ff.

18 Bulletin Nr. 99 vom 27.10.1982, S. 916 ff. Vgl. auch Pressekonferenz von Präsident *Mitterrand*, „La Politique Etrangère de la France" – Textes et Documents, Oktober 1982, S. 40.

19 Der sich am 07.12.1982 als D/F Ausschuß für Sicherheit und Verteidigung konstituierte.

20 Vgl. die Rede von Präsident *Mitterrand* vor dem Bundestag am 20.01.1983, Bulletin der Bundesregierung Nr. 8 vom 26.01.1983, S. 63 - 70.

21 Beim 43. Gipfel vom 28./29.05.1984.

22 Beim Ministerrat der WEU vom 26/27.10.1984; Bulletin Nr. 129 vom 30.10.1984, S. 1138 ff.

23 Pressekonferenz *Genscher/Dumas* anl. Stockholmer Konferenz über Vertrauensbildung und Abrüstung in Europa, Bulletin Nr. 10 vom 30.01.1986, S. 68.

- Vereinbarung mit französischem Konsultationsangebot beim Einsatz prä strategischer Waffen auf deutschem Gebiet,[24]
- Gemeinsame deutsch-französische Offiziersseminare,[25]
- Gemeinsame Manöver, auch in Frankreich, vor allem die Großübung „Kecker Spatz" im Oktober 1987 mit 55.000 deutschen und 20.000 französischen Soldaten unter alternierendem „operational control".

4. Ein Höhepunkt in der bisherigen Entwicklung war die Ankündigung auf dem 50. deutsch-französischen Gipfel[26] in Karlsruhe am 13. November 1987,

- einen deutsch-französischen Großverband der Landstreitkräfte (*Deutsch-Französische Brigade*) aufzustellen[27] und
- einen gemeinsamen „*Sicherheits- und Verteidigungsrat*" einzurichten[28]

II. Protokoll zum Elysée-Vertrag vom 22. Januar 1988

1. Das Zusatzprotokoll zur Schaffung des deutsch-französischen Verteidigungs- und Sicherheitsrates ist integraler Bestandteil des Elysée-Vertrages[29] (Artikel 6) und wurde an dessen 25. Jahrestag von Bundeskanzler Kohl und Staatspräsident Mitterrand unterzeichnet[30]. Unter gleichem Datum wurde zwischen den Außenministern Genscher und Raimond ein Notenwechsel über die Organisation des Sekretariats vollzogen. Am 28.10.1988 wurde der französischen Regierung per Verbalnote eine deutsche Denkschrift[31] übermittelt, die – entsprechend der deutschen Staatenpraxis – eine ausführliche Kommentierung der Vertragsbestimmungen für das parlamentarische Zustimmungsverfahren enthält. Das Protokoll wurde vom Deutschen Bundestag und der Französischen Nationalversammlung zeitgleich am 01.12.1988 ratifiziert und trat am 19. April 1989 in Kraft[32].

2. *Der Verteidigungs- und Sicherheitsrat*

2.1 Er besteht aus den Staats- und Regierungschefs[33] sowie den Außen- und Verteidigungsministern. Kraft Amtes nehmen der Generalinspekteur der Bundeswehr und der französische Generalstabschef teil (Artikel 2), in der Praxis

24 Anläßlich des 47. Gipfels am 27./28.02.1986; Bulletin Nr. 24 vom 07.03.1986 S. 180.
25 1. Seminar vom 06. bis 11.07.1987 am Zentrum für höhere militärische Studien (CHEM) in Paris.
26 Bulletin Nr. 126 vom 18.11.1987, S. 1070 f.
27 Von BK *Kohl* bereits auf einer Pressekonferenz am 19.06.1987 vorgeschlagen.
28 Von Präsident *Mitterrand* bei Abschluß des Manövers „Kecker Spatz" am 24.09.1987 angeregt.
29 BGBl 1988 II, S. 1150, und 30 Jahre, a.a.O., S. 109 - 111.
30 Außerdem von *Jacques Chirac* in seiner damaligen Funktion als Ministerpräsident.
31 Abgedruckt in BT-Drucksache 1988 Nr. 3288.
32 BGBl II 1989, S. 471.
33 D. h. dem Bundeskanzler, dem französischen Staatspräsidenten und Premierminister.

auch die Politischen Direktoren der Außenministerien, die Berater des Kanzlers und des französischen Präsidenten sowie Vertreter des Ratssekretariats[34]. Der Rat ist das höchste Konsultations-, Entscheidungs- und Beschlußgremium und hat, da er die höchsten Repräsentanten der Exekutive in sich vereinigt, im Gegensatz zu dem gleichzeitig geschaffenen Finanz- und Wirtschaftsrat[35] „Gipfelniveau"; von ihm gehen die eigentlichen politischen Impulse aus.

2.2 Die Zielvorgabe für seine Tätigkeit ergibt sich aus der Präambel, die die Zusammenarbeit in eine europäische und atlantische Perspektive stellt und die Entschlossenheit beider Seiten unterstreicht, „im Bewußtsein ihrer gemeinsamen Sicherheitsinteressen . . . ihre Auffassung in allen die Verteidigung und Sicherheit Europas berührenden Fragen einander anzunähern". Seine Aufgaben knüpfen an die einschlägigen Bestimmungen des Elysée-Vertrages an, gehen jedoch weit über diese hinaus. Sie sind in Artikel 4 aufgezählt:

- Ausarbeitung gemeinsamer Konzeptionen auf dem Gebiet der Verteidigung und Sicherheit,
- Abstimmung in allen Fragen der europäischen Sicherheitsarchitektur, einschließlich der Abrüstung und Rüstungskontrolle,
- Beschlußfassung hinsichtlich gemischter Militäreinheiten,[36]
- Beschlußfassung im Hinblick auf gemeinsame Manöver, auf Ausbildung und Unterstützungsvereinbarungen,[37]
- Verbesserung der Interoperabilität der Ausrüstung beider Streitkräfte,
- Vertiefung der Rüstungszusammenarbeit unter Berücksichtigung der Notwendigkeit, in Europa eine angemessene Rüstungsindustrie aufrecht zu erhalten.

3. *Das Ratskomitee*

Die Arbeit des Rates wird vom Ratskomitee vorbereitet, das aus den Außen- und Verteidigungsministern besteht und an dem auch die politischen Direktoren, der Generalinspekteur und der französische Generalstabschef, die Berater des Bundeskanzlers und des Elysée, weitere Beamte sowie Vertreter des Ratssekretariats[34] teilnehmen. Seine Hauptaufgabe besteht darin, die Ratsvorlagen entscheidungsreif zu machen, damit sich der Rat während seiner Sitzung auf wichtige aktuelle sicherheits- und verteidigungspolitische Fragen konzentrieren kann. Das Ratskomitee tagt zeitlich unmittelbar vor dem Rat.

---

34 Ratssekretär, sein Vertreter und zwei ständige Mitglieder.

35 Dem die Fachminister sowie die Zentralbankgouverneure angehören.

36 Der Plural macht deutlich, daß die Beschlußkompetenz nicht nur zur Aufstellung der Deutsch-Französischen Brigade, sondern auch weiterer gemischter Verbände eingeräumt wird.

37 Als konkrete vertragliche Grundlage gedacht, um die von Frankreich mehrfach erklärte Solidarität durch entsprechende Maßnahmen zu konkretisieren, siehe Denkschrift, a.a.O., Ziffer 2.2 c).

3.1 Der Rat und damit das Ratskomitee sind in der Terminierung ihrer halbjährlichen Sitzungen frei; in der Praxis sind sie mit Rücksicht auf die weitgehende Personengleichheit jedoch zum integralen Bestandteil der Gipfelkonsultationen geworden, was den Vorteil hat, daß der Rat damit auch von der belebenden Wirkung der im Lichte der Öffentlichkeit stehenden Gipfeltreffen profitieren kann. Andererseits liefert der Verteidigungs- und Sicherheitsrat häufig die eigentliche Substanz des Gipfels, wie sich regelmäßig aus seinen Presseerklärungen ergibt[38].

3.2 Der Rat und das Ratskomitée haben gemäß Artikel 5 ein eigenes *ständiges* Sekretariat (zu dessen Funktionen siehe Ziffer 5).

4. *Der Ausschuß für Verteidigung und Sicherheit*[19]

4.1 Dem Rat und Ratskomitee als politische Instanzen arbeitet ein Ausschuß zu, der mit den Politischen Direktoren der Außenministerien und dem Generalinspekteur bzw. dem französischen Generalstabschef als höchste militärische Instanzen sowie dem Leiter der Rüstungsabteilung und dem Délégué Général pour l'Armement[39], weiteren Beamten und Vertretern des Sekretariats besetzt ist. Der Ausschuß tagt mindestens zweimal im Jahr; er tritt jedoch – ggfs. in kleinerer Besetzung – ad hoc zusammen, wenn aktuelle Schwerpunktthemen dies erfordern.

4.2 Der Ausschuß legt dem Rat zu dessen halbjährlichen Sitzungen einen *Bericht* vor, der eine umfassende *Bilanz* der bilateralen militärischen Zusammenarbeit und der bilateralen Abstimmung zu Fragen der europäischen Sicherheitsarchitektur enthält, *Perspektiven* entwickelt und *Empfehlungen* für die künftige Zusammenarbeit formuliert. Diese Empfehlungen, die häufig mit konkreten Mandaten für die Gremien der Zusammenarbeit verbunden sind, werden durch Beschlußfassung des Rates zu *verbindlichen Weisungen* für die künftige Arbeit der Instanzen.

Der Bericht ist, wie auch die Sitzungen der deutsch-französischen Gremien, vertraulicher Natur; er ist ein internes Arbeitsdokument, das als solches nicht veröffentlicht wird, dessen wichtigste Ergebnisse in der Regel jedoch in einer Presseerklärung[38] zusammengefaßt werden.

4.3 Dem Ausschuß unterstehen die *traditionellen* Arbeitsgruppen

- „Strategie und Abrüstung",
- „Militärische Zusammenarbeit",
- „Rüstungskooperation",

38 Z. B. in: 30 Jahre, a.a.O., S. 127 - 129, sowie Bulletin vom 16. Dezember 1996 Nr. 103.
39 Bei Bedarf, seit 1996 regelmäßig.

und als Folge des erweiterten Arbeitsprogramms[40] die neuen Arbeitsgruppen

- Raumgestützte Aufklärung,
- Rüstungspolitik,
- Rechts- und Vertragsangelegenheiten.[41]

Diese Gruppen mit ihren Unterarbeits- und Expertengruppen leisten die eigentliche *Kärrner*-Arbeit bei der Umsetzung der Ratsbeschlüsse. Sie bilden gleichzeitig ein unverzichtbares Forum für alle, die laufende Zusammenarbeit betreffenden Fragen. Sie sind, beginnend mit den Unterarbeits- und Expertengruppen den jeweilig höheren Instanzen berichtspflichtig. Die Berichte werden dem Sekretariat des Rates zugeleitet.

5. *Das Ratssekretariat*

5.1 Rat und Ratskomitee verfügen über einen eigenen organisatorischen Unterbau in Form eines Ständigen Sekretariats mit Sitz in Paris[42] (Artikel 5), das von Vertretern beider Staaten geleitet wird. Diese Konstruktion ist *einzigartig*[43] in der bilateralen Zusammenarbeit. Sie soll sicherstellen, daß für alle sicherheits- und verteidigungspolitischen Belange des Rates, der nur zweimal im Jahr zusammentritt, ein ständiger Ansprechpartner für die Instanzen der Zusammenarbeit, die interessierten Ressorts und für Dritte zur Verfügung steht.

5.2 Der Ratssekretär als Leiter und sein Stellvertreter werden vom Verteidigungs- und Sicherheitsrat auf die Dauer von drei Jahren ernannt[44]. Um sicherzustellen, daß das Sekretariat nicht im „luftleeren Raum" arbeitet, sondern voll in die Meinungs- und Entscheidungsbildung beider Regierungen einbezogen wird[45], haben der Ratssekretär und sein Stellvertreter eine *Doppelfunktion*: sie sind gleichzeitig in den operativen Bereich der Militär- bzw. Sicherheitspolitik ihres jeweiligen Ministeriums eingegliedert. In dieser Funktion sind sie auch Co-Präsident der einschlägigen Instanzen der deutsch-französischen Zusammenarbeit[46].

---

40 Verabschiedet auf der 15. Sitzung des Rates in Dijon am 5. Juni 1996, was zu einer Verdoppelung der Gremien führte; 1994: 3 AGs und 3 UAGs; Ende 1996: 6 AGs mit 5 UAGs und zahlreiche Expertengruppen.

41 Diese AG ist auch für Rechtsberatung der anderen AGs zuständig.

42 Im Hôtel National des Invalides, wo es seine Tätigkeit am 16. Mai 1989 aufgenommen hat.

43 Das in Art. 5 des Protokolls zur Schaffung des Finanz- und Wirtschaftsrats vorgesehene „Sekretariat" wurde überhaupt nicht eingerichtet, seine Funktion für die Vorbereitung der Treffen übernehmen faktisch die zuständigen nationalen Beamten. Vgl. Denkschrift Ziffer 3.2 b) a. E.

44 Da Frankreich den Sitz für sich reklamierte, stellt Deutschland – zwischen AA und BMVg alternierend – den Ratssekretär (z. Zt. der Stabsabteilungsleiter Militärpolitik im Führungsstab der Streitkräfte des BMVg, Fü S III), Frankreich den Stellvertreter (Politischer Direktor des Quai).

45 Vgl. Denkschrift, a.a.O., Ziffer 2.2 b) a. E.

46 Der Ratssekretär, in Personalunion mit Fü S III, ist Co-Präsident der AG „Strategie und Abrüstung"; sein Stellvertreter aus dem Quai co-präsidiert den Ausschuß.

Der *permanente* Stab besteht aus zwei höheren Beamten und zwei Stabsoffizieren, die von den beiden Außen- und Verteidigungsministerien zur Dienstleistung an das Sekretariat versetzt bzw. kommandiert[47] werden. Ihre Anzahl kann nur im gegenseitigen Einvernehmen[48], d.h. durch einen entsprechenden Beschluß des *Rates* geändert werden. Das gleiche gilt m. E. auch für Statusfragen[49]. Der *technische* Stab des Sekretariats wird ebenfalls von den vier beteiligten Ressorts gestellt; hierfür ist der *Ausschuß* zuständig.

Das Besondere des Sekretariats ist, daß es aus einem gemischten deutsch-französischen Team besteht, in dem Soldaten und Auswärtiger Dienst beider Seiten *integriert* sind.

5.3 Im Sekretariat gilt das *Kollegialitäts- und Konsensprinzip*. Um eine echte Teamarbeit zu ermöglichen, sind die vier ständigen Mitglieder einander gleichgestellt. Alle Fragen, die sich auf die Aufgaben des Sekretariats beziehen, werden im Konsens geregelt. Kann eine Einigung zwischen den vier Ständigen Mitarbeitern nicht herbeigeführt werden, so entscheidet der Ratssekretär und sein Stellvertreter. *Weisungen* an das Ratssekretariat, die über den technisch administrativen Bereich hinausgehen, bedürfen grundsätzlich vorheriger Abstimmung auf beiden Seiten und zwischen den betroffenen Ressorts. Aufzeichnungen von grundsätzlicher politischer Bedeutung, insbesondere Vorlagen an die politischen Gremien der Zusammenareit werden gemeinsam verfaßt und von dem Ratssekretär und seinem Stellvertreter unterzeichnet. Die Ständigen Mitglieder des Sekretariats arbeiten in ihrer jeweiligen Sprache; Deutsch- und Französisch sind gleichberechtigt[50].

5.4 Das Sekretariat verfügt über einen eigenen bescheidenen *Haushalt*[51], der von beiden Seiten zu gleichen Teilen gespeist wird. Es handelt sich um ein reines Funktionsbudget für die Betriebskosten, einschließlich der Dienstreisen. Die Personalkosten werden von den jeweiligen Mutterhäusern bezahlt.

5.5 *Eine* Beschreibung der *Sekretariatsaufgaben* enthält weder das Gründungsprotokoll noch der Notenwechsel vom 22.01.1988. Aufgrund seiner Organisationsgewalt hat der Verteidigungs- und Sicherheitsrat auf seiner ersten konstituierenden Sitzung am 20.04.1989[52] folgenden allgemeinen Aufgabenkatalog beschlossen:

- Teilnahme an allen Sitzungen der Gremien der deutsch-französischen verteidigungs- und sicherheitspolitischen Zusammenarbeit,

47 Die beiden deutschen Mitarbeiter haben diplomatische Vorrechte und Immunitäten; für die Franzosen gilt Ortsstatut.
48 Briefwechsel vom 22.01.1988, a.a.O., dritter Anstrich.
49 Falls z. B. beabsichtigt wäre, die ständigen Mitglieder während ihrer Zuordnung zum Sekretariat ganz oder teilweise in die nationalen Verwaltungen (Botschaft bzw. Ministerium in Paris) einzugliedern.
50 Vgl. Geschäftsordnung des Sekretariats, gebilligt am 21.12.1989.
51 Vgl. EPL 05 des AA, Kap. 0502 Tit. 68605-029, Titel des Quai 34-98-40.
52 Gemeinsame Presseerklärung, Bulletin Nr. 37 vom 25.04.1989, S. 314 f., und: 30 Jahre, S. 67.

ıivierung aller offiziellen Texte und Dokumente,

ıssung von Berichten und Protokollen sowie Durchführung und Aus-
ung von Studien; Vorschläge für weitere Vorhaben,

ıahme an Tagungen und Kolloquien.

ır Geschäftsordnung vom 31.10.1989 hat das Sekretariat seine Rolle
ılb der Gremien der institutionalisiserten Zusammenarbeit festgelegt[53].
h obliegt ihm die Koordinierung bei der *Vorbereitung* der einzelnen
ıen des Rats, die Vorbereitung der Entscheidungsvorlagen und die *Si-
:llung der Umsetzung* der vom Rat gefaßten Beschlüsse.

r *Vorbereitung der Ratssitzungen* steht neben Fragen der Tagesord-
or allem die Erarbeitung des *Ausschußberichtes* an den Rat im Vor-
ıd. Das Verfahren vom Entwurf bis zur Vorlage des Ausschußberich-
ılen Rat ist mehrstufig: das Sekretariat fertigt den ersten Entwurf auf
ındlage aller ihm zur Verfügung stehenden Informationen, vor allem
ebnisse der Arbeitsgruppensitzungen und der Positionen der zuständi-
ınisterien. Der Entwurf wird den beiden Außen- und Verteidigungs-
:rien zur Stellungnahme übersandt. Deren Änderungswünsche und
rschläge werden – falls sie noch nicht abgestimmt sind – soweit mög-
Sekretariat harmonisiert und eingearbeitet.

ıe Entwurf geht wiederum den beteiligten Dienststellen zu. Bis zur
idierung des Textes sind bis zu drei oder vier Durchgänge erforder-
waige verbleibende Divergenzen, die nicht aufgelöst werden können,
durch Klammerzusätze gekennzeichnet. Anschließend wird der Ent-
:m Ausschuß zur Entscheidung vorgelegt. Gegebenenfalls stellt das
ıriat gemäß Weisung des Ausschusses die Endfassung des Berichtes
: dem Bundeskanzleramt bzw. dem Elysée zugeleitet wird und die
s Ratskomitée dem Verteidigungs- und Sicherheitsrat als Grundlage
:en Beschlußfassung vorgelegt wird.

ıtssitzung bedarf der *Nachbereitung*. Die Beschlüsse des Rates, die
ze Spektrum der bilateralen Zusammenarbeit und die Abstimmung zu
ler europäischen Sicherheitsarchitektur betreffen, haben unmittelbare
cung auf die Tätigkeit der Arbeitsgruppen. Das Sekretariat über-
ie Klärung der Zuständigkeiten und übermittelt nach Billigung durch
ıitzenden des Ausschusses die Aufgabenzuweisung an die einzelnen
gruppen unter Fristsetzung für die Vorlage der Ergebnisberichte.
nöglich, bemüht sich das Sekretariat, Einfluß auf den Sitzungskalen-
Gremien der Zusammenarbeit zu nehmen, um eine rechtzeitige Be-
rlage sicherzustellen.

:r 2. Sitzung des Rates am 03.11.1989 in Bonn.

5.6.3 Die Teilnahme von Sekretariatsvertretern an den Sitzungen der einz Gremien ermöglicht dem Sekretariat, die Fortschritte bei der Umsetzur Ratsbeschlüsse zu verfolgen und sich einen Überblick über den akt Stand der bilateralen Zusammenarbeit zu verschaffen – als Vorausse für eigene Initiativen und als Grundlage für die Arbeiten zum Entwu nächsten Ausschußberichtes.

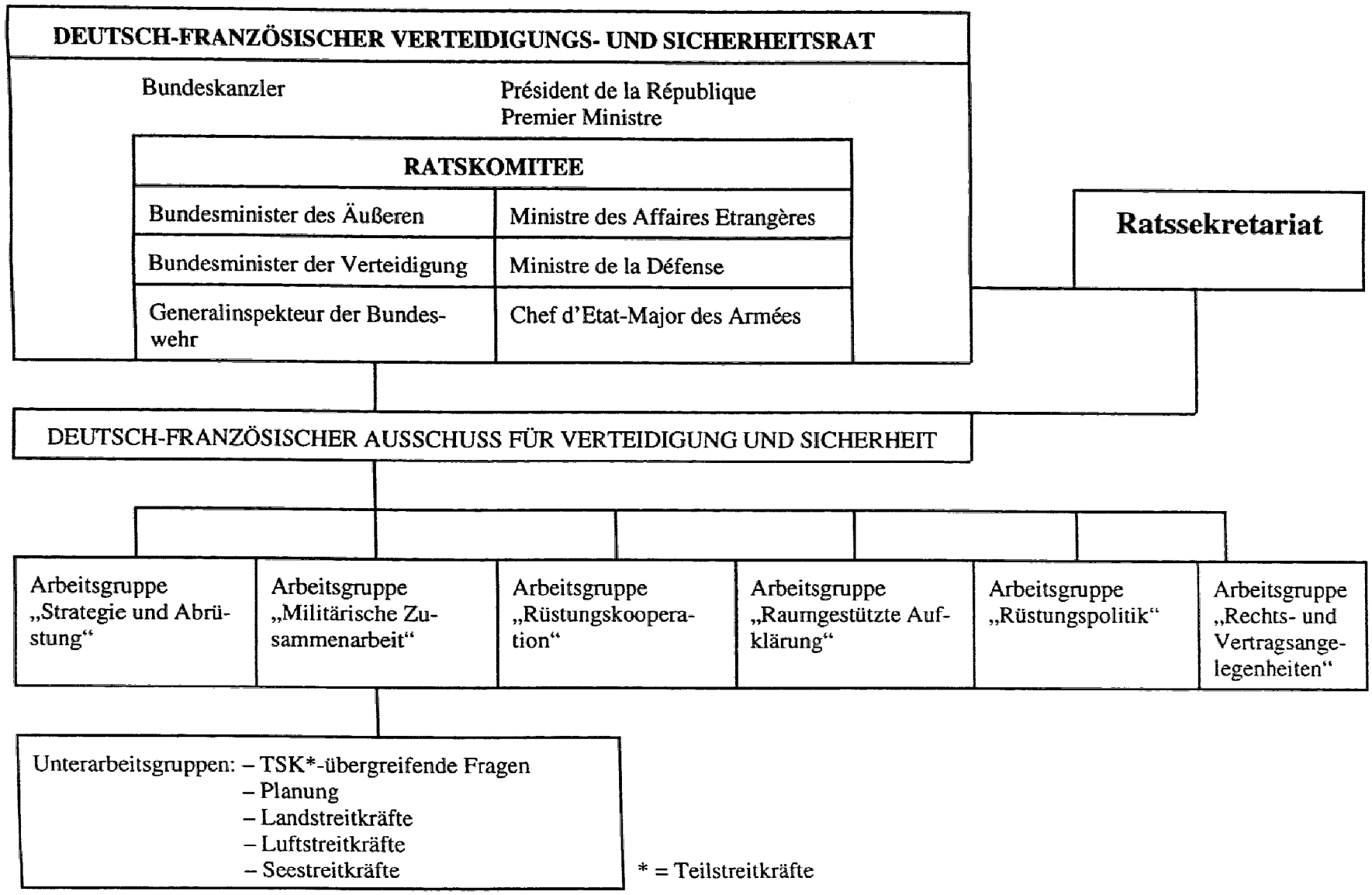
Damit wird aus der *Nachbereitung* der vergangenen Ratssitzung gleich die *Vorbereitung* der nächsten Ratstagung. Dieses Verfahren wiederhol in halbjährlichem Rhythmus.

5.7 Nach den Worten des ersten Ratssekretärs, Generalmajor Naumann[54], das Sekretariat – um eine Gesamtschau der im Bereich Verteidigun Sicherheit geleisteten Arbeit zu gewährleisten – ein Ort werden, an der *Informationen* zusammenlaufen und aus dem Anstöße an die verschie Arbeitsgremien kommen. Voraussetzung hierfür ist die Einschaltung d kretariats in den jeweiligen nationalen Informationsfluß und die kontin che Unterrichtung über die Haltung der zuständigen Ressorts, was gele lich Schwierigkeiten macht. Immerhin werden auch vertrauliche Inform nen aus den Außen- und Verteidigungsministerien sowie den Botschaft Sekretariat *gemeinsam* ausgewertet – jedoch ohne Weitergabe an Dritte gen der örtlichen Nähe ihrer Ministerien zum Sekretariat hat die französ Seite naturgemäß einen zeitlichen Informationsvorsprung. Diese geogr sche Asymmetrie wird jedoch weitgehend kompensiert durch die ge elektronische Vernetzung des Sekretariats mit Bonn bzw. Berlin, die d rektverkehr per E-Mail ermöglicht.

III. Völkerrechtliche Einordnung

Durch das Protokoll zum Elysée-Vertrag von 1988 wurde eine zwischenstaa Organisationsstruktur (siehe Organigramm S. 80) geschaffen, die der komp bilateralen Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Sicherheits- und Verteidig politik einen soliden institutionellen Rahmen gibt. Damit stellt sich die Frage der völkerrechtlichen Einordnung, die hier kurz behandelt werden soll.

54 In einer Presseerklärung vom 19.02.1990, abgedruckt in: 30 Jahre, a.a.O., S. 70.


DEUTSCH-FRANZÖSISCHER VERTEIDIGUNGS- UND SICHERHEITSRAT
Bundeskanzler
Président de la République
Premier Ministre
RATSKOMITEE
Bundesminister des Äußeren
Ministre des Affaires Etrangères
Bundesminister der Verteidigung
Ministre de la Défense
Generalinspekteur der Bundeswehr
Chef d'Etat-Major des Armées
Ratssekretariat
DEUTSCH-FRANZÖSISCHER AUSSCHUSS FÜR VERTEIDIGUNG UND SICHERHEIT
Arbeitsgruppe „Strategie und Abrüstung“
Arbeitsgruppe „Militärische Zusammenarbeit“
Arbeitsgruppe „Rüstungskooperation“
Arbeitsgruppe „Raumgestützte Aufklärung“
Arbeitsgruppe „Rüstungspolitik“
Arbeitsgruppe „Rechts- und Vertragsangelegenheiten“
Unterarbeitsgruppen: – TSK*-übergreifende Fragen
– Planung
– Landstreitkräfte
– Luftstreitkräfte
– Seestreitkräfte
* = Teilstreitkräfte

1. *Der Verteidigungs- und Sicherheitsrat als Internationale Organisation?*

1.1 Die Qualifizierung als Internationale Organisation verlangt als Mindestvoraussetzung[55] eine, durch entsprechende *Willenseinigung* zwischen Staaten entstandene, dauerhafte Vereinigung auf dem Gebiet des *Völkerrechts*, die mit mindestens einem *Organ* ausgestattet ist, das *eigenständige Aufgaben* und einen *eigenen Willen* besitzt.

1.2 Erforderlich ist daher zunächst eine *völkerrechtliche Willenseinigung* zwischen Deutschland und Frankreich. Expressis verbis läßt sich eine solche weder dem Gründungsprotokoll noch dem Notenwechsel zwischen den beiden Außenministern vom 22.01.1988 entnehmen. Auch die Gipfelerklärung vom 30.11.1987, mit der die Schaffung des Verteidigungs- und Sicherheitsrates angekündigt wird, ist insoweit unergiebig.

In der Gemeinsamen Pressekonferenz vom 22.01.1988[56] in Bonn kommt jedoch die Motivation beider Staaten zum Ausdruck, neben der Verstärkung der bilateralen Kooperation „auch auf politischer Ebene eine Institution zu schaffen, die der Zusammenarbeit neue Impulse verleiht". Weiter ergeben sich aus der Denkschrift vom 28.10.1988 Anhaltspunkte für eine entsprechende Willenseinigung, wenn es heißt, daß die gemeinsamen Bemühungen um Abstimmung der Sicherheitspolitik durch Schaffung des Verteidigungs- und Sicherheitsrates

> „einen institutionellen Rahmen und damit die notwendige Kontinuität und Sichtbarkeit" erhalten sollen ... und weiter: „Beide Seiten lassen sich dabei von der Überzeugung leiten, daß Institutionen und praktische Regelungen erfahrungsgemäß Hand in Hand gehen und daß Institutionen politischen Feststellungen Dauerhaftigkeit verleihen. .... Ihr institutioneller Charakter (nämlich der Gremien) wird auch dadurch sichtbar, daß zur Unterstützung des Rates ein ständiges Sekretariat mit Sitz in Paris gebildet wird"[57].

Ein französisches Pendant zu der deutschen Denkschrift fehlt. Jedoch hat der damalige Außenminister Roland Dumas bei der Ratifizierungsdebatte[58] in der Nationalversammlung am 01.12.1988 keinen Zweifel an dem entsprechenden Willen Frankreichs gelassen:

> „Die bisherige Praxis und Erfahrung hat unseren deutschen Partnern und uns gezeigt, daß diese Kooperation eines institutionellen Rahmens bedarf. Dieses Ziel ... soll durch das Protokoll rechtlich und tatsächlich umgesetzt werden".

1.3 Daß der Verteidigungs- und Sicherheitsrat auf dem Gebiet des *Völkerrechts* tätig ist, ergibt sich aus den Zielvorgaben in der Präambel und dem Aufga-

---

55 Ausgehend von der pragmatischen Definition bei *Schermers/Blokker*, International Institutional Law, 3. Aufl. 1995, § 33 ff., S. 23 ff.; *Nguyen Quoc Dinh/Daillier/Pellet*, 5. Aufl. 1994, S. 557, vgl. auch *Seidl-Hohenveldern*, 6. Aufl. 1996, RZ 105, der zusätzliche Kriterien aufstellt.

56 In: 30 Jahre, a.a.O., S. 113.

57 Denkschrift, a.a.O., Ziffer 2.1 und Ziffer 2.2 b), 3. Anstrich.

58 In: „ La Politique étrangère de la France" – Textes et documents 1988, S. 102.

benkatalog gemäß Artikel 4 des Gründungsprotokolls. Dementsprechend wurde das Protokoll auch gemäß § 59 Abs. 2 GG dem Deutschen Bundestag zur Zustimmung zugeleitet.

Der Rat als Ausdruck der „beide Länder verbindenden Schicksalsgemeinschaft" (Artikel 1) ist auf *Dauer* angelegt[59]. Eine solche Schicksalsgemeinschaft kündigt man nicht. Deshalb enthält weder das Protokoll noch der zugrundeliegende Elysée-Vertrag eine zeitliche Befristung oder eine Kündigungsklausel.

Völkerrechtlich gesehen reicht es aus, daß lediglich zwei Staaten dem Rat angehören[60]. Von der Konstruktion her ist ein Beitritt weiterer Staaten nicht vorgesehen, auch wenn beide Länder erklärt haben, daß ihre privilegierte Kooperation keineswegs exklusiv ist und auch anderen Staaten offensteht[61].

1.4 Fraglich ist die geforderte *Organ*eigenschaft. Mit dem Protokoll zur Schaffung des Verteidigungs- und Sicherheitsrates wurden gleichzeitig *drei Gremien* geschaffen, nämlich der aus den Staats- und Regierungschefs sowie den Außen- und Verteidigungsministern bestehenden *Rat*, das *Ratskomitee* als institutionalisierte Form des seit 1982 bestehenden „Vierertreffens" sowie als beiden unterstelltes Organ das *Ständige Sekretariat*. Diese Dreiteilung entspricht der bei Internationalen Organisationen üblichen Struktur.

1.4.1 Zumindest eines dieser Organe müßte mit eigenständigen Aufgaben ausgestattet sein, also einen Aufgabenbereich haben, den es gegenüber den Mitgliedsstaaten selbständig wahrnehmen kann. Als Korrelat hierzu müßten die beiden Staaten auf die *Ausübung* eines auch noch so geringen Teiles ihrer souveränen hoheitlichen Rechte verzichtet haben[62].

Das erscheint zweifelhaft angesichts der Aussage von Roland Dumas bei der französischen Ratifizierungsdebatte, wonach „die Schaffung des Verteidigungs- und Sicherheitsrats .... keinerlei Verzicht auf Souveränität (bedeutet)." Diese[58] Klarstellung ging jedoch in erster Linie an die Adresse der kommunistischen Partei, die der Regierung vorgeworfen hatte, „das Protokoll bedeute eine Verletzung der nationalen Souveränität und unterwerfe Frankreich den Entscheidungen eines supranationalen Organs (sic!)"[63]. Worin hier eine Souveränitätsverletzung liegen soll, bleibt unerfindlich, da Rats-

59 Was nicht ausschließt, daß er in der Logik seiner europäischen Finalität – möglicherweise im nächsten Jahrhundert – in einem Europäischen Sicherheitsrat aufgeht, vgl. den Bericht über das 9. Kolloquium „Charlemagne" in Le Monde vom 28.01.1997, S. 3 a. E.

60 Vgl. die Beispiele bei *Schermers/Blokker*, a.a.O., § 36, S. 25 FN 77.

61 Das gilt vor allem für Kooperationsprojekte, die den WEU-Partnern offenstehen: z. B. EUROKORPS, quadrolaterale Rüstungsstruktur, Raumgestützte Aufklärung; vgl. auch die trilaterale Zusammenarbeit mit Polen und das trilaterale Treffen der Verteidigungsminister am 03.02.1997 in Warschau.

62 *Seidl-Hohenveldern*, a.a.O., RZ 106.

63 Zitiert nach *Jessel:* „Les protocoles du 22 janvier 1988: une nouvelle étappe de la coopération franco-allemande dans le domaine de la défense et de la sécurité, in Annuaire Français du Droit International No. 34/1988, S. 832.

beschlüsse immer einstimmig sind und Frankreich völlig „souverän" entscheidet, ob es zustimmt oder nicht.

Im übrigen geht es auch gar nicht um den Verzicht auf nationale Souveränität oder die Übertragung der beiden Ländern selbst zustehenden staatlichen Kompetenzen, sondern allein um die Frage, ob der Rat als Organ mit *eigenen* Kompetenzen[64] ausgestattet ist.

1.4.2 Der Rat, der aus den höchsten politischen Vertretern beider Länder besteht, dient in erster Linie der Koordinierung nationaler Politiken. Darüberhinaus nimmt er gleichsam in funktioneller Verdoppelung *gemeinsame* deutsch-französische Interessen wahr, deren Förderung im wohlverstandenen Interesse jedes der beiden Staaaten liegt[65], was zwangsläufig auch zu einer *neuen Qualität* seiner Beschlüsse führt. Das würde jedoch kaum ausreichen, um eigene Kompetenzen des Rates zu konstruieren.

1.4.3 Nach der Denkschrift[66] sind die Aufgaben des Rates *umfassend*. „Er ist Beschlußgremium in allen Fragen der militärischen Zusammenarbeit, die umfassend ausgebaut werden soll". Dieser umfassenden Kompetenzzuweisung entspricht es, daß auch Vereinbarungen auf höchster Ebene, die außerhalb des Rates getroffen worden sind, formal in den Rat eingeführt und durch diesen beschlossen werden[67]. Daraus ist zu schließen, daß auch die Aufhebung derartiger Beschlüsse nicht außerhalb des Rates, sondern nur durch *contrarius actus* des Rates erfolgen kann.

1.4.4 Ein weiteres wichtiges Indiz für eine *eigene Kompetenz* des Rates gibt Artikel 4 des Protokolls, im 4. und 5. Anstrich, der dem Rat die *Beschlußfassung* hinsichtlich der gemischten Militäreinheiten sowie ... der *Unterstützungsvereinbarungen* ... als eigenen Aufgabenbereich zuweist. Die erste der beiden Bestimmungen war die Grundlage für die Aufstellung der Deutsch-Französischen Brigade und des zunächst bilateral begonnenen Europäischen Korps. Ohne diese Ermächtigung des Rates wäre für die Aufstellung der beiden Großverbände ein völkerrechtlicher Vertrag[68] erforderlich gewesen. Auch die Abschlußkompetenz für *Unterstützungsvereinbarungen* ist ein eigener Aufgabenbereich des Rates.

Im Gegensatz zum Ratskomitee, das nur ein Konsultationsorgan mit Vorbereitungsfunktion für die Ratssitzungen ist, wird man m.E. dem Rat einen eigenständigen Aufgabenbereich und die Fähigkeit, seine Beschlüsse unmittelbar durchzusetzen, kaum absprechen können.

---

64 *Seidl-Hohenveldern*, a.a.O., RZ 107.
65 *Seidl-Hohenveldern*, a.a.O., RZ 1101.
66 A.a.O., Ziffer 2.2 c).
67 Das bilaterale Arbeitsprogramm z. B., am 10.04.1966 von *Kohl* und *Chirac* vereinbart, ist integraler Bestandteil der vom Rat am 05.06.1966 gebilligten „Empfehlungen".
68 Das wird vor allem beim EUROKORPS deutlich, dem 1994 Belgien, 1995 Spanien und 1996 Luxemburg beigetreten sind.

1.5 Das Sekretariat wäre dann als Unterstützungsorgan des Rates anzusehen. Das würde voraussetzen, daß die Mitglieder des Sekretariats nicht an nationale *Weisungen* gebunden sind. Zweifel daran könnten bestehen, weil der Ratssekretär und sein Stellvertreter hauptamtlich als Regierungsvertreter agieren und insoweit nur nationalen Weisungen unterliegen. Entscheidend ist jedoch, daß Weisungen an das Sekretariat grundsätzlich der vorherigen Abstimmung zwischen beiden Seiten bedürfen[69]. Einzelweisungen in Sekretariatsangelegenheiten an die Ständigen Mitarbeiter[70] sind nicht vorgesehen. Auch sie bedürften vorher einer doppelten Abstimmung: intern zwischen den Außen- und Verteidigungsministerien und extern zwischen den beiden Regierungen. Dem legitimen Interesse der einzelnen Ressorts, ihre Haltung direkt über den „eigenen" entsandten Bediensteten in die Sekretariatsarbeit einzubringen, wird dadurch entsprochen, daß die Abstimmung im Vierer-Kreis des Sekretariats erfolgt und, falls dies nicht möglich ist, mit den beteiligten Ressorts nachgeholt wird. Ein unmittelbares Weisungsrecht der einzelnen Ressorts würde dem im Sekretariat geltenden Konsens- und Kollegialitätsprinzip widersprechen. Als Kollegialorgan unterliegt das Sekretariat allein den Weisungen des Rates bzw. des Ratskomitees, denen es unterstellt ist, sowie denen des Ausschusses.

2. *Fazit:*

Der völkerrechtliche Exkurs hat gezeigt, daß der deutsch-französische Verteidigungs- und Sicherheitsrat Voraussetzungen erfüllt, die es erlauben würden, ihn als Internationale Organisation zu qualifizieren. Auch wenn man dem nicht folgt, wird man kaum bestreiten können, daß er von seiner Struktur und Anlage her ein entsprechendes völkerrechtliches Entwicklungspotential[71] hat, das indes politischer Aktivierung bedarf[72]. Die Staats- und Regierungschefs sind, wie die Vergangenheit zeigt, auch in dieser Hinsicht für manche Überraschung gut. Erinnert sei an die Initiative des damaligen Premierministers und Präsidentschaftskandidaten Balladur zur Erneuerung des Elysée-Vertrags (Elysée II)[73] während der Präsidentschaftskampagne 1994/95. Die Völkerrechtspraxis kennt überdies genügend Beispiele, bei denen zwischenstaatliche Konferenzen sich im Laufe der Zeit zu Internationalen Organisationen verfestigt haben.

---

69 § 3 der Geschäftsordnung des Sekretariats, vgl. FN 50.

70 Im Gegensatz zu den sog. *Ständigen Vertretern*, die als Delegationsleiter z. B. bei der NATO oder WEU akkreditiert sind und nationalen Weisungen unterliegen.

71 Auch das Sekretariat ist so konzipiert, daß es – militärisch gesehen – durchaus *aufwuchsfähig* ist.

72 *Joseph Rovan*, der *Grandseigneur des Franco-Allemand*, plädiert z. B. für ein gemeinsames D/F Generalsekretariat mit weitgehenden Entscheidungskompetenzen für alle Bereiche der deutsch-französischen Beziehungen, da seiner Ansicht nach der Begriff des „Auslands" und die Kategorien der Außenpolitik mit den klassischen Instrumenten der Diplomatie dem bilateralen Sonderverhältnis immer weniger gerecht werden (Leitartikel in Documents 2/1996).

73 Die mehr als nur eine wahltaktische „Eintagsfliege" war, vgl. *Balladur*, Pour un nouveau traité de l'Elysée, in Le Monde, 30.11.1994, und auch von Premierminister *Jospin* im Wahlkampf 1997 wieder aufgenommen wurde.

* * *

Über diese völkerrechtlichen Fragen einen Dialog mit den französischen Partnern zu führen, erscheint gerade im Hinblick auf das 10jährige Jubiläum des Gründungsprotokolls des Deutsch-Französischen Verteidigungs- und Sicherheitsrats am 22.01.1998 und wegen des unterschiedlichen französischen Souveränitätsverständnisses durchaus reizvoll. Gelegenheit dazu könnte sich möglicherweise bei einer der nächsten Deutsch-Französischen Völkerrechstagungen ergeben.

Rechtsprobleme einer deutsch-französischen Zusammenarbeit bei Friedenssicherungsaktionen

Von Prof. Dr. Wolff Heintschel v. Heinegg, Augsburg

Einführung

Mit seiner Entscheidung vom 12. Juli 1994[1] hat das Bundesverfassungsgericht klargestellt, daß deutsche Streitkräfte in integrierte Verbände von Systemen gegenseitiger kollektiver Sicherheit im Sinne von Art. 24 Abs. 2 GG eingegliedert oder deutsche Soldaten an militärischen Aktionen dieser Systeme unter deren militärischem Kommando beteiligt werden können. Allerdings setzt dies voraus, daß der Gesetzgeber der Einordnung Deutschlands in das System gegenseitiger kollektiver Sicherheit nach Art. 24 Abs. 2 in Verbindung mit Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG zugestimmt hat und Eingliederung oder Beteiligung in Gründungsvertrag oder Satzung, die der Zustimmung unterlegen haben, bereits angelegt sind.[2] Zudem bedarf grundsätzlich jeder konkrete Einsatz der vorherigen konstitutiven Zustimmung des Bundestages („Parlamentsvorbehalt")[3], es sei denn, es handelt sich um die Verwendung von Personal der Bundeswehr für Hilfsdienste oder Hilfeleistungen im Ausland, bei denen die Soldaten nicht in bewaffnete Unternehmungen einbezogen sind, oder um einen Fall der Gefahr im Verzug.[4]

Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts hat – so scheint es – der in ihrem Vorfeld, wenn auch mit verfassungsrechtlichen Argumenten geführten, letztlich aber politischen Auseinandersetzung über die Zulässigkeit eines Auslandseinsatzes „out of area" ein Ende bereitet.[5] Insbesondere der Beteiligung von Einheiten der Bundeswehr an Friedenssicherungsaktionen der Vereinten Nationen steht das Grundgesetz nicht entgegen. Indes verdeutlicht die unmittelbar nach Verkündung

1 BVerfGE, 90, 286 (= NJW 1994, 2207).

2 Ebd., 351.

3 Ebd., 381 ff.

4 Ebd., 388. Bei Gefahr im Verzug ist die Bundesregierung aber nur berechtigt, „vorläufig den Einsatz von Streitkräften zu beschließen und an entsprechenden Beschlüssen in den Bündnissen oder internationalen Organisationen ohne vorherige Einzelermächtigung durch das Parlament mitzuwirken und diese vorläufig zu vollziehen." Sie muß „in jedem Fall das Parlament umgehend mit dem so beschlossenen Einsatz befassen. Die Streitkräfte sind zurückzurufen, wenn es der Bundestag verlangt."

5 Vgl. allein *D.-E. Khan/M. Zöckler*, Germans to the Front? or Le malade imaginaire, EJIL 3 (1992), 163-177; *V. Löwe*, Unendliche Geschichte, notwendiger Streit – Die Auseinandersetzung um deutsche „Blauhelme", Vereinte Nationen 1994, 1-7; *T. Stein*, Die verfassungsrechtliche Zulässigkeit einer Beteiligung der Bunderepublik Deutschland an Friedenstruppen der Vereinten Nationen, in: *J. Abr. Frowein/T. Stein*, Rechtliche Aspekte einer Beteiligung der Bundesrepublik Deutschland an Friedenstruppen der Vereinten Nationen, Berlin u.a.1990, S. 17-30; sowie die Diskussionsbeiträge, ebd., S. 31 ff.

der Entscheidung einsetzende politische und rechtliche Diskussion[6], daß seitens des Gerichts naturgemäß allenfalls hinsichtlich der den Streitgegenstand bildenden Einsätze die allseits gewünschte Klarstellung erfolgt ist.

Demgemäß sind – vorbehaltlich der Zustimmung des Deutschen Bundestages – traditionelle Friedenssicherungsaktionen („Blauhelme") von der Ermächtigung des Art. 24 Abs. 2 GG ebenso umfaßt wie „robustes" peacekeeping und militärische Zwangsmaßnahmen, wenn sie unter der militärischen Befehlsgewalt der Vereinten Nationen durchgeführt werden.[7] Insoweit handelt es sich um mit der Zugehörigkeit der Bundesrepublik Deutschland zu den Vereinten Nationen „typischerweise verbundene" Aufgaben; der Einsatz der Bundeswehr würde „im Rahmen und nach den Regeln" dieses Systems kollektiver Sicherheit stattfinden. Das Zustimmungserfordernis ist aber keineswegs bis in alle Einzelheiten geklärt. Auch die Einordnung eines konkreten Einsatzes in eine der vorgenannten Kategorien wird nicht immer frei von Zweifeln sein. Besondere Probleme stellen sich, wenn sich die Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen zur Durchführung von Friedenssicherungsaktionen internationaler Organisationen oder Einrichtungen bedienen, d. h. wenn sich deutsche Soldaten an militärischen Unternehmungen auf der Grundlage des Zusammenwirkens von Sicherheitssystemen beteiligen. In weiten Bereichen umstritten bleibt die Einordnung von Einsätzen zur Friedenssicherung, die zwar nach Maßgabe einer Entschließung der Vereinten Nationen, nicht indes unter deren Befehlsgewalt durchgeführt werden. Darüber hinaus stellt sich angesichts der „neuen Aufgaben" von NATO und WEU die Frage nach der Zulässigkeit des Auslandseinsatzes der Bundeswehr, wenn die betreffende Aktion zwar von einem dieser Bündnisse beschlossen worden ist, sie aber nicht auch auf eine Entschließung der Vereinten Nationen gestützt werden kann. Schließlich bleibt offen, ob die Bundesrepublik Deutschland – allein oder im Zusammenwirken mit anderen Staaten – auch außerhalb des Rahmens bestehender Systeme kollektiver Sicherheit Friedenssicherungsaktionen durchzuführen berechtigt wäre.

---

6 Dazu *Ch. Tomuschat*, Le juridisme fait place à la politique. L'arrêt de la Cour Constitutionelle allemande du 12 Juillet 1994 sur l'envoi à l'étranger de forces armées allemandes, Annuaire Français de Droit International XL (1994), 371-378; *G. Nolte*, Bundeswehreinsätze in kollektiven Sicherheitssystemen. Zum Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 12. Juli 1994, Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht 54 (1994), 652-685; *D. Blumenwitz*, Das Parlamentsheer nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 12. Juli 1994. Rechtliche Vorgaben für ein künftiges „Entsendegesetz", in: *F. I. Majoros/A. A. Steinkamm/B. W. Krack* (Hrsg.), Politik – Geschichte, Recht und Sicherheit, Festschrift für *Gerhard Ritter*, Würzburg 1995, S. 311-323; *W. Heintschel v. Heinegg/U. R. Haltern*, The Decision of the German Federal Constitutional Court of 12 July 1994 in Re Deployment of the German Armed Forces „Out of Area", Netherlands International Law Review XLI (1994), 285-311; *D. König*, Putting an End to an Endless Constitutional Debate? The Decision of the Federal Constitutional Court on 'Out of Area' Deployment of German Armed Forces, GYIL 38 (1995), 103-128; *C. Kress*, The External Use of German Armed Forces – the 1994 Judgment of the Bundesverfassungsgericht, ICLQ 44 (1995), 414-426; *W. Schroeder*, Verfassungs- und völkerrechtliche Aspekte friedenssichernder Bundeswehreinsätze – BVerfG, NJW 1994, 2207, JuS 1995, 398-405.

7 BVerfGE 90, 286, 351 ff. Vgl. ferner *G. Nolte*, ZaöRV 54 (1994), 660 f.; *D. König*, GYIL 38 (1995), 126 f.

A. Deutsch-französische Zusammenarbeit bei Friedenssicherungsaktionen der Vereinten Nationen

I. Die verfassungs- und völkerrechtlichen Rahmenbedingungen

1. Friedenssicherungsaktionen der Vereinten Nationen

Die Beteiligung deutscher Streitkräfte an Friedenssicherungsaktionen der Vereinten Nationen findet ihre verfassungsrechtliche Grundlage in Art. 24 Abs. 2 GG, soweit es sich um eine typischerweise mit der Zugehörigkeit zu den Vereinten Nationen verbundene Aufgabe handelt und der Einsatz nach den Regeln dieses Systems kollektiver Sicherheit stattfindet.[8] Die jeweilige Aktion muß von dem zuständigen Organ beschlossen werden und in der Satzung der Vereinten Nationen zumindest angelegt sein. Friedenstruppen und ihre friedenssichernden Einsätze sind somit, obgleich insoweit Organisationsformen und Handlungsbefugnisse aus Kapitel VI und VII SVN kombiniert werden[9], Bestandteil des VN-Systems, hat sich das „Blauhelm"-Konzept doch in der praktischen Handhabung der Satzung entwickelt. Dies war dem Gesetzgeber im Zeitpunkt seiner Zustimmung zu dem im Jahre 1973 vollzogenen Beitritt der Bundesrepublik Deutschland zur Organisation der Vereinten Nationen[10] auch bekannt. Folglich macht es auch keinen Unterschied, ob die Friedenstruppen hinsichtlich des Waffeneinsatzes auf Selbstverteidigung beschränkt sind oder ob dieser der Sicherung bzw. Durchsetzung des Mandats zu dienen bestimmt ist.[11] Auch das sog. „multifunctional peacekeeping", wie es gegenwärtig durch IFOR praktiziert wird, ist, wie sich aus der „Agenda für den Frieden" und ihrem Nachtrag[12] ergibt, in ausreichendem Maße in der SVN angelegt. Dies gilt erst recht in bezug auf militärische Zwangsmaßnahmen. Eines Sonderabkommens gemäß Art. 43 SVN bedarf es nicht. Militäreinsätze können auch mit den Vereinten Nationen ad hoc freiwillig gestellten Truppen durchgeführt werden. Die entsprechende Vereinbarung bedarf nicht der Zustimmung des Gesetzgebers nach Art. 59 Abs. 2 GG.[13] Hervorzuheben ist in diesem Zusammenhang, daß die Bundesregierung aus verfassungsrechtlichen Gründen nicht gehindert ist, aufgrund eines Stand-by-Arrangements den Vereinten Nationen Streitkräfte auch für Einsätze zur Verfügung zu stellen, die nicht in Europa oder in dessen Umfeld stattfinden. Die Bundesregierung hat demgemäß kürzlich ihre Bereitschaft bekundet, „in Einzelfällen aktiv an Konfliktlösungen in anderen Regionen" teilzunehmen.[14] Da auch bei Einsätzen

8 BVerfGE 90, 286, 345.

9 Ebd., 352. Zur Rechtsgrundlage vgl. auch *J. Abr. Frowein*, Der völkerrechtliche Status von VN-Friedenstruppen und seine Bedeutung für das deutsche Recht, in: *ders./T. Stein* (Anm. 5), S. 1-15, 3.

10 Gesetz vom 6.6.1973 (BGBl. II S. 430).

11 Dazu *M. Bothe*, nach Art. 38, Rdn. 37, in: *B. Simma* (Hrsg.), Charta der Vereinten Nationen – Kommentar, München 1991.

12 Agenda für den Frieden, UN Doc. A/47/277-S/24111 (teilweise abgedruckt in: Europa-Archiv 24 [1992], D 657 ff.); Nachtrag, UN Doc. A/50/60. Dazu *W. Heintschel v. Heinegg*, Der Nachtrag zur „Agenda für den Frieden" – Nichts Neues zur Friedenssicherung –, Humanitäres Völkerrecht – Informationsschriften 1995 (Heft 2), S. 77-82

13 BVerfGE 90, 286, 378 f.

14 So die Antwort der Bundesregierung auf Frage 31 der Großen Anfrage (BT-Drucks. 13/4287), BT Drucks. 13/5181 vom 2.7.1996.

der Bundeswehr im Rahmen von Friedenssicherungsaktionen der Vereinten Nationen den multinationalen Befehlshabern lediglich „operational command" bzw. „operational control", nicht aber „full command" übertragen wird, kommt nicht Art. 24 Abs. 1 GG zur Anwendung.[15] Es handelt sich vielmehr, da es an der „Durchgriffswirkung" fehlt, um eine „Beschränkung von Hoheitsrechten" im Sinne von Art. 24 Abs. 2 GG, die von der Zustimmung des Gesetzgebers zum Beitritt zu den Vereinten Nationen umfaßt ist. In diesem Zusammenhang sei betont, daß die die Befehlsstrukturen kennzeichnenden Begriffe nicht immer einheitlich verwendet werden.[16]

Umstritten bleibt allerdings nach wie vor, ob auch eine Beteiligung deutscher Streitkräfte an Aktionen vom Typ „Golfkrieg II" von der verfassungsrechtlichen Ermächtigung in Art. 24 Abs. 2 GG gedeckt wäre.[17] Wie *Bothe* kurz nach Verkündung zu Recht feststellte, läßt sich der verfassungsgerichtlichen Entscheidung nicht eindeutig entnehmen, daß die Deutschen an einem Konflikt nach dem Modell des Golfkriegs teilnehmen könnten.[18] Gleichwohl steht damit nicht fest, daß ein Einsatz, für den lediglich eine Ermächtigung durch den Sicherheitsrat erfolgt ist, der aber nicht unter seiner militärischen Befehlsgewalt durchgeführt wird, außerhalb des Rahmens der Vereinten Nationen stattfindet. Das wäre in der Tat nur dann zweifelsfrei der Fall, wenn der Sicherheitsrat gänzlich untätig bliebe und die Bundesregierung – außerhalb von NATO und WEU – sich zur (völkerrechtlich zulässigen) Nothilfe entschließen würde.[19] Nun soll hier nicht die im Schrifttum bereits ausgiebig geführte Diskussion über die rechtliche Einordnung der mit Resolution 678 den mit Kuwait kooperierenden Staaten erteilten Ermächtigung fortgeführt werden, sind doch die Argumente ausgeschöpft.[20] Vielmehr wollen wir uns darauf beschränken, uns unter Hinweis auf den Inhalt dieser und der nachfolgenden Resolutionen[21], auf Art. 48 SVN sowie auf die Unterscheidung zwischen der organisationsrechtlichen Zurechnung von Streitkräften einerseits und der funktionell-rechtlichen Qualifikation einer Aktion als der eines kollektiven Sicherheitssystems andererseits[22]

---

15 BVerfGE 90, 286, 353. Zu diesen Begriffen vgl. ZDv 1/50 (insoweit wiedergegeben ebd., 308).

16 Vgl. etwa NATO's New Force Structures, NATO Basic Factsheet No. 5 (January 1996), wo sich die folgende Feststellung findet: „In general most NATO forces remain under full national command in peacetime. Exceptions to this rule are the integrated staffs in the various NATO military headquarters; parts of the integrated air defence structure, *including the Airborne Early Warning and Control System (AWACS) forces*; some communications units; and the Standing Naval Forces as well as other elements of the Alliance's Reaction Forces" (Hervorhebungen vom Verf.).

17 Dafür *G. Nolte*, ZaöRV 54 (1994), 660 ff.; *D. König*, GYIL 38 (1995), 127; *C. Kress*, ICLQ 44 (1995), 417; dagegen *Ch. Tomuschat*, AFDI XL (1994), 375; *W. Schroeder*, JuS 1995, 404.

18 *M. Bothe*, Rätsel aus Karlsruhe, Der Spiegel 30/1994, S. 28-29.

19 Beachte, daß sich *Nolte* (ZaöRV 54 [1994], 684) nur auf den Fall bezieht, daß Nothilfe im Rahmen von NATO und WEU geleistet wird.

20 Vgl. u. a. *O. Schachter*, United Nations Law in the Gulf Conflict, AJIL 85 (1991), 452-473; *Ch. Greenwood*, Iraq's Invasion of Kuwait: Some Legal Issues, NZWehrr 1991, 45-57; *M. Pechstein*, Der Golfkrieg – Völkerrechtliche und grundgesetzliche Aspekte, Jura 1991, 461-467.

21 Dazu *W. Heintschel v. Heinegg*, Die Resolution 687 (1991) des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen – Die Bedingungen für das Zustandekommen eines förmlichen Waffenstillstands zwischen dem Irak und den mit Kuwait kooperierenden Staaten, Humanitäres Völkerrecht – Informationsschriften 1991 (Heft 1/2), S. 38-42.

22 *G. Nolte*, ZaöRV 54 (1994), 661 f.

für die Vereinbarkeit eines lediglich auf eine Ermächtigung des Sicherheitsrats gestützten Einsatzes der Bundeswehr mit Art. 24 Abs. 2 GG auszusprechen.

Lediglich vereinzelt ist bislang erörtert worden, ob auch ein Einsatz auf der Grundlage einer Empfehlung der Generalversammlung oder des Sicherheitsrats im Rahmen des VN-Systems erfolgen und damit von Art. 24 Abs. 2 GG erfaßt würde.[23]

Gemäß Art. 39 SVN kann der Sicherheitsrat auch Empfehlungen zur Aufrechterhaltung oder Wiederherstellung des internationalen Friedens und der Sicherheit geben, denen freilich keine rechtliche Bindungswirkung zukommt. Daher stellen darauf gestützte Aktionen keine Zwangsmaßnahmen dar. Wenngleich der Sicherheitsrat mit einer Empfehlung in aller Regel auch seiner Rechtsüberzeugung Ausdruck verleihen wird und daher möglicherweise eine Vermutung für die Rechtmäßigkeit der empfohlenen Maßnahme spricht[24], ist sie funktionell-rechtlich nicht mehr als solche der Vereinten Nationen zu qualifizieren, da es an dem erforderlichen Mindestmaß an Kontrolle durch den Sicherheitsrat fehlt. Sie erfolgt dann zwar noch „nach den Regeln", nicht aber „im Rahmen" der Vereinten Nationen.

Nichts anderes gilt, wenn die Generalversammlung von den mit Resolution 377 (V)[25] geschaffenen Eingriffsmöglichkeiten Gebrauch macht. Danach soll sie befugt sein, den Mitgliedstaaten Empfehlungen für Kollektivmaßnahmen zu geben, wenn die Voraussetzungen des Art. 39 SVN vorliegen und der Sicherheitsrat sich mit der betreffenden Situation befaßt hat, aber infolge des Fehlens der Einigkeit seiner ständigen Mitglieder bei der Ausübung seiner Hauptverantwortung für die Wahrung des internationalen Friedens und der Sicherheit gescheitert ist.[26] Wenngleich gute Gründe für die Rechtmäßigkeit der uniting-for-peace-Resolution sprechen[27], so daß auch eine Empfehlung von Kollektivmaßnahmen im Einklang mit der SVN steht, handelt es sich auch in diesem Fall nicht mehr um eine Aktion „im Rahmen" der Vereinten Nationen.

Demgemäß kommt Art. 24 Abs. 2 GG bei Vorliegen lediglich einer Empfehlung der Vereinten Nationen als verfassungsrechtliche Grundlage nicht in Betracht, es sei denn, die Bundeswehr würde im Rahmen von NATO oder WEU zum Einsatz kommen. Es kommt dann in der Tat darauf an, ob Art. 87a Abs. 2 GG als „zweites Standbein" herangezogen werden kann.[28]

---

23 *D. Blumenwitz*, Entsendegesetz (Anm. 6), S. 322; *W. Schroeder*, JuS 1995, 400.

24 So *J. Abr. Frowein*, in: *B. Simma* (Anm. 11), Art. 39 Rdn. 31 ff., 34.

25 UN Doc. GA/RES/377 (V) vom 3.11.1950.

26 Es kann in diesem Zusammenhang, wie die jüngsten Ereignisse zeigen, keineswegs davon die Rede sein, „mit Ende des Kalten Krieges habe sich die Pattsituation im Sicherheitsrat erledigt", so daß die Resolution künftig nicht mehr angewendet werden dürfte. So aber *W. Schroeder*, JuS 1995, 400.

27 Dazu statt vieler *B. Nolte*, Stichwort: Uniting for Peace, in: *R. Wolfrum* (Hrsg.), Handbuch Vereinte Nationen, 2. Aufl., München 1991.

28 *D. Blumenwitz*, Entsendegesetz (Anm. 6), S. 322.

2. Das Erfordernis vorheriger parlamentarischer Zustimmung

a) Zum Anwendungsbereich des „Parlamentsvorbehalts"

Auch wenn der Einsatz deutscher Streitkräfte nach Art. 24 Abs. 2 GG verfassungsrechtlich gerechtfertigt ist, weil er im Rahmen und nach den Regeln des Systems kollektiver Sicherheit der Vereinten Nationen erfolgt, bedarf es noch der – regelmäßig vorhergehenden – parlamentarischen Entscheidung über den konkreten Einsatz. Dieses Zustimmungserfordernis gilt bei Einsätzen der Bundeswehr im Rahmen von Resolutionen des Sicherheitsrats unabhängig davon, ob den Streitkräften Zwangsbefugnisse nach Kapitel VII SVN eingeräumt sind und wie die Kommandostrukturen ausgestaltet sind.[29] Ist man bereit, der vorrangig rechtshistorischen Herleitung des „Parlamentsvorbehalts" durch das Bundesverfassungsgericht zuzustimmen, so ist diese klare Bestimmung seines Anwendungsbereichs durchaus zu begrüßen, sind doch – wie das Gericht zu Recht feststellt – „die Grenzen zwischen traditionellen Blauhelmeinsätzen und solchen mit der Befugnis zu bewaffneten Sicherungsmaßnahmen in der Realität fließend geworden".[30] Allerdings stellt sich die Frage, worin der Unterschied zwischen dem Einsatz im Rahmen von UNOSOM II und der ausdrücklich vom Zustimmungserfordernis ausgenommenen Verwendung von Personal der Bundeswehr für Hilfsdienste und Hilfeleistungen im Ausland liegt. Eine Abgrenzung nach den jeweiligen Befugnissen kommt nicht in Betracht. Auch bei Hilfsdiensten und Hilfeleistungen im Ausland ist den Soldaten der Waffeneinsatz zur Selbstverteidigung gestattet. Auf die grundsätzliche Zulässigkeit des Waffeneinsatzes kommt es daher ebensowenig an wie auf die tatsächlich übernommene und durchgeführte Aufgabe. Entscheidend ist vielmehr, ob die Soldaten in bewaffnete Unternehmungen einbezogen sind. Das ist nicht nur dann der Fall, wenn sie einen Kampfauftrag erfüllen oder zum Waffeneinsatz zur Durchsetzung des Mandats ermächtigt werden, sondern auch, wenn sie, wie in Somalia, zwar lediglich logistische Unterstützung, humanitäre Hilfe oder in sonstiger Weise Hilfsdienste leisten, aber in eine Kommandostruktur einbezogen sind, die ein auf Kapitel VII SVN gestütztes Mandat erfüllt. Nicht die deutsche Beteiligung, sondern die Aktion als Ganze ist mithin für die Abgrenzung entscheidend. Allgemein läßt sich sagen, daß das Zustimmungserfordernis immer dann gilt, wenn in bezug auf das Einsatzgebiet[31] die Voraussetzungen von Art. 39 SVN bejaht worden sind oder es überhaupt an friedlichen Rahmenbedingungen fehlt.[32] Friedliche Rahmenbedingungen herrschen beispielsweise bei der Hilfe in Katastrophenfällen, aber auch dann, wenn der internationale Friede oder die internationale Sicherheit wiederhergestellt sind. Vom Zustimmungserfordernis ausgenommen war demgemäß auch der Einsatz deutscher Minenabwehrverbände im Persischen Golf.

Der Vollständigkeit halber sei im Zusammenhang mit dem Anwendungsbereich des „Parlamentsvorbehalt" darauf hingewiesen, daß die bloße Möglichkeit der Ver-

29 BVerfGE 90, 286, 387.

30 Ebd., 387 f.

31 Demgemäß bedurften die deutschen Hilfsflüge nach Goma während der Ruanda-Krise nicht der Zustimmung des Bundestages.

32 Ebenso *W. Schroeder*, JuS 1995, 405.

wicklung in bewaffnete Auseinandersetzungen das Zustimmungserfordernis noch nicht auslöst.[33] Da das Bundesverfassungsgericht nur den konkreten Einsatz von der vorherigen Zustimmung des Bundestages abhängig macht, ist die Bundesregierung aus verfassungsrechtlichen Gründen nicht gehindert, sich an der Planung von Auslandseinsätzen zu beteiligen.

b) Zum Umfang der Zustimmung

Der unmittelbar aus der Verfassung herzuleitende Parlamentsvorbehalt dient der Kontrolle der Bundesregierung und bewirkt die Mitübernahme der Verantwortung des Parlaments für den konkreten Auslandseinsatz der Streitkräfte. Indes wird durch das Zustimmungserfordernis der der Regierung von der Verfassung für außenpolitisches Handeln gewährte Eigenbereich exekutiver Handlungsbefugnis und Verantwortlichkeit nicht berührt. Daher wird dem Bundestag weder eine Initiativbefugnis noch eine Kompetenz hinsichtlich der Modalitäten, den Umfang und die Dauer eines Einsatzes verliehen.[34] Vielmehr ist das Parlament darauf beschränkt, einem von der Bundesregierung beabsichtigten Einsatz die Zustimmung zu erteilen oder zu versagen. Die parlamentarische Kontrolle und Mitübernahme von Verantwortung sind mithin auf das Ob eines Einsatzes beschränkt. Das Wie bleibt dem Eigenbereich der Regierung vorbehalten. Allerdings können sich die Umstände eines Einsatzes durch unvorhersehbare Ereignisse derart ändern, daß eine Aktion schnell einen anderen Sinn erhält. Dann aber stellt sich die Frage, ob es entweder einer erneuten bzw. erweiterten parlamentarischen Legitimation bedarf oder ob der Bundestag gar zur Rücknahme seiner Zustimmung berechtigt wäre.

Die Antwort wird sich in aller Regel aus dem Bundestagsbeschluß und seinen Grundlagen ergeben. Die bisherige Praxis verdeutlicht, daß die Anträge der Bundesregierung nicht auf das Ersuchen beschränkt sind, der Bundestag möge beispielsweise dem Einsatz bewaffneter Streitkräfte in Bosnien-Herzegowina zustimmen.[35] Vielmehr wird immer auch der jeweilige, vergleichsweise detaillierte Kabinettsbeschluß in Bezug genommen und in der Begründung im Wortlaut wiedergegeben.[36] Dann aber, um bei dem Beispiel zu bleiben, erstreckt sich die parlamentarische Legitimation des deutschen Beitrags zur Absicherung des Friedensvertrages von Dayton von vornherein auf die in der Beschlußvorlage dargelegten Modalitäten und vor allem auch auf den dort genannten Zeitraum von „längstens

33 *D. Blumenwitz*, Entsendegesetz (Anm. 6), S. 316.

34 BVerfGE 90, 389.

35 BT Drucks. 12/8303 vom 19.7.1994 (Deutsche Beteiligung an Maßnahmen von NATO und WEU zur Durchsetzung von Beschlüssen des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen zum Adria-Embargo und Flugverbot über Bosnien Herzegowina); BT Drucks. 13/1802 vom 26.6.1995 (Deutsche Beteiligung an den Maßnahmen zum Schutz und zur Unterstützung des schnellen Einsatzverbands im früheren Jugoslawien einschließlich der Unterstützung eines eventuellen Abzugs der VN-Friedenstruppen); BT Drucks. 13/3122 vom 28.11.1995 (Deutsche Beteiligung an den militärischen Maßnahmen zur Absicherung des Friedensvertrages für Bosnien-Herzegowina); BT Drucks. 13/3708 (Deutsche Beteiligung an der Unterstützung der VN-Übergangsadministration für Ostslawonien [United Nations Transitional Administration for Eastern Slavonia, Baranja and Western Sirmium = UNTAES) durch die multinationale Friedenstruppe für Bosnien-Herzegowina [IFOR]).

36 Mit dieser Praxis verhindert die Bundesregierung in der Tat die von *G. Nolte* (ZaöRV 54 [1994], 682 f.) beschworenen Gefahren.

zwölf Monaten".[37] Sollen die deutschen Verbände andere als die im Kabinettsbeschluß genannten Aufgaben übernehmen oder dort länger verweilen, fehlt es an der erforderlichen parlamentarischen Zustimmung, so daß es in der Tat eines erneuten bzw. erweiterten Bundestagsbeschlusses bedarf. Dies ist, wenn man so will, eine Folge der Praxis der Bundesregierung, ihren von der Verfassung für außenpolitisches Handeln gewährten Eigenbereich exekutiver Handlungsbefugnis und Verantwortlichkeit freiwillig zu beschränken. Daraus darf jedoch nicht die Schlußfolgerung gezogen werden, eine erneute bzw. erweiterte Zustimmung sei bereits immer dann erforderlich, wenn sich, etwa bei einer Eskalation, die im Zeitpunkt der Beschlußfassung gegebenen Umstände ändern.[38] Es sei daran erinnert, daß das Bundesverfassungsgericht alle Einsätze bewaffneter Streitkräfte im Rahmen von Resolutionen des Sicherheitsrats dem Zustimmungserfordernis unterstellt, eben weil die Grenzen zwischen den verschiedenen Einsatzformen in der Realität fließend geworden sind und der Begriff der Selbstverteidigung heute in einem aktiven Sinne verstanden wird. Jedem Einsatz ist somit die Möglichkeit der Eskalation immanent. Allenfalls bei einer grundlegenden Änderung der bei der Beschlußfassung gegebenen Umstände und Einsatzbedingungen wird man daher einen erneuten bzw. erweiterten Legitimationsakt fordern können. Die Grenzziehung erscheint insoweit unproblematisch, wird doch, wenn sich die Umstände tatsächlich derart ändern sollten, daß ein Einsatz einen gänzlich anderen Sinn erhält, in aller Regel ein erweitertes bzw. neues Mandat des Sicherheitsrats erforderlich werden.

Ist ein konkreter Einsatz bei einer grundlegenden Änderung der Umstände oder im Falle der Selbstbeschränkung der Bundesregierung nicht mehr von der Zustimmung des Bundestages umfaßt und damit verfassungswidrig, bleibt noch die Frage nach der Rücknehmbarkeit der Zustimmung, wenn der Einsatz noch im Rahmen der parlamentarischen Zustimmung verbleibt. Das Bundesverfassungsgericht beschränkt sich insoweit auf die Feststellung, der Bundestag könne „lediglich einem von der Bundesregierung beabsichtigten Einsatz seine Zustimmung versagen oder ihn, wenn er ausnahmsweise ohne seine Zustimmung schon begonnen hat, unterbinden".[39] Wenn im Schrifttum geltend gemacht wird, dies sei nicht notwendig abschließend gemeint[40], so wird übersehen, daß sich das „lediglich" auch auf den zweiten Teil des Nebensatzes bezieht. Auch ist nichts dafür ersichtlich, daß die der Bundesregierung vorbehaltene Bestimmung der Dauer in einem engen Sinne, d. h. eines Zeitrahmens verstanden werden muß, den das Parlament „sinnvollerweise nur verantworten konnte".[41] Hierdurch würden angesichts der Konturenlosigkeit solcher Begriffe wie „sinnvoll" die verfassungsgerichtlichen Vorgaben und der exekutive Eigenbereich unnötig aufgeweicht oder gar bedeutungslos. Zwar trifft es zu, daß die Forderung, der Bundestag sei bei seiner Beschlußfassung an die mit seiner Zustimmung zustande gekommenen rechtlichen Festlegungen über den Einsatz bewaff-

37 So Zf. 5 des in BT Drucks. 13/3122 wiedergegebenen Beschlusses der Bundesregierung vom 28.11.1995.

38 So aber *G. Nolte*, ZaöRV 54 (1994), 681. Offengelassen von *D. Blumenwitz*, Entsendegesetz (Anm. 6), S. 316.

39 BVerfGE 90, 286, 389.

40 *G. Nolte*, ZaöRV 54 (1994), 680.

41 *G. Nolte*, ZaöRV 54 (1994), 681.

neter Streitkräfte gebunden, auf das vom Bundestag einzuhaltende Verfahren bezogen ist und der Wortlaut der Urteilsbegründung insoweit keine eindeutigen Aussagen gegen eine Rücknahmebefugnis ergibt. Die – abschließend gemeinte – Bestimmung der Grenzen des Zustimmungserfordernisses erfolgt aber im Anschluß an diese Ausführungen zum Verfahren. Darf der der Regierung von der Verfassung gewährte Eigenbereich durch den Parlamentsvorbehalt nicht berührt werden, ist die Rücknahme einer einmal erteilten Zustimmung mithin unzulässig, wenn der betreffende Einsatz (noch) von ihr gedeckt ist. Nichts anderes folgt aus der Ausnahmevorschrift des Art. 115l Abs. 2 S. 1 GG, die den Bundestag berechtigt, den Verteidigungsfall jederzeit für beendet zu erklären. Dabei kann hier dahinstehen, ob Ausnahmevorschriften überhaupt analogiefähig sind. Angesichts der fehlenden Vergleichbarkeit der Interessenlage ist sie jedenfalls nicht auf Streitkräfteeinsätze im Rahmen von kollektiven Sicherheitssystemen entsprechend anwendbar. Der Verteidigungsfall betrifft eben in erster Linie die Bundesrepublik Deutschland und ihre Existenz. Im System des Grundgesetzes ist es durchaus konsequent, die Entscheidung darüber dem Parlament als einzigem unmittelbar demokratisch legitimierten Organ vorzubehalten. Anders verhält es sich im Bereich der auswärtigen Beziehungen, zu dem auch der Auslandseinsatz der Streitkräfte im Rahmen von Systemen kollektiver Sicherheit zu zählen ist. Dieser ist weitgehend der Regierung vorbehalten, weil er trotz der vom Bundesverfassungsgericht durchaus in seine Überlegungen einbezogenen Möglichkeit der Eskalation eben nicht von einer dem Verteidigungsfall vergleichbaren „potentiell existentiellen Bedeutung“[42] ist.

Obwohl die mit dem Parlamentsvorbehalt verbundenen Schwierigkeiten in Theorie und Praxis nicht unüberwindbar sind, sollte aus Gründen der Rechtssicherheit und Rechtsklarheit in der Tat nicht nur ein „Entsendegesetz“[43], sondern auch die mit Art. 24 Abs. 1 GG zur Verfügung stehende Möglichkeit der einfachgesetzlichen Übertragung von Hoheitsrechten[44] ernsthaft in Erwägung gezogen werden.

II. Möglichkeiten einer deutsch-französischen Zusammenarbeit bei Friedenssicherungsaktionen der Vereinten Nationen

1. Gemeinsame Aktionen außerhalb bestehender Bündnisstrukturen

Für eine deutsch-französische Zusammenarbeit bei Friedenssicherungsaktionen der Vereinten Nationen, die nicht unter Nutzbarmachung oder im Rahmen bestehender Bündnisstrukturen stattfindet, sind unterschiedliche, über gemeinsame Übungen und Manöver hinausgehende Szenarien denkbar. Angesichts entsprechender Überlegungen etwa unter den Mitgliedstaaten der WEU könnten Deutschland und Frankreich zum Zweck der Friedenssicherung eine „coalition of the willing“[45] bil-

42 *G. Nolte*, ZaöRV 54 (1994), 682.
43 *D. Blumenwitz*, Entsendegesetz (Anm. 6), *passim*.
44 *G. Nolte*, ZaöRV 54 (1994), 676 f.
45 So der WEU-Ministerrat in Abs. 162 seiner Erklärung von Madrid vom 14. November 1995, *WEU Council of Ministers*, European Security: a Common Concept of the 27 WEU Countries“ (= gopher://marvin.stc.nato.int:70/00/Other_International/weu/COM/concepte.txt).

den oder gemäß dem sog. „lead-nation"-Modell auf eine Krise reagieren.[46] Indes ist es müßig, darüber zu spekulieren, solange es an den für eine Zusammenarbeit im eigentlichen Sinne dieses Begriffs unabdingbaren bi- bzw. multilateralen Strukturen oder gar an dem politischen Willen fehlt.

a) Sanitätsdienste

Was vorhandene Strukturen anbelangt, so kann zunächst auf die Vereinbarung vom 30. November 1993 zwischen den Verteidigungsministern[47] der beiden Länder hingewiesen werden. Diese hat zum Ziel, den „gemeinsamen Einsatz der Mittel der Vertragsparteien zur sanitätsdienstlichen Unterstützung im Rahmen humanitärer Hilfeleistung zu regeln und zu koordinieren sowie die Planung, Vorbereitung und Durchführung dieser Aktionen zu erleichtern." Wenngleich ausweislich von Art. 1 Abs. 1 vorrangig humanitäre Hilfeleistungen in Ländern der Dritten Welt ins Auge gefaßt sind, verdeutlicht der die Kostenerstattung regelnde Art. 11, daß Einheiten des französischen und des deutschen Sanitätsdienstes auch einer internationalen Organisation, etwa den Vereinten Nationen, zur Verfügung gestellt werden können. Freilich ergeben sich in bezug auf diese Form der deutsch-französischen Zusammenarbeit keine nennenswerten völker- oder verfassungsrechtlichen Probleme, setzt gemäß Art. 1 Abs. 2 die Anwendung der Vereinbarung doch voraus, daß die nationalen zuständigen Stellen – das ist für die Bundesrepublik Deutschland das Auswärtige Amt – unter Wahrung der nationalen verfassungsrechtlichen Grenzen den Einsatz veranlaßt haben und die Regierung des Einsatzlandes dem zugestimmt hat. Einer Zustimmung seitens des Bundestages bedarf es grundsätzlich nicht, es sei denn, die Sanitätseinheiten sind im vorstehenden Sinne in bewaffnete Unternehmungen einbezogen.

b) Eurokorps

Wenngleich die humanitäre Hilfeleistung jedenfalls auch ein Bestandteil von Friedenssicherungsaktionen der Vereinten Nationen sein kann, ist von weit größerem Interesse, ob Frankreich und Deutschland zudem über Strukturen verfügen, die sie in die Lage versetzen, militärische Einsätze zur Friedenssicherung eigenständig durchzuführen. Im Jahre 1988 wurde nicht nur der gemeinsame Verteidigungs- und

46 Auch insoweit sei auf die Erklärung von Madrid verwiesen, in deren Abs. 164 die WEU-Staaten erklären: „In addition to an individual nation's response to a crisis, there is also the possibility that a *cooperative response* could be mounted by several nations acting *under the direction of a 'lead nation'* which would be responsible for the command arrangements for the operation, as well as other aspects such as transport and common logistics. In this case, political support could be provided by WEU, which could also help to coordinate national contributions to the operation. Such an operation would remain however under the full responsibility of the individual nation or group of nations" (Hervorhebungen vom Verf.).

47 Vereinbarung zwischen dem Bundesminister der Verteidigung und dem Minister der Verteidigung der Französischen Republik über die Zusammenarbeit des französischen und deutschen Sanitätsdienstes bei gemeinsamen humanitären Hilfeleistungen, Bonn, 30.11.1993.

Sicherheitsrat geschaffen[48], sondern auch die Aufstellung der mittlerweile einsatzbereiten deutsch-französischen Brigade beschlossen.[49] Indes ist nichts dafür ersichtlich, daß dieser gemeinsame Truppenverband gegenwärtig als solcher für einen Einsatz, sei es zur Hilfeleistung, sei es zu Kampfzwecken, ernsthaft in Betracht gezogen wird oder werden kann. Dagegen spricht insbesondere, daß die deutsch-französische Brigade seit dem 1. Oktober 1994 dem Eurokorps auch im Frieden mit operational command unterstellt ist[50], so daß ihr Einsatz allenfalls im Rahmen des Eurokorps denkbar erscheint.

In diesem Zusammenhang wird mitunter gerne auf eine Äußerung des damaligen französischen Präsidenten *Mitterand* verwiesen, der einem Bericht von *Le Monde* vom 24./25. Mai 1992, mithin einen Monat vor Verabschiedung der Petersberg-Erklärung, zufolge die Auffassung vertreten haben soll, der Einsatz des Eurokorps in Jugoslawien wäre erörtert worden, hätte es bestanden und ließe es die deutsche Verfassung zu.[51]

Das Eurokorps funktioniert nach dem Modell vertiefter Integration und ist in der Tat nicht nur für die gemeinsame Verteidigung der Verbündeten und für humanitäre Aufgaben vorgesehen, sondern auch für Einsätze zur Aufrechterhaltung und Wiederherstellung des Friedens im Rahmen der Vereinten Nationen.[52] Einem Einsatz des Eurokorps stünden mithin keine nennenswerten verfassungsrechtlichen Bedenken im Wege, wenn er auf der Grundlage einer Resolution des Sicherheitsrats erfolgte und die erforderliche Beteiligung des Bundestages sichergestellt wäre, da die ermächtigten Staaten sich bei der Durchführung selbstverständlich auch bestehender integrierter Verbände bedienen können.

Angesichts der – freilich vagen – Aufgabenbeschreibung des Korps und der Art seiner Bewaffnung wird angenommen, das Korps sei auch für Aktionen vom Typ Golfkrieg II zum Einsatz außerhalb Europas vorgesehen.[53] Dies mag zutreffen, bedeutet indes nicht, daß Deutschland und Frankreich sowie die anderen mittlerweile ebenfalls am Eurokorps beteiligten Staaten[54] seinem Einsatz auch außerhalb bestehender Bündnisstrukturen zuzustimmen bereit sind. Endgültigen Aufschluß geben könnte lediglich die noch im Verhandlungsstadium befindliche „Straßburger Übereinkunft", die den vertragsrechtlichen Rahmen für das Eurokorps bilden soll. Wie-

48 Protokoll über die Schaffung eines deutsch-französischen Verteidigungs- und Sicherheitsrats, Paris, 22.1.1988, Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, BGBl. 1988 II, S. 1150 (abgedruckt in: Europa-Archiv 1988, D. 131 f.). Dazu *J. Jessel*, Les protocoles du 22 Janvier 1988: Une nouvelle étape de la coopération franco-allemande dans le domaine de la défense et de la sécurité, Annuaire Français de Droit International XXXIV (1988), 823-837.

49 Zur deutsch-französischen Brigade vgl. *K. Dau*, Rechtliche Rahmenbedingungen einer deutsch-französischen Brigade, Neue Zeitschrift für Wehrrecht 1989, 177-186, 178 ff.; *P. Klein/E. Lippert*, Die deutsch-französische Brigade als Beispiel für die Militärische Integration Europas, SOWI-Arbeitspapier Nr. 53, München, Juli 1991.

50 Das Eurokorps, Reihe Stichworte für die Öffentlichkeitsarbeit und Truppeninformation (Stand: November 1995).

51 Vgl. *O. Ischebeck*, 30 Jahre nach dem Elysée-Vertrag, Sicherheit und Frieden 1993, 44-47, 47.

52 Das Eurokorps (Anm. 50).

53 *O. Ischebeck*, Sicherheit und Frieden 1993, 47.

54 Dies sind neben Deutschland und Frankreich Belgien, Luxemburg, Spanien und demnächst die Niederlande.

wohl offen ist, ob die Parteien den Einsatz des Korps auf den Rahmen bestehender Bündnisse und der weiterentwickelten Europäischen Union beschränken oder es bei der allgemein gehaltenen Aufgabenbeschreibung belassen werden, spricht die Entwicklung der letzten Jahre wohl eher für eine Beschränkung auf den Einsatz im Rahmen von NATO und WEU.[55] Doch selbst wenn ein eigenständiger Einsatz des Korps theoretisch denkbar ist, ist die tatsächliche Möglichkeit eher skeptisch zu beurteilen. Es erscheint wenig plausibel, daß – wie *Gordon*[56] zutreffend feststellt – Frankreich und Deutschland bereit wären, Friedenswahrung, Friedenssicherung oder humanitäre Einsätze zu übernehmen, deren Durchführung ihre Verbündeten abgelehnt haben. Tatsächlich war es bislang wahrscheinlicher, daß Frankreich solche Aktionen zusammen mit Großbritannien (wie in Jugoslawien) oder den Vereinigten Staaten (wie in Somalia und im Irak-Kuwait-Konflikt) statt mit der Bundesrepublik Deutschland durchführte.[57] Diese Einschätzung wird, zumindest indirekt, selbst durch die gemeinsame Erklärung des deutsch-französischen Verteidigungs- und Sicherheitsrates zum Abschluß der Tagung in Dijon am 5. Juni 1996[58] bestätigt, hat der Rat den gemeinsamen Willen beider Länder, der „deutsch-französischen Zusammenarbeit im Bereich der Verteidigung und der Sicherheit neuen Schwung zu verleihen", doch ausdrücklich auf den europäischen Kontext beschränkt und im übrigen die transatlantische Partnerschaft beschworen. Auch die Bereitschaft der Bundesrepublik Deutschland, künftig in vollem Umfang auch an militärischen Friedenssicherungsaktionen teilzunehmen, wird schwerlich eine verstärkte, spezifisch deutsch-französische Zusammenarbeit in diesem Bereich zur Folge haben. Im Gegenteil, die Annäherung Frankreichs an die Atlantische Allianz beruht gerade auf der Erkenntnis, daß die Europäer ohne Mitwirkung der USA zu einem militärisch abgestützten Krisenmanagement nicht in der Lage sind.

2. Gemeinsame Aktionen im Rahmen von NATO und WEU

Eine deutsch-französische Zusammenarbeit bei Friedenssicherungsaktionen der Vereinten Nationen ist, wie die bisherige Praxis hinreichend zeigt, mithin wohl nur vorstellbar, soweit sie im Rahmen von NATO und WEU stattfindet. Dies um so mehr, als insbesondere das „multifunctional peacekeeping" umfassende und komplexe Aufgaben stellt, die nur durch koordinierte Maßnahmen und nach Maßgabe

55 Es besteht Übereinstimmung zwischen den beteiligten Staaten, daß das Eurokorps gleichgewichtig sowohl Aufgaben im Rahmen der Nordatlantischen Allianz als auch der Westeuropäischen Union übernehmen kann. Einzelheiten über seinen Einsatz im Rahmen der NATO enthält das sog. SACEUR-Abkommen vom 21. Januar 1993. Bei der Ministertagung der WEU am 19. Mai 1993 haben Deutschland und Frankreich das Eurokorps als „Forces Answerable to WEU" (FAWEU) benannt. Die Beziehungen zwischen der WEU und dem Eurokorps als FAWEU sind in besonderen Vereinbarungen geregelt. Vgl. Das Eurokorps (Anm. 50).

56 *Ph. H. Gordon*, Die deutsch-französische Partnerschaft und die Atlantische Allianz, Arbeitpapiere zur internationalen Politik Nr. 82, Bonn 1994, S. 27. Vgl. auch *K. Feldmeyer*, Mit dem Eurokorps nach Bosnien?, Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 29. September 1995, S. 1.

57 Zur französischen Sicht des Eurokorps vgl. auch *A. Sauder*, Souveränität und Integration. Französische und deutsche Konzeptionen europäischer Sicherheit nach dem Ende des Kalten Krieges (1990 - 1993), Baden-Baden 1995, S. 292 ff.

58 http://www.bundesregierung.de/inland/bpa/bulletin/96061912.html.

bestehender Verfahren erfüllt werden können.[59] Gegenwärtig verfügt nur die NATO über die erforderlichen Strukturen und Fähigkeiten. Indes werden zur Zeit auch die operationellen Fähigkeiten der WEU aufgebaut.[60] Bevor die faktischen Möglichkeiten eines gemeinsamen Vorgehens im Rahmen dieser beiden Organisationen einer näheren Betrachtung unterzogen werden können, bedarf es indes einer Klärung der mit dem Zusammenwirken von Sicherheitssystemen verbundenen Rechtsfragen

a) Rechtsprobleme des Zusammenwirkens kollektiver Sicherheitssysteme

Nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts umfaßt die Einwilligung des Gesetzgebers in die Einordnung der Bundesrepublik Deutschland in ein System gegenseitiger kollektiver Sicherheit und in die damit einhergehende Beschränkung von Hoheitsrechten gemäß Art. 24 Abs. 2 in Verbindung mit Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG auch die Beteiligung deutscher Soldaten an militärischen Unternehmungen auf der Grundlage des Zusammenwirkens von Sicherheitssystemen in deren jeweiligen Rahmen.[61] Eben weil die Zusammenarbeit „im jeweiligen Rahmen" der beteiligten Systeme erfolgen muß, ist auch bei einer zunächst auf Art. 24 Abs. 2 GG beschränkten Beurteilung[62] von entscheidender Bedeutung, auf welche völkerrechtlichen Grundlagen sie gestützt werden kann.[63] In diesem Zusammenhang stellen sich zwei Fragen:

- Nach Maßgabe welcher Vorschriften ist der Sicherheitsrat berechtigt, Organisationen wie NATO und WEU in seine Friedenssicherungsaktionen einzubeziehen?
- Wird mit den konkreten Einsätzen der Aufgabenbereich der mit der Durchführung betrauten Systeme/Organisationen gewahrt?

aa) Das Rechtsverhältnis zwischen den Vereinten Nationen und der NATO bzw. WEU

In bezug auf die NATO- und WEU-Einsätze im ehemaligen Jugoslawien beschränkt sich das Bundesverfassungsgericht auf die Feststellung:

> „Durch die im Rahmen von NATO und WEU durchgeführten Operationen leisten deren Mitgliedstaaten ihren Beitrag zur Durchsetzung des für sie als Mitglieder der Vereinten

59 Vgl. statt vieler *D. Lightburn*, NATO and the Challenge of Multifunctional Peacekeeping, NATO Review 44 (1996, No. 2), 10-14. *Lightburn* zufolge zeichnet sich das „multifunctional peacekeeping" durch folgende Charakteristika aus: „security conditions that are complex, unpredictable and dangerous combined with a serious humanitarian situation of some description (for example, starvation, terror, ethnic cleansing, mass refugee movement, genocide)."

60 Vgl. allein den Bericht der Bundesregierung über die Tätigkeit der Westeuropäischen Union für die Zeit vom 1. Januar bis 30. Juni 1996, BT Drucks. 13/5463 vom 28.8.1996.

61 BVerfGE 90, 286, 351.

62 Es trifft folglich nicht zu, daß die völkerrechtlichen Kompetenzen nur für Art. 59 Abs. 2 GG von Bedeutung sind. So aber *G. Nolte*, ZaöRV 54 (1994), 659.

63 Es soll hier nicht Gegenstand der Untersuchung sein, ob Defensivbündnisse Systeme gegenseitiger kollektiver Sicherheit sein können. Jedenfalls sind nach Auffassung des BVerfG (E 90, 286, 349 f.) NATO und WEU Systeme kollektiver Sicherheit im Sinne von Art. 24 Abs. 2 GG, weil sie strikt auf die Friedenswahrung verpflichtet sind.

Nationen gemäß Art. 41 in Verbindung mit Art. 48 SVN verbindlichen Embargos. Im institutionellen Rahmen dieser internationalen Organisationen erfüllen die daran beteiligten Mitgliedstaaten ihre Pflicht zur Unterstützung der Sicherheitsrats-Beschlüsse. NATO und WEU werden auf diese Weise in das VN-Friedenssicherungssystem einbezogen. Sie stützen ihr Handeln ausweislich der Ratsbeschlüsse vom 10. Juli 1992 auf die die Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen autorisierenden Sicherheitsrats-Beschlüsse Nrn. 713, 724 und 757. Gleiches gilt für die von der NATO ausgeführte Aufgabe, mit ihrem Frühwarnverband AWACS das vom Sicherheitsrat der Vereinten Nationen verhängte Flugverbot im Luftraum über Bosnien-Herzegowina gemäß den Resolutionen Nrn. 781 und 816 zu überwachen und seine Einhaltung nötigenfalls militärisch durchzusetzen."[64]

Unter Hinweis auf die Oberhoheit des Sicherheitsrats ist im Schrifttum daraus gefolgert worden, „les unités de l'OTAN sont réduites au rôle de bras exécutif, serviteur de l'ONU", sie mithin lediglich Hilfsfunktionen erfüllten.[65] Gleichwohl bleibt offen, gemäß welcher Rechtsgrundlage der Sicherheitsrat NATO und WEU in das Friedenssicherungssystem der Vereinten Nationen einbezogen hat. In diesem Zusammenhang begegnet man wiederholt der Position, das Rechtsverhältnis zwischen den Vereinten Nationen und NATO bzw. WEU bestimme sich nach Kapitel VIII SVN.[66] NATO und WEU seien in ein Näheverhältnis zu den Vereinten Nationen gerückt, das es rechtfertige, sie zur Kerngruppe der gegenwärtig vorhandenen Regionalorganisationen zu zählen. Demgemäß dürften NATO und WEU jede (Zwangs-)Maßnahme ergreifen, zu der die zuständigen Organe der Vereinten Nationen sie ermächtigten.[67] Rechtsgrundlage für den Einsatz des AWACS-Verbandes und die NATO-/WEU-Operationen in der Adria sei somit Art. 53 Abs. 1 S. 2 SVN in Verbindung mit der jeweiligen Resolution des Sicherheitsrats.[68]

Diese Auffassung beruht indes auf einem in der Völkerrechtspraxis so nicht nachweisbaren Verständnis der Begriffe „regionale Abmachungen" und „regionale Einrichtungen" in Art. 52 und 53 SVN. Ihr ist zwar zuzugeben, daß NATO und WEU unter die entsprechenden Definitionen[69] subsumiert werden können, und daß dem allein ihre Einordnung als Systeme kollektiver Selbstverteidigung nicht entgegengehalten werden kann.[70] Doch selbst wenn die Vereinten Nationen NATO und WEU als regionale Abmachungen oder Einrichtungen anerkennen sollten, könnte diese die Selbsteinordnung der beiden Staatenverbindungen nicht überwinden, die folglich nicht unberücksichtigt bleiben darf. Nun mag die Entwicklungsgeschichte von NATO und WEU einige Anhaltspunkte aufweisen, die für eine Qualifikation im Sinne des Art. 52 SVN sprechen.[71] Fehlt es aber an einer ausdrücklichen oder zu-

64 BVerfGE 90, 286, 354 f.

65 *Ch. Tomuschat*, AFDI XL (1994), 376.

66 *G. Nolte*, Die „neuen Aufgaben" von NATO und WEU: Völker- und verfassungsrechtliche Fragen, ZaöRV 54 (1994), 95-123, 99 ff.; *J. Niewerth/T. Rehr-Zimmermann*, Der Einsatz der NATO zur Streitbeilegung nach der UN-Charta. Eine Untersuchung der Überwachung des Flugverbotes über Bosnien-Herzegowina durch die NATO, Humanitäres Völkerrecht – Informationsschriften 1994 (Heft 4), 186-194, 187 ff.

67 *G. Nolte*, ZaöRV 54 (1994), 101, 113.

68 *J. Niewerth/T. Rehr-Zimmermann*, Humanitäres Völkerrecht – Informationsschriften 1994, 193.

69 Vgl. statt vieler *W. Hummer/M. Schweitzer*, zu Art. 52, Rdn. 30 ff., in: *B. Simma* (Anm. 11).

70 *G. Nolte*, ZaöRV 54 (1994), 98 ff.

71 Ebd.

mindest konkludenten Erklärung, eine regionale Abmachung oder Einrichtung im Sinne von Kapitel VIII SVN sein zu wollen[72], ginge die Anerkennung durch die Vereinten Nationen ins Leere. Die WEU hat offengelassen, ob Kapitel VIII auf sie anwendbar ist, und damit zu erkennen gegeben, daß sie jedenfalls gegenwärtig noch nicht dazu bereit ist, daß Kapitel VIII auf sie zur Anwendung kommt.[73] Der NATO Generalsekretär *Willy Claes* hat in einem an den Generalsekretär der Vereinten Nationen gerichteten Schreiben vom 10. März 1995 gar festgestellt:

> „Turning to the matter of cooperation between the UN and regional and other international organizations, let me repeat that NATO does not consider itself a regional arrangement under Chapter VIII of the Charter."[74]

Der Erklärungsversuch über Kapitel VIII SVN ist zudem, wenn auch zu Recht auf den besonderen Rechtsstatus der AWACS-Verbände hingewiesen wird[75], nicht erforderlich, zumal er recht gekünstelte, den praktischen Bedürfnissen nicht gerecht werdende Konstruktionen impliziert. Für die rechtliche Einordnung der Einbeziehung von NATO und WEU in das Friedenssicherungssystem der Vereinten Nationen, die von einer unmittelbaren Ermächtigung streng zu unterscheiden ist, sind die Regelungen in Kapitel VII SVN durchaus angemessen und ausreichend.[76]

Wenn der Sicherheitsrat in der Präambel von Resolution 816 die Vorschriften von Kapitel VIII in Erinnerung ruft[77], so bedeutet dies nicht, daß die ausdrücklich neben den regionalen Abmachungen genannten internationalen Organisationen zwingend als Einrichtungen im Sinne von Art. 52 SVN anzusehen sind. Vielmehr wird durch die Bezugnahme auf Kapitel VIII den Mitgliedstaaten lediglich die Möglichkeit vor Augen gehalten, statt durch internationale Organisationen auch durch regionale Abmachungen tätig zu werden. Die ausschließlich auf Kapitel VII gestützte Ermächtigung in Absatz 4 des operativen Teils der Resolution entfaltet weder für die regionalen Organisationen noch für die regionalen Abmachungen unmittelbare Rechtswirkungen, sondern lediglich für die Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen.[78] Dies entspricht den Vorgaben in Art. 48 Abs. 2 SVN, wonach die Beschlüsse von den Mitgliedstaaten unmittelbar sowie durch Maßnahmen in den geeigneten internationalen Einrichtungen durchgeführt werden. Kommen die ermächtigten Mitgliedstaaten überein, zur Durchführung eines Beschlusses Namen, Organe oder Sachmittel einer internationalen Organisation in Anspruch zu nehmen, so hält sich diese Vorgehensweise innerhalb des von der SVN vorgegebenen Rahmens. Die NATO wur-

---

72 In diesem Zusammenhang sei darauf hingewiesen, daß nicht allein die Anerkennung der OAU als Regionalorganisation durch die Vereinten Nationen, sondern auch das konkludente Einverständnis der OAU mit dieser Einordnung die Anwendbarkeit von Kapitel VIII SVN rechtfertigt.

73 UN Doc. S/25996/Add. 2.

74 Annex to POLADS(95)31, SG/95/146.

75 *J. Niewerth/T. Rehr-Zimmermann*, Humanitäres Völkerrecht – Informationsschriften 1994, 186.

76 Ebenso *W. Schroeder*, JuS 1995, 401, der betont, von einer Regionalisierung der Friedenssicherung gemäß Art. 53 SVN könne nicht gesprochen werden.

77 „Recalling the provisions of Chapter VIII of the Charter of the United Nations".

78 „Authorizes Member States, [...] acting nationally or through regional organizations or arrangements [...]".

de bei der Durchsetzung des Flugverbots mithin nicht als NATO, sondern als Werkzeug der allein ermächtigten Mitgliedstaaten tätig.[79]

Ebenso verhält es sich in bezug auf IFOR, auch wenn gerne betont wird, es handele sich um eine NATO-Operation „under the political direction and control of the Alliance's North Atlantic Council" und daß „overall military authority is in the hands of NATO's Supreme Allied Commander Europe (SACEUR)."[80]

Bekanntlich war in Anhang 1-A des Abkommens von Dayton der Sicherheitsrat aufgefordert worden,

> „to adopt a resolution by which it will authorize Member States or regional organizations and arrangements to establish a multinational military Implementation Force." [81]

Insoweit bestand Einigkeit zwischen den Parteien des Abkommens, „that this Implementation Force may be composed of ground, air and maritime units from NATO and non-NATO nations" und daß „NATO may establish such a force, which will operate under the authority and subject to the direction and political control of the North Atlantic Council (‚NAC') through the NATO chain of command."[82]

In Resolution 1031[83], in der im Gegensatz zu Resolution 816 keine Bezugnahme auf Kapitel VIII SVN erfolgt, werden dann aber nicht die Mitgliedstaaten oder regionale Organisationen und Abmachungen ermächtigt, sondern

> „the Member States acting through or in cooperation with the organization referred to in Annex 1-A of the Peace Agreement to establich a multinational implementation force (IFOR) under unified command and control in order to fulfil the role specified in Annex 1-A and Annex 2 of the Peace Agreement."

Wenngleich mit der ausdrücklichen Bezugnahme auf Anhang 1-A des Friedensabkommens von Dayton die hervorgehobene Rolle der NATO anerkannt wird[84], werden „unified command and control" nicht ihr, sondern IFOR übertragen.[85] IFOR ist ein multinationaler Verband, der von den VN-Mitgliedstaaten durch oder in Zusammenarbeit mit der NATO errichtet worden ist. Identisch mit der NATO ist er nicht. Also ist auch hier der Beitrag der NATO darauf beschränkt, die Bemühungen der beteiligten Staaten zu koordinieren und zu unterstützen: „NATO is a mere provider of C^3I to IFOR, and each member State maintains individually its accountability to the Security Council as the mandating authority of the operation."[86] Es sind folglich die Staaten, die in Ausführung eines auf Kapitel VII gestützten Mandats des Sicher-

---

79 Vgl. auch NATO's Role in Peacekeeping in the Former Yugoslavia, NATO Basic Fact Sheet No. 4 (February 1996).

80 NATO's Role in the Implementation of the Bosnian Peace Agreement, NATO Basic Fact Sheet No. 11 (January 1996).

81 General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegowina vom 14. Dezember 1995, Annex 1A Military Aspects of the Peace Settlement, Art. 1 Abs. 1 (a).

82 Ebd., Art. 1 Abs. 1 (b).

83 UN Doc. S/RES/1031 (1995) vom 15.12.1995.

84 Angesichts der Erfahrungen mit UNPROFOR wäre das Abkommen von Dayton ohne diese starke Einbeziehung der NATO wahrscheinlich nicht zustande gekommen.

85 Ebenso *N. Figà-Talamanca*, The Role of NATO in the Peace Agreement for Bosnia and Herzegovina, EJIL 7 (1996), 164-175, 168.

86 Ebd., 170. C^3I = command, control, communication and intelligence.

heitsrats handeln und so ihre Pflichten als Mitglieder der VN erfüllen. Durch ihr vereintes Handeln nutzen sie gemeinsame Ressourcen. Im Wege dieser Einbeziehung der NATO werden mithin die nationalen Beiträge lediglich gebündelt.[87]

Der Befund, daß nicht NATO oder WEU als solche, vielmehr die Mitgliedstaaten die Sicherheitsrats-Beschlüsse gemäß Art. 48 Abs. 2 SVN „in den geeigneten internationalen Einrichtungen" durchführen, ist nicht von lediglich akademischem Interesse und hat eine nicht zu unterschätzende Bedeutung insbesondere für die Frage der Befugnisse von IFOR gegen mutmaßliche Kriegsverbrecher.

In Anhang 1-A des Friedensabkommens von Dayton werden lediglich die Parteien – mithin die Republik Bosnien-Herzegowina, die Föderation Bosnien-Herzegowina und die Serbische Republik – verpflichtet, mutmaßliche Kriegsverbrecher zu ergreifen und mit dem Strafgerichtshof zusammenzuarbeiten.[88] Das Abkommen von Dayton berührt indes keineswegs die in Resolution 827 und in Art. 29 des Statuts des Internationalen Strafgerichtshofs für das ehemalige Jugoslawien[89] niedergelegte Rechtspflicht *aller Staaten*, mit dem Gerichtshof voll zusammenzuarbeiten und alle Maßnahmen zu ergreifen, die nach ihrem innerstaatlichen Recht notwendig sind, um den Bestimmungen der Resolution und des Statuts nachzukommen.[90] Insbesondere müssen die Staaten den Rechtshilfeersuchen entsprechen und den Anordnungen nach Art. 29 des Statuts Folge leisten. In Resolution 1031 bestätigte der Sicherheitsrat sowohl die allgemeine Pflicht zur Zusammenarbeit als auch, „that all States shall cooperate fully with the International Tribunal for the Former Yugoslavia and its organs in accordance with the provisions of resolution 827 (1993) of 25 May 1993 and the Statute of the International Tribunal, and shall comply with requests for assistance or orders issued by a Trial Chamber under article 29 of the Statute, and calls upon them to allow the establishment of offices of the Tribunal."[91] Am 16. Dezember 1995 beschloß der NAR, daß das IFOR-Personal alle wegen Kriegsverbrechen Angeklagten festzunehmen haben, wenn es mit ihnen in Kontakt kommt. Zudem wurde anläßlich des Abschlusses eines nicht für die Veröffentlichung vorgesehenen Memorandum of Understanding zwischen SHAPE und dem Internationalen Strafgerichtshof am 9. Mai 1996 in einer Presseerklärung[92] betont, daß

> „it is NAC policy for IFOR to detain and transfer to the ICTY persons indicted for war crimes, when coming into contact with them in carrying out its duties as defined by the

87 Zur „Bündelungstheorie" und den mit ihr verbundenen Rechtsproblemen vgl. *G. Nolte*, ZaöRV 54 (1994), 670 ff.; ferner die Antwort der Bundesregierung auf Frage 27 der Großen Anfrage (Anm. 14).

88 Art. IX Abs. 1 lit. (g) und Art. X Anhang 1-A.

89 UN Doc. S/RES/827 (1993) vom 25.5.1993. Eine deutsche Übersetzung der Resolution und des ihr beigefügten Statuts findet sich in BT Drucks. 13/57 vom 29.11.1994.

90 So auch *N. Figà-Talamanca*, EJIL 7 (1996), 171 ff.; *R. W. D. Jones*, The Implications of the Peace Agreement for the International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia, ebd., 226-244, 239. In bezug auf das Abkommen von Dayton vertritt *Jones* (ebd., 238) gar die Auffassung: „Annex 1-A does not explicitly confer on IFOR the authority to execute the Tribunal's arrest warrants. Nevertheless, it is clear that IFOR, unlike UNPROFOR, may use force to accomplish its task, and its task is to ensure compliance by the Parties with Annex 1-A. Compliance includes cooperation with the Tribunal under Article X, and co-operation pre-eminently involves the arrest of accused persons."

91 SC/RES 1031 (Anm. 83), Abs. 4.

92 Press Statement on Signing of the Memorandum of Understanding between Shape and the International Tribunal for Former Yugoslavia, Press Release (96) 74 vom 9. Mai 1996.

military annex of the Peace Agreement.[...] IFOR will continue to support the Tribunal in theatre, to the fullest extent possible."[93]

Demgemäß wurde ein Untersuchungsteam des Tribunals in Srebenica aktiv unterstützt, am 13. Juni 1996 wurden die zwei mutmaßlichen Kriegsverbrecher *Delic* und *Landzo* mit NATO-Flugzeugen von Sarajewo nach Den Haag transportiert.[94]

Die Tatsache, daß das MoU von SHAPE vereinbart worden ist, und der NAR, nicht aber die Mitgliedstaaten individuell, die Verpflichtung zur Zusammenarbeit mit dem Strafgerichtshof bekräftigten, ändert nichts am Fortbestand ihrer soeben festgestellten Rechtspflichten. Vielmehr stellt das Tätigwerden der NATO-Organe lediglich einen Beitrag zur Koordination der Aktivitäten der Mitglieder und der mit der NATO zusammenarbeitenden Staaten dar. Auch Art. 59 *bis* der Beweis- und Verfahrensregeln des Strafgerichtshofes, wonach eine Übermittlung der Haftbefehle nunmehr auch an eine internationale Einrichtung erfolgen kann[95], ist ein Beitrag zur Verfahrensvereinfachung. Von einer unmittelbaren Verpflichtung der NATO kann mithin nicht ausgegangen werden. Die Streitkräfte der an IFOR beteiligten Staaten dürfen sich mithin in den ihrer Kontrolle unterstehenden Gebieten nicht darauf beschränken, mutmaßliche Kriegsverbrecher, für die ein Haftbefehl vorliegt, nur dann festzunehmen und dem Strafgerichtshof zu überstellen, wenn sie zufällig mit ihnen in Kontakt kommen sollten. Ein besonderes Problem stellt sich freilich für die Staaten, die – wie die Bundesrepublik Deutschland nach Art. 16 Abs. 2 GG – aufgrund ihrer Rechtsordnungen gehindert sind, eigene Staatsangehörige an das Ausland auszuliefern.[96]

Angesichts des vorstehenden Befundes ist es höchst bedenklich, wenn sich kürzlich auf der Tagung der NATO-Verteidigungsminister in Bergen lediglich drei Minister dafür ausgesprochen haben, IFOR solle nach mutmaßlichen Kriegsverbrechern fahnden und bei ihrer Festnahme aktiv mitwirken.[97] Der auch von *Richard Goldstone* beklagte fehlende politische Wille zur intensiveren Zusammenarbeit kann der

---

93 Vgl. auch die nahezu gleichlautende Stellungnahme in Press Release (96) 26 vom 14. Februar 1996. Auf ihrer Berliner Tagung bekräftigten die NATO-Außenminister am 3. Juni 1996 in Abs. 10 ihres Kommuniqués: „Die Ergreifung von Kriegsverbrechern und die Untersuchung von Kriegsverbrechen sind essentiell, um Gerechtigkeit und einen dauerhaften Frieden in Bosnien und Herzegowina wiederherzustellen. [...] IFOR arbeitet [...] mit dem internationalen Kriegsverbrechertribunal für das ehemalige Jugoslawien bei der Untersuchung von Kriegsverbrechen [mit] und dabei, Kriegsverbrecher vor Gericht zu bringen"; Kommuniqué des Nordatlantikrates, Berlin, 3. Juni 1996, Abs. 6 (Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Bulletin Nr. 47, Bonn, 12.6.1996, S. 505 ff.).

94 NATO Airlifts Persons Indicted for War Crimes to The Hague, Press Release (96) 93 vom 13. Juni 1996.

95 Art. 59 *bis* lautet im hier interessierenden Zusammenhang: „Notwithstanding Rules 55 to 59, on the order of a Judge, the Registrar shall transmit to an appropriate authority or international body a copy of a warrant for the arrest of an accused, on such terms as the Judge may determine, together with an order for his prompt transfer to the Tribunal in the event that he be taken into custody by that authority or international body [...]."

96 Demgemäß ist im Gesetz über die Zusammenarbeit mit dem Internationalen Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien vom 10.4.1995 (BGBl. I S. 485) nur die Überstellung ausländischer Angeklagter vorgesehen.

97 Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 26.9.1996, S. 8 („Die Nato für ein neues Bosnien-Mandat").

Stellung des Strafgerichtshofs wie auch dem Völkerrecht im allgemeinen nur zum Nachteil gereichen.[98]

bb) Die Kompetenzen von NATO und WEU

Bislang konnten die Kompetenzen von NATO und WEU nach Maßgabe ihrer (modifizierten) Gründungsverträge ausgeblendet bleiben, da sie für das Verhältnis zu den Vereinten Nationen und zu Dritten ohne Bedeutung sind.[99] Anders verhält es sich aber in bezug auf das Innenverhältnis, darf doch eine internationale Organisation immer nur nach Maßgabe ihrer vertraglich begründeten Aufgabenzuweisung tätig werden. Sollte sich weder im Washingtoner noch im Brüsseler Vertrag eine Grundlage für die Umsetzung von Resolutionen des Sicherheitsrats finden, „läge in der entsprechenden Verwendung der Organisation entweder eine Vertragsverletzung, oder solche Maßnahmen müßten erst durch einen zusätzlichen Vertrag ermöglicht werden".[100] Es geht nicht an, die Erklärungen der NATO- und der WEU-Organe entweder als bloße politische Absichtserklärungen zu qualifizieren oder sie der „Grauzone der informellen Änderungsauslegung" zuzuordnen. *Nolte* ist zuzustimmen, wenn er in seiner Analyse der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts feststellt, beide Richtergruppen hätten damit „nicht nur unnötige Rechtsunsicherheit geschaffen", sondern sich auch mit einer „zumindest unvollständigen und damit irreführenden Bewertung der völkerrechtlichen Rechtslage" begnügt.[101] In der Tat wäre es überzeugender gewesen, hätten sich beide Richtergruppen bereit gefunden, die Unterstützung der Vereinten Nationen als in den Gründungsverträgen von NATO und WEU angelegt anzuerkennen.[102] NATO und WEU sind der Friedenswahrung verpflichtete Bündnisse. Ihre Mitgliedstaaten bekennen sich in den Gründungsverträgen ausdrücklich zu den Zielen der Vereinten Nationen. Finden sie sich bereit, die mit der Mitgliedschaft in den Vereinten Nationen typischerweise verbundene Aufgabe der Friedenssicherung unter Nutzung des institutionellen Rahmens der beiden Bündnisse zu erfüllen, so mag dies nicht zu den typischen Aufgaben der Regionalorganisationen gehören, ist aber gleichwohl in den Gründungsverträgen angelegt. Den entsprechenden Erklärungen kommt dann lediglich eine Konkretisierungswirkung zu. Es sei jedoch darauf hingewiesen, daß dieser Befund nur Geltung beanspruchen kann, soweit die Durchsetzung von Beschlüssen des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen in Frage steht, mithin nur für den Fall, daß NATO, WEU und die Vereinten Nationen im Bereich der Friedenssicherung einander ergänzen. Die Einbeziehung von NATO und WEU in andere (regionale) kollektive Sicherheitssysteme ist in ihren Gründungsverträgen ebensowenig angelegt wie von diesen Organisationen autonom gefaßten Beschlüsse, Aufgaben der Friedenssicherung wahrzunehmen.[103]

98 Vgl. *P. Moore*, Hague Tribunal Chief Blasts NATO for Not Arresting War Criminals, in: OMRI Special Report, Pursuing Balkan Peace, No. 38, 24 September 1996 (http://www.omri.cz/Publications/SR/BalkanPeace/SR.960924.html).

99 So zu Recht *G. Nolte*, ZaöRV 54 (1994), 669.

100 *G. Nolte*, ZaöRV 54 (1994), 670. Vgl. auch *W. Schroeder*, JuS 1995, 402.

101 *G. Nolte*, ZaöRV 54 (1994), 673. Zustimmend *C. Kress*, ICLQ 44 (1995), 423 f.

102 Dazu ausführlich *G. Nolte*, ZaöRV 54 (1994), 98 ff.

103 Dazu unten unter B.

b) Frankreichs Stellung im Atlantischen Bündnis

Trotz der von Außenminister *Hervé de Charette* auf dem Brüsseler Treffen des NAR am 5. Dezember 1995 angekündigten Annäherung Frankreichs an die Allianz[104] ist gegenwärtig die NATO als solche in nur eingeschränktem Maße das geeignete Forum für eine deutsch-französische Zusammenarbeit bei Friedenssicherungsaktionen. Dem steht Frankreichs Stellung im Atlantischen Bündnis (immer noch) entgegen. Nun nimmt Frankreich wieder an den Tagungen der Verteidigungsminister sowie des Militärausschusses teil. Der integrierten Kommandostruktur der NATO wird es aber auch weiterhin nicht angehören. Verteidigungsminister *Millon*[105] hat kürzlich klargestellt, die Mitarbeit beschränke sich auf „appropriate NATO military bodies which do not encroach on her sovereignty". Ausgenommen blieben „those areas relating to integrated armed forces and nuclear policy". Eine Zusammenarbeit Frankreichs auf der Ebene integrierter militärischer Strukturen setzt mithin auch in Zukunft eine entsprechende, auf den Einzelfall beschränkte bilaterale Vereinbarung voraus.

Diese selektive, von einer vollständigen Rückkehr in die Allianz weit entfernte Politik ist, wie die Teilnehmer einer Konferenz des American Council on Germany wohl zu Recht feststellten, Ausdruck des neuen französischen Realismus.[106] Frankreich ist sich, wie bereits bemerkt, darüber im klaren, daß die Europäer ohne die NATO bzw. ihre Strukturen zu einem militärisch abgestützten Krisenmanagement nicht in der Lage sind. Mit der Planungszelle, den FAWEU und der ins Auge gefaßten humanitarian task force sind die operationellen Fähigkeiten der WEU unbestreitbar verbessert worden.[107] Gleichwohl ist die Entwicklung eigener WEU-Kommando- und Streitkräftestrukturen nicht vorgesehen. Ziel des französischen Schrittes ist es daher, die europäische Sicherheits- und Verteidigungsidentität innerhalb der Allianz zu stärken und vor allem, sich über den Militärausschuß die gewünschte politische Kontrolle über NATO-Strukturen und –Mittel zu sichern, wenn die Europäer im Rahmen der WEU zum Handeln entschlossen, die USA sich aber allenfalls eingeschränkt zu beteiligen bereit sind.[108] Zudem wären die Aussichten für eine spezifisch deutsch-französische Zusammenarbeit selbst dann nicht besonders günstig, wenn Frankreich sich aufgrund einer besonderen Vereinbarung zu einer engeren Kooperation mit den integrierten militärischen NATO-Strukturen verpflichtete. Wie die Auswechslung des Oberkommandos über die IFOR-Truppen jüngst verdeutlicht hat, wird Frankreich weiterhin enger mit den USA und Großbritannien kooperieren. Diese Regelung soll für das IFOR-Nachfolge-Mandat Bestand haben, obgleich sich die Bundesrepublik Deutschland bereit erklärt hat, sich daran – anders als bisher – mit einem Einsatzverband zu beteiligen.[109]

---

104 NATO-Reform stärkt Rolle der Europäer in der Allianz/Frankreich erwägt vollständige Rückkehr in das Bündnis, Süddeutsche Zeitung vom 4.6.1996.

105 *Ch. Millon*, France and the Renewal of the Atlantic Alliance, NATO Review No. 3 (1996), 13-16.

106 Vgl. *K.-D. Frankenberger*, Unabgeschlossene Debatten. NATO-Erweiterung, neue Aufgaben, Frankreichs Rolle, Amerikas Wille, Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 27.2.1996, S. 12

107 Vgl. den Bericht der Bundesregierung oben Anm. 60.

108 Vgl. Süddeutsche Zeitung vom 6.12.1995 („Rückkehr mit Wenn und Aber").

109 Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 9.9.1996 („Deutschland in der Leitung der Ifor-Truppen nicht vertreten").

Besser stellen sich die Aussichten auf eine deutsch-französische Zusammenarbeit im Rahmen der NATO freilich dar, soweit ein Einsatz des Eurokorps – und damit der deutsch-französischen Brigade – in Betracht kommt. Wie geschen, ist das Eurokorps auch für Kampfeinsätze bei der Krisenbewältigung, einschließlich Maßnahmen zur Herbeiführung des Friedens im Rahmen der Vereinten Nationen vorgesehen.[110] Dies kann auch dadurch geschehen, daß das Korps eingesetzt wird, wenn der NAR ein militärisches Handeln aufgrund eines Mandats des Sicherheitsrats beschließt. Für die Erfüllung von Aufträgen der Allianz zur Krisenvorsorge und Konfliktbewältigung kann das Korps im gesamten Verantwortungsbereich Allied Command Europe im Rahmen der Krisenreaktionskräfte eingesetzt werden. Einzelheiten für einen Einsatz des Eurokorps im Rahmen der NATO enthält ein besonderes Abkommen, das im Dezember 1992 zwischen dem SACEUR, dem französischen Generalstabschef und dem Generalinspekteur der Bundeswehr ausgehandelt wurde. Die zuständigen NATO-Gremien haben das Verhandlungsergebnis beraten; der NATO-Rat hat am 22. Dezember 1992 zugestimmt. Das Abkommen wurde am 21. Januar 1993 in Brüssel unterzeichnet.[111] Dem Abkommen gemäß[112] kann das Eurokorps unter operational command der NATO gestellt werden. Dies gibt SACEUR nach Ermächtigung durch Frankreich und Deutschland die Kompetenz, darüber zu entscheiden, wann und wo das Korps eingesetzt wird. Als Ausdruck einer europäischen Verteidigungsidentität jedoch wird das Korps „normalerweise" nur als Einheit eingesetzt und bleibt unter dem Befehl des Korps-Kommandeurs. Eine Aufteilung des Korps ist nur mit Zustimmung des deutsch-französischen Sicherheits- und Verteidigungsrates möglich.[113] Frankreich erklärte sich damit einverstanden, daß das Korps nicht nur für die europäische Verteidigung, sondern auch für friedenswahrende Missionen unter das Kommando der NATO gestellt werden könnte. Die für die Einsätze des Korps erforderliche Operationsplanung muß freilich in besonderen Abkommen geregelt werden. Insoweit kann aber davon ausgegangen werden, daß diese weitgehend den geltenden NATO-Verfahren entsprechen werden.

c) Zusammenarbeit im Rahmen der WEU

Angesichts der vorstehenden Einschätzung der französischen Politik ist eine deutsch-französische Zusammenarbeit wahrscheinlicher, wenn die WEU in Ausübung ihrer im Gründungsvertrag angelegten Kompetenzen beschließt, im Einzelfall eine friedenserhaltende Operation der Vereinten Nationen zu unterstützen.[114] Gemäß der Petersberg-Erklärung vom 19. Juni 1992 setzt dies voraus[115], daß

110 Vgl. oben die Ausführungen zu Anm. 52. Im Juni 1996 fand die Übung „Pegasus 96" statt, mit der die Reaktionsfähigkeit des Korps geprobt wurde; vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 11.6.1996, S. 2.

111 Das Eurkorps (Anm. 50).

112 Wiewohl das Abkommen nicht zur Veröffentlichung vorgesehen ist, sind die nachfolgenden Einzelheiten mittlerweile bekannt geworden. Vgl. *A. Sauder*, Souveränität und Integration (Anm. 54), S. 277.

113 *Ph. H. Gordon*, Deutsch-Französische Partnerschaft, S. 27; *K. Feldmeyer*, Einbindung des deutsch-französischen Korps in das Atlantische Bündnis, FAZ vom 5.12.1992.

114 Vgl. auch *A. Sauder*, Souveränität und Integration (Anm. 54), S. 297 f.

115 Quelle: Weißbuch 1994. Vgl. auch http://www.bmvg.government.de/Sicherheitspolitik/Politik.html.

- der Einsatz im Einklang mit den Bestimmungen der SVN steht,
- der Beschluß der WEU einstimmig erfolgt,
- jedem Mitgliedstaat die souveräne Entscheidung über eine Beteiligung vorbehalten bleibt und
- Planung und Durchführung der Aktion mit den Verpflichtungen und erforderlichen militärischen Vorkehrungen des Atlantischen Bündnisses im Rahmen der kollektiven Verteidigung vereinbar sind.

Da die Entwicklung eigener WEU-Kommando- und Streitkräftestrukturen nicht vorgesehen ist, sollen für diese „neuen" WEU-Aufgaben bestehende Verbände herangezogen werden. Allerdings sind die bislang unternommenen Schritte noch nicht so weit gediehen, daß gegenwärtig ein wirklich eigenständiger Einsatz unter dem Kommando der WEU möglich erscheint.

Für die Durchführung des Petersberg-Mandats sollen der WEU zunächst die sog. „Forces Answerable to WEU" (FAWEU) zur Verfügung stehen. Zu den als FAWEU benannten Streitkräften gehören neben nationalen Einheiten multinationale Verbände wie das Eurokorps, der anglo-niederländische amphibische Verband, die multinationale Division des ACE Rapid Reaction Corps (ARCC), EUROFOR, EUROMARFOR und demnächst das I. deutsch-niederländische Korps.[116] Indes ist das FAWEU-Konzept bislang noch nicht in einer Weise in die Praxis umgesetzt worden „that would confirm the existence of a WEU capability effectively to generate force packages."[117]

Darüber hinaus ist der Einsatz sog. Alliierter Streitkräftekommandos (Combined Joint Task Forces, CJTF) vorgesehen. Das CJTF-Konzept hatten die Staats- und Regierungschefs auf dem Brüsseler NATO-Gipfel im Januar 1994 angekündigt. Es bedeutet, daß die NATO bereit ist, „to make collective assets of the Alliance available, on the basis of consultations in the North Atlantic Council, for WEU operations undertaken by the European Allies in pursuit of their common Foreign and Security Policy".[118] Seine eigentliche Billigung fand es jedoch erst zwei Jahre später auf dem Berliner Treffen des Nordatlantikrates auf Außenministerebene am 3. Juni 1996.[119] Indem es eine „flexiblere und beweglichere Dislozierung von Kräften auch für neue Aufgaben ermöglicht", soll dieses Konzept „die Durchführung von NATO-Eventualfalloperationen, die Nutzung trennbarer, jedoch nicht getrennter militärischer Fähigkeiten bei Operationen unter der Führung der WEU sowie die Beteiligung von Staaten außerhalb der Allianz an Operationen wie IFOR erleichtern."[120] Es handelt sich bei den CJTF mithin um Streitkräfte, die unter der politischen Kontrolle und strategischen Richtlinienkompetenz der WEU ohne Beteili-

116 WEU Council of Ministers, WEU Contribution to the European Intergovernmental Conference, Abs. 38 (http://gopher/marvin.stc.nato.int:70/00/Other_International/weu/COM/igce.txt); *WEU Council of Ministers*, Common Concept (Anm. 45), Abs. 170.

117 WEU Council of Ministers, Contribution (Anm. 116), Abs. 40. Vgl. ferner *D. Blumenwitz*, Entsendegesetz (Anm. 6), S. 317, insbesondere Fn. 27.

118 Vgl. NATO Basic Factsheet No. 3, The European Security and Defence Identity (March 1996).

119 Dazu *U. Bergdoll*, Das Bündnis, europäisch renoviert, Süddeutsche Zeitung vom 4.6.1996.

120 Kommuniqué des Nordatlantikrates (Anm. 93), Abs. 6.

gung der USA operieren können. Die NATO stellt dabei einzelne Teile ihrer Kommandostrukturen und Aufklärungskräfte nach dem sog. „Doppelhut-Prinzip" zur Verfügung. Die Einzelheiten des CJTF-Konzepts sind indes noch nicht geregelt.[121] Mit der Ausarbeitung von Empfehlungen zu seiner Umsetzung ist gegenwärtig der Militärausschuß befaßt. Der ständige Rat ist beauftragt worden, bis zum Dezember dieses Jahres „geeignete Maßnahmen und Vorkehrungen" zu entwickeln. Zu den Vorkehrungen, die nach Ansicht der NATO-Außenminister eingehender Ausarbeitung bedürfen[122], gehören:

- die Regelungen für die Identifizierung und Freigabe von Fähigkeiten, Kräften, Hauptquartieren und Teilen von Hauptquartieren der NATO zur Nutzung durch die WEU für Aufgaben, die von der WEU durchgeführt werden sollen;
- alle erforderlichen Ergänzungen bestehender Regelungen für den Informationsaustausch zur Durchführung von WEU-Operationen;
- die Frage, wie Konsultationen mit dem Nordatlantikrat über die Nutzung der NATO-Kräfte und –Fähigkeiten geführt werden einschließlich der Beobachtung durch die NATO über die Nutzung dieser Kräfte.[123]

Freilich wird auch die WEU ihre Strukturen den neuen Gegebenheiten und Möglichkeiten anpassen müssen.[124] Diese Anpassung läßt sich, da ja lediglich die für eine effektive Zusammenarbeit mit der NATO bei Friedenssicherungsaktionen erforderlichen Voraussetzungen geschaffen werden, ohne weiteres mit Art. IV des Brüsseler Vertrages in Einklang bringen. Zwar sind mit der Einrichtung der Planungszelle und des Lagezentrums erste Schritte unternommen worden. Jedoch ist die WEU gegenwärtig noch nicht in der Lage, größere Operationen durchzuführen. In ihrem in Madrid verabschiedeten gemeinsamen Konzept zur europäischen Sicherheit haben die WEU-Minister diejenigen Gebiete identifiziert, auf denen Verbesserungen erforderlich sind.[125] In ihrem ebenfalls in Madrid beschlossenen Beitrag zum europäischen Regierungsgipfel stellen sie im Zusammenhang mit den sog. Petersberg-Operationen fest:

> „At the present stage, WEU should aim to be able to plan and control a Petersberg operation at up to Corps level, taking into account factors such as complexity, intensity and duration. To reach such a level of capability will require inter alia the development of a WEU exercise programme aimed at the coordination of forces and political/military control during operations as well as the use of the Alliance's assets and capabilities in particular the successful implementation of the CJTF concept. Regarding the appropriate

121 Vgl. auch Meeting of the North Atlantic Council in Defence Ministers Session, Brussels, 13 June 1996, Final Communiqué, Press Communiqué M-NAC(DM)-2(96)89.

122 Ein erster Schritt in Richtung auf die erforderliche Abstimmung zwischen NATO und WEU stellt die am 6. Mai 1996 unterzeichnete Sicherheitsvereinbarung dar. Vgl. Signature of Security Agreement Between NATO and WEU, NATO Press Release (96) 66 vom 2. Mai 1996

123 Kommuniqué des Nordatlantikrates (Anm. 93), Abs. 8.

124 Dazu *J. Cutileiro*, WEU's Operational Development and Its Relationship to NATO, NATO Review 43 (1995, No. 5), 8-11.

125 Vgl. *WEU Council of Ministers*, Common Concept (Anm. 45), Abs. 172: crisis management mechanisms, including procedures for force generation and assembly, and command and control procedures; reconnaissance and intelligence; strategic and in-theatre transport capabilities; standardisation and interoperability; the European defence industrial base.

means for carrying out its missions, undoubtedly WEU has made some advances but much remains to be done to endow itself with the necessary capabilities to fulfil its tasks. In this respect, in addition to Allied assets and capabilities, including the CJTF concept, WEU must keep reflecting on the operational assets that it may require for its operations."[126]

Es ist, wie die WEU-Minister in ihrer Erklärung von Birmingham am 7. Mai 1996 feststellten, zudem erforderlich, die Fähigkeiten des Lagezentrums und der Planungszelle sowie die Planung von Übungen und möglichen Einsätzen zu verbessern.[127]

Durch das CJTF-Konzept werden die militärischen Fähigkeiten der WEU somit in der Tat ausgebaut.[128] Indes darf nicht verkannt werden, daß die WEU trotz der Berliner Beschlüsse und der Betonung, daß die Beziehungen zwischen NATO und WEU auf der Grundlage der „Prinzipien der Komplementarität und Transparenz" erweitert und vertieft werden sollen, von einer eigenständigen europäischen Militärallianz immer noch weit entfernt ist. Im Gegenteil, sie entwickelt sich wohl eher zu einem mehr oder weniger unselbständigen „europäischen Subunternehmer" der NATO.[129] Ausweislich des Kommuniqués der NATO-Außenminister erfolgt die Bestimmung von Formen trennbarer, jedoch nicht getrennter Fähigkeiten, Kräfte und Unterstützungspotentiale „in der Allianz". Die Teile von Hauptquartieren und Führungspositionen, die erforderlich wären, um WEU-Operationen zu führen und durchzuführen, werden „nach Maßgabe der Entscheidung des Nordatlantikrates" bereitgestellt. Die zur Umsetzung erforderlichen Pläne werden innerhalb der NATO entwickelt und der WEU lediglich zur „Prüfung und Billigung" zugeleitet. Die Freigabe von Kräften und Fähigkeiten der NATO für WEU-geführte Operationen setzt in jedem Fall die Billigung durch den NAR voraus. Dieser behält es sich zudem vor, „sich über ihre Verwendung durch Beobachtung unter fachlicher Beratung durch die Militärbehörden der NATO sowie durch regelmäßige Konsultationen mit dem WEU-Rat unterrichtet [zu] halten und ihre Verwendung ständig [zu] prüfen."[130] Es trifft daher den Kern, wenn *Frankenberger* feststellt:

„Die Offerte größerer Selbständigkeit, in die die Alliierten Streitkräftekommandos verpackt wurden, nimmt sich bei Licht besehen als eine moderne Form der amerikanischen

126 *WEU Council of Ministers*, Contribution (Anm. 116), Abs. 40.

127 WEU Council of Ministers, Birmingham Declaration, Abs. 8 (gopher://marvin.nc3a.nato.int: 70/00/Other_International/weu/COM/birming.txt).

128 WEU Council of Ministers, Common Concept (Anm. 45), Abs. 171: „Cooperation between WEU and NATO will help considerably to reinforce European efforts in peacekeeping and other contingency missions. In this context, there is an urgent need to finalize work on the CJTF concept, as agreed at the Alliance Summit in January 1994, to make a vital contribution to providing WEU with an operational multinational command capability. The readiness of the Alliance to make collective assets and capabilities available for WEU operations is fundamental to ensuring that WEU has access to a sufficiently wide range of capabilities, whilst avoiding costly and unnecessary duplication." Vgl. auch *WEU Council of Ministers*, Contribution (Anm. 116), Abs. 27; *K. Kaiser*, Europa muß sich auf sich selbst besinnen, Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 3.6.1996, S. 12.

129 So *K.-D. Frankenberger*, Subunternehmer der NATO. Die Reform des Bündnisses, die WEU und die Interessen Amerikas, Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 24. Juni 1996, S. 14. Vgl. ferner *H. van Mierlo*, The WEU and NATO: Prospects for a More Balanced Relationship, NATO Review 43 (1995, No. 2), 7-10.

130 Kommuniqué des Nordatlantikrates (Anm. 93), Abs. 7.

Führung aus – modern deshalb, weil sie ein im Ausmaß begrenztes militärisches Handeln der Europäer zuläßt, fördert, aber unter Aufsicht der Nato stellt."[131]

Es ist folglich immer noch zum großen Teil Wunschdenken, wenn die WEU-Minister feststellen, die Alliierten Streitkräftekommandos „illustrate the full backing given by the Alliance to the development of the European security and defence identity which [...], in the longer term perspective of a common defence policy within the Union, might in time lead to a common defence, compatible with that of the Atlantic Alliance."[132]

B. Friedenssicherung ohne Beteiligung der Vereinten Nationen

I. Individuelle Aktionen

Das Bundesverfassungsgericht hat sich weder direkt noch indirekt zu der Frage der Verfassungsmäßigkeit eine Bundeswehreinsatzes geäußert, der nicht im Rahmen und nach den Regeln eines Systems gegenseitiger kollektiver Sicherheit, mithin nicht nur ohne Mandat der Vereinten Nationen, sondern auch außerhalb von NATO und WEU stattfindet. Abgesehen von traditionellem peacekeeping, d. h. Friedenssicherung mit Zustimmung der Konfliktparteien, ist daher nach wie vor offen, ob die Bundeswehr in folgenden Situationen eingesetzt werden könnte[133]:

- Rettung deutscher Staatsangehöriger im Ausland („humanitäre Intervention"),
- Verteidigung eines Staates, mit dem die Bundesrepublik Deutschland nicht durch ein System kollektiver Sicherheit verbunden ist, und
- Intervention in einen nicht-internationalen bewaffneten Konflikt.

Während der Einsatz zur Rettung deutscher Staatsangehöriger im Ausland nicht als Friedenssicherungsaktion charakterisiert werden und daher hier unberücksichtigt bleiben kann[134], handelt es sich bei den verbleibenden denkbaren Einsatzformen sehr wohl um Maßnahmen zur Wiederherstellung bzw. Sicherung des Friedens. Zudem sind sie mit dem Völkerrecht vereinbar, sind sie doch entweder nach Art. 51 SVN oder wegen des Hilfeersuchens der Regierung bzw. aller Bürgerkriegsparteien gerechtfertigt. Freilich darf nicht verhehlt werden, daß, wie das Beispiel Afghanistan hinreichend vor Augen geführt hat, die Grenzen zur grundsätzlich verbotenen einseitigen Intervention fließend sein können. Aus verfassungsrechtlicher Sicht kommt als Rechtfertigungsgrundlage, darüber besteht Einigkeit, nicht Art. 24 Abs. 2 GG, sondern wohl nur Art. 87a Abs. 2 GG in Betracht, so daß es darauf ankommt, ob diese Einsätze „zur Verteidigung" erfolgen.[135] Insoweit scheint es nahezuliegen, den Begriff „Verteidigung" im Lichte des Völkerrechts auszule-

131 Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 24. Juni 1996, S. 14.
132 *WEU Council of Ministers*, Common Concept (Anm. 45), Abs. 71.
133 *D. Blumenwitz*, Entsendegesetz (Anm. 6), S. 321 f.
134 Gleichwohl sei darauf hingewiesen, daß die Zulässigkeit der humanitären Intervention zum Schutze eigener Staatsangehöriger im Ausland weiterhin umstritten ist.
135 Vgl. statt vieler *D. König*, GYIL 38 (1995), 128; *D. Blumenwitz*, Entsendegesetz (Anm. 6), S. 320 f.

gen.[136] Dies ist indes in der Lehre höchst umstritten und entspricht bislang nicht der Staatspraxis. Insbesondere der letztgenannte Aspekt spricht angesichts der Offenheit des Wortlauts von Art. 87a Abs. 2 GG gegen ein zu extensives Verständnis.

II. Kollektive Aktionen

Wiewohl hier nicht die Auffassung geteilt wird, Art. 24 Abs. 2 GG beschränke ein deutsches Engagement von vornherein auf Einsätze im Rahmen kollektiver Sicherheitssysteme, so ist es doch höchst unwahrscheinlich, daß die gegenwärtige oder eine zukünftige Bundesregierung einen Einsatz der Bundeswehr beschließt, der nicht wenigstens im Rahmen von NATO oder WEU durchgeführt wird. Freilich gilt auch diesbezüglich die Einschätzung, daß eine deutsch-französische Zusammenarbeit weniger im Rahmen der NATO als solcher, sondern eher unter der Ägide der WEU, also lediglich unter Nutzbarmachung von NATO-Strukturen in Betracht kommt. Wie gesehen, verfügt die WEU wohl in absehbarer Zeit über die operationellen Fähigkeiten, die sie in die Lage versetzen, aus eigener Initiative oder aufgrund einer Entscheidung im Rahmen der GASP Friedenssicherungsaktionen durchzuführen. Wie aber die Verlautbarungen des WEU-Rates seit dem Jahre 1992 verdeutlichen, sind nicht nur Operationen zur Unterstützung der Vereinten Nationen bzw. der OSZE im Einzelfall, sondern auch weitere, bislang nicht im Brüsseler Vertrag „angelegte" Einsätze Gegenstand der Planungen oder zumindest der Überlegungen zur europäischen Sicherheits- und Verteidigungsidentität.

In ihrer Erklärung von Lissabon vom 15. Mai 1995 begrüßen die WEU-Minister den gemeinsamen Vorschlag des Vereinigten Königreichs und Italiens über die Errichtung einer „WEU humanitarian task force" sowie der Inanspruchnahme militärischer Mittel in humanitären Krisen und fordern den ständigen Rat und die Planungszelle auf, „to complete the work on this subject as a matter of priority" bzw. „to take forward as a matter of urgency its generic planning in this area".[137] Zudem bekunden sie ihr Interesse „in the initiative by France and the United Kingdom on peace-keeping and conflict prevention in Africa".[138] In der gemeinsamen Stellungnahme zur europäischen Sicherheit vom 14. November 1995 (Madrid) werden die neuen Risiken identifiziert, denen sich Europa gegenübersieht. Diese reichen von einer schweren Mißachtung der Menschenrechte nationaler Minderheiten[139], über bewaffnete Gruppen, die „outside the law or without proper democratic control" operieren[140], bis hin zu internationalem Terrorismus[141], exzessiven Truppenkonzentrationen[142] und der unkontrollierten oder illegalen Migration.[143] Zudem werden die Möglichkeiten untersucht, im Rahmen nicht nur der Vereinten Natio-

136 *C. Kress*, ICLQ 44 (1995), 421 m.w.N.
137 WEU Council of Ministers, Lisbon Declaration, Abs. 6 (gopher://marvin.stc.nato.int:70/00/ Other_ International/weu/COM/weu1505.95).
138 Ebd., Abs. 7.
139 Ebd., Abs. 33.
140 Ebd., Abs. 34.
141 Ebd., Abs. 53.
142 Ebd., Abs. 34.
143 Ebd., Abs. 58 ff.

nen, sondern auch der EU und der WEU, die Anstrengungen afrikanischer Staaten zur Friedenssicherung zu unterstützen:

> „The promotion of security and stability in Africa has been identified as an important concern of the WEU countries. European countries are currently examining the possibilities of supporting the efforts of Africa itself to promote the preservation of peace, the search for reconciliation and the achievement of sustainable and socially balanced development through good governance. WEU itself is considering the role it might play in support of peacekeeping and conflict prevention by African states." [144]

Solche Einsätze begegnen, wenn sie zwar unter der Befehlsgewalt der WEU, nicht aber aufgrund eines Mandats des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen stattfinden sollten, erheblichen rechtlichen Bedenken. Geht es noch an, die Einbeziehung der WEU in das Friedenssicherungssystem der Vereinten Nationen als im Brüsseler Vertrag angelegt anzuerkennen, sind eigenständige, militärisch abgesicherte friedenssichernde Einsätze der WEU nicht mehr vom Brüsseler Vertrag gedeckt und damit auch nicht von der Zustimmung des Gesetzgebers zu der Eingliederung der Bundesrepublik Deutschland in dieses System gegenseitiger kollektiver Sicherheit.[145] Das Integrationsprogramm der WEU ist nicht auf derart weitreichende Modifikationen angelegt, die dieser Organisation ein vollständig geändertes Erscheinungsbild geben würden. Es geht daher zu weit, wenn aus dem der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zugrundeliegenden weiten Begriff des kollektiven Sicherheitssystems der Schluß gezogen wird, daß

> „in addition to NATO/WEU actions under the UN umbrella and NATO/WEU collective self-defence actions under Article 51 of the Charter, Germany's armed forces may – on the basis of Article 24(2) – participate in every independent NATO/WEU military operation that is permissible under public international law and can be said to create or secure peace."[146]

Eigenständige friedenssichernde Operationen der WEU, die nicht aufgrund eines Mandats des Sicherheitsrats stattfinden, gehören nicht zu den typischen Aufgaben der WEU. Eine Beteiligung der Bundeswehr würde mithin nicht „nach den Regeln" dieses kollektiven Sicherheitssystems erfolgen und wäre nicht mehr nach Art. 24 Abs. 2 GG gerechtfertigt, es sei denn, der Gesetzgeber stimmt einer entsprechenden Änderung des Brüsseler Vertrags zu.

Zum Abschluß sei darauf hingewiesen, daß eine Beteiligung an einer WEU-Operation, die nicht der Verteidigung zu dienen bestimmt ist, auch dann ausgeschlossen bleibt, wenn sie aufgrund einer entsprechenden Anfrage der EU stattfinden soll.[147] Die Zustimmung des deutschen Gesetzgebers zum EUV und dessen Art. J.4 ist dar-

---

144 Ebd., Abs. 157. Vgl. auch Abs. 114.

145 Ebenso *W. Schroeder* (JuS 1995, 405), der feststellt: „Friedenssicherung außerhalb ihrer Bündnisgebiete zählt nicht zu den vertraglich fixierten Aufgaben von NATO und WEU, sondern ist Bestandteil der neuen europäischen Sicherheitsarchitektur, die nach Ansicht des BVerfG ‚erst allmählich' Gestalt gewinnt und noch nicht eine rechtsverbindliche Form erreicht hat."

146 *C. Kress*, ICLQ 44 (1995), 419. Vgl. auch *G. Nolte*, ZaöRV 54 (1994), 660 ff., 684

147 Zu entsprechenden Überlegungen vgl. allein *WEU Council of Ministers*, Contribution (Anm. 116), Abs. 76 ff. Freilich scheint der politische Wille zu einer echten GASP ohnehin nicht besonders ausgeprägt zu sein. Vgl. *J. Santer*, The European Union's Security and Defense Policy. How to Avoid Missing the 1996 Rendez-Vous, NATO Review 43 (1995, No. 6), 3-9.

auf beschränkt, daß die WEU die Entscheidungen und Aktionen der EU ausarbeiten und durchführen soll, die verteidigungspolitische Bezüge haben. Nun verdeutlichen die Aktivitäten innerhalb der WEU, daß die Mitgliedstaaten augenscheinlich von einem weiten Begriff der „Verteidigung" auszugehen bereit sind.[148] Gleichwohl können auch nicht im Wege einer – extensiven – Auslegung des EUV der WEU „neue" Aufgaben zugewiesen werden, die nicht wenigstens im Brüsseler Vertrag angelegt sind. [149]

Zusammenfassende Schlußbetrachtung

Solange Friedenssicherungsaktionen aufgrund eines Mandats des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen durchgeführt werden, stehen einer Beteiligung deutscher Soldaten keine nennenswerten verfassungs- noch völkerrechtliche Hindernisse entgegen. Die verfassungsrechtliche Grundlage findet sich in Art. 24 Abs. 2 GG und der Zustimmung des Gesetzgebers zu der Eingliederung Deutschlands in das System kollektiver Sicherheit der Vereinten Nationen. Das Gleiche gilt, wenn die NATO und die WEU in das VN-Friedenssicherungssystem einbezogen werden. Die gegenwärtig hinsichtlich des sog. Parlamentsvorbehalts bestehenden Unsicherheiten könnten durch eine Übertragung von Hoheitsrechten gemäß Art. 24 Abs. 1 GG bzw. durch Verabschiedung eines „Entsendegesetzes" ausgeräumt werden. Allerdings sind die Aussichten auf eine spezifisch deutsch-französische Zusammenarbeit in diesem Bereich nur insoweit positiv zu bewerten, als ein Einsatz des Eurokorps oder eine Kooperation der Sanitätsdienste der beiden Länder in Betracht kommt.

Obgleich das Bundesverfassungsgericht bereit ist, NATO und WEU als Systeme gegenseitiger kollektiver Sicherheit zu qualifizieren, ist eine Beteiligung der Bundeswehr an autonom von diesen Organisationen beschlossenen Operationen, die mithin nicht aufgrund eines Mandats des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen stattfinden, mangels entsprechender Ergänzung der Gründungsverträge und der erforderlichen Zustimmung des deutschen Gesetzgebers zur Zeit aus verfassungs- und völkerrechtlichen Gründen ausgeschlossen.

148 Vgl. allein *WEU Council of Ministers*, Contribution (Anm. 116), Abs. 19.
149 Ebd., Abs. 83 ff.

La coopération franco-allemande en matière de maintien de la paix

Par Pierre-Marie Dupuy, Professeur à l'Université Panthéon-Assas (Paris II)[1]

I. Différence des données juridiques de base concernant, dans les deux pays, les conditions de participation des contingents militaires nationaux aux opérations de maintien de la paix

1. Le thème de la coopération franco-allemande en matière de maintien de la paix peut *a priori* surprendre. Les deux pays coopèrent en bien des domaines, politique, économique, monétaire, social, de façon sans doute plus approfondie qu'en cette matière. Cet objectif, qui plus est, n'est pas circonscrit à l'action des Etats européens et c'est plus généralement à l'échelle universelle, dans le cadre des Nations Unies, que les principales actions sont entreprises. Par excellence, donc, la coopération en matière de maintien de la paix universelle échappe à l'étroitesse de la dimension bilatérale.

2. Poser le problème en ces termes manifeste cependant l'intérêt de le traiter dans l'optique des relations entre les deux Etats dont la coopération est sans conteste la plus déterminante pour l'avancement de la construction européenne. A travers lui, c'est une part de la politique européenne commune en matière de maintien de la paix sinon même, plus largement, de politique étrangère qui est ainsi abordée. Qui plus est, l'examiner présente d'autant plus d'intérêt que la France et l'Allemagne, à cet égard comme à bien d'autres, manifestaient au départ des „cultures" et, donc, des comportements très différents, cependant que les données constitutionnelles sont également contrastées dans chacun des deux pays.

3. La France se réclame volontiers d'une tradition d'universalisme qui remonte à la Révolution française (avec toutes ses ambiguïtés). Elle affirme, parfois maladroitement, parfois avec panache, la mission qu'elle se reconnaît par fidélité à son histoire, pour défendre les droits de l'homme et des peuples. Elle revendique haut et fort sa place au sein des membres permanents du Conseil de sécurité. Elle suscite souvent l'agacement de ses partenaires, et, notamment, de la presse allemande, qui parle alors avec ironie de la „Grande Nation", par cette prétention, parfois inconstante, à la défense des valeurs universelles. En contrepartie, pourtant, elle n'hésite

1 L'auteur tient à remercier tout particulièrement ses collègues *Mario Bettati, Jean Klein* et *Elisabeth Zoller* pour leurs contributions respectives au groupe de travail dont les reflexions ont servi de base au présent rapport. Il remercie également Monsieur *Marc Guillaume*, délégué aux affaires juridiques internationales auprès du ministère des armées, pour l'aide très précieuse qu'il lui a apportée, notamment pour lui transmettre des informations et lui faire part de ses réflexions, tirées de la pratique.

pas à exposer la vie de ses soldats, sans que l'accord général de sa population, quoiqu'implicite, lui ait été jusqu'ici contesté, ce qui est encore sans équivalent de l'autre côté du Rhin.

L'Allemagne, tout au contraire, a été profondément marquée par la défiance à l'égard de toute intervention internationale, et, particulièrement, de toute action armée qui pourrait rappeler fâcheusement un passé militaire présent dans toutes les mémoires. Les français, malheureusement dans leur majorité peu avertis des choses de l'Allemagne contemporaine, ignorent ou sous-estiment d'ailleurs généralement la profondeur des convictions pacifistes de la population allemande.

3. Sa „Kultur der Zurückhaltung" („culture de retenue") a pourtant marqué la politique étrangère de l'Allemagne fédérale, avant et après la réunification. Cette attitude avait, par exemple, été particulièrement illustrée par le Bundessicherheitsrat (Conseil de sécurité fédéral). Il avait estimé, en 1982, qu'aux termes de l'article 87a de la Loi fondamentale, la Bundeswehr ne pouvait pas être engagée en dehors de la zone couverte par le Traité de l'Atlantique Nord. En 1988 encore, le ministre des affaires étrangères, *Hans Dietrich Genscher,* en réponse à une question de *Horst Ehmke,* président du groupe parlementaire du SPD au Bundestag, avait même précisé que la règle précitée ne souffrait pas d'exception. L'Allemagne a, par la suite, y compris durant la guerre du Golfe, préféré soutenir financièrement que militairement l'action des alliés en faveur du rétablissement d'une situation conforme aux exigences du droit international.

4. Pourtant, durant les dernières années, des pressions diverses ont été exercées sur elle, notamment par le Secrétaire-général des Nations Unies, pour qu'elle se joigne aux efforts de la „communauté internationale" en faveur du maintien de la paix. Ses velléités d'obtention d'un statut de membre permanent du Conseil de sécurité, qui serait en accord avec son poids économique mais aussi avec une influence politique grandissante, l'incitaient par ailleurs à sortir de sa „retenue" traditionnelle.

Ceci s'est traduit par un engagement de plus en plus marqué dans des opérations de maintien de la paix, depuis la participation aux antennes médicales mises en place au Cambodge à sa participation effective à des opérations impliquant la mobilisation de forces d'intervention armée. A partir du printemps 1993, elle envoyait des bâtiments de guerre dans l'Adriatique pour surveiller l'embargo décidé par le Conseil de sécurité des Nations Unies. Il restait encore une réticence de principe à l'engagement de forces armées terrestres aux côtés des contingents français et britanniques dans le cadre de la FORPRONU.

C'est ici que l'on peut marquer la différence existant cette fois dans la situation constitutionnelle respective des deux Etats en ce qui concerne la participation des forces armées nationales à des initiatives internationales de maintien de la paix.

5. En France, l'autorité compétence pour décider une opération de maintien de la paix est le Président de la République. Sur base de l'article 15 de la Constitution, il est en effet „le chef des armées" et l'on s'accorde à voir généralement un „domaine

réservé" dans son pouvoir de commandement, même si cette notion a fait l'objet de controverses.

La question principale est celle de savoir si et dans quelle mesure les compétences constitutionnelles du Président de la République sont ou non conditionnées par une autorisation parlementaire préalable.

Aucune ne fut demandée par le Président *Giscard d'Estaing*, pourtant initiateur de ce type d'actions, lorsqu'il fit sauter en 1978 les parachutistes français sur Kolwesi, au Zaïre, pour sauvegarder les ressortissants français et belges mais aussi mater la rébellion. Un débat parlementaire eut cependant lieu après coup, comme, plus tard, en 1983, à propos de l'intervention française au Tchad.

Dans le cadre des opérations de maintien de la paix décidées par les Nations Unies, la position de principe est que la participation française à de telles actions n'est qu'une application de la Charte de l'O.N.U. L'autorisation parlementaire pour de telles participations est donc réputée avoir été donnée par anticipation lorsque les chambres donnèrent leur accord pour ratifier la Charte.

6. On doit cependant constater qu'à propos de l'engagement, il est vrai numériquement important, des troupes françaises aux côtés des alliées lors de la guerre du Golfe, le Président *Mitterand* exclut „qu'il puisse songer un jour à engager la France dans un conflit armé sans mettre la représentation nationale en mesure d'exercer la plénitude de ses droits"[2]. Le Premier Ministre engagea la responsabilité du gouvernement sur la base de l'article 49 (1) de la Constitution en soumettant au Parlement une déclaration sur la politique française au Moyen Orient, laquelle fut massivement approuvée. Cependant, avant même que le Parlement se prononce, le Président de la République avait fait savoir par son porte-parole que le vote des députés et des sénateurs n'aurait pas un caractère suspensif de la décision d'engager les troupes françaises dans l'opération armée.

Il s'agissait d'„associer" les parlementaires à la décision présidentielle[3]. Il reste, comme le note *E. Zoller*, que le précédent de la guerre du Golfe invite à opérer une distinction entre les opérations de maintien de la paix qui impliquent „conflit armé" et les autres. A l'inverse de celles-ci, celles-là sembleraient ne pas pouvoir être entreprises sans intervention parlementaire préalable.

7. On sait combien la situation est différente en Allemagne, du moins, combien elle a suscité de débats et de polémiques, jusqu'à la décision de la Cour Constitutionnelle de Karlsruhe du 12 juillet 1994. Balayant les objections faites par l'opposition à la constitutionnalité de l'engagement des troupes allemandes dans des opérations de maintien de la paix, la Cour a déclaré pour l'essentiel constitutionnelles les décisions prises en ce sens par le gouvernement fédéral. Elle rejetait ainsi la conception

2 Déclaration du Premier Ministre à l'Assemblée Nationale, Journal Officiel Débats Ass. Nat. 12 Décembre 1990, p. 6748.

3 Voir *E. Zoller*, Droit des relations extérieures, Paris, PUF 1992, pp. 239-242.

restrictive selon laquelle les troupes allemandes ne pourraient être utilisées que pour la défense au sens de l'article 87a al.2 de la Loi fondamentale[4].

La participation de la Bundeswehr à l'opération navale organisée par l'OTAN et l'UEO, tendant à faire contrôler le respect de l'embargo décrété par le Conseil de sécurité de l'ONU sur base de ses résolutions 713 (1991) et 757 (1992) à l'égard de l'ex-Yougoslavie; sa participation à l'opération aérienne organisée par l'OTAN pour faire respecter l'interdiction de vols militaires en application des résolutions 781 (1992) et 816 (1993); enfin, la participation de la Bundeswehr à l'opération ONUSOM II en Somalie se voyaient ainsi validées. La Bundeswehr doit pouvoir participer activement à un système de sécurité collective auquel elle est partie et qui comporte une composante militaire. Le critère fondamental retenu à cet égard par la Cour Constitutionnelle est précisément la mission de maintien de la paix impartie aux contingents nationaux des Etats membres de l'ONU.

C'est dans un tel contexte, ayant ultérieurement autorisé la participation de contingents allemands à l'IFOR pour assurer l'application des accords de Dayton, que l'on doit rappeler brièvement la dynamique des opérations de maintien de la paix, principalement dans le cadre des Nations Unies.

II. La dynamique des opérations de maintien de la paix

8. La France insiste de longue date, instruite par son expérience directe des engagements de ses troupes dans des opérations de maintien de la paix, sur la nécessité d'une clarification du mandat donné aux contingents nationaux participant à de telles opérations.

Cette nécessité est d'autant plus nettement ressentie que la palette des types d'opérations s'est considérablement enrichie depuis le début des années quatre-vingt dix. Une nouvelle typologie des opérations sous mandat des Nations Unies s'est imposée, qui trouve un renfort, tout au moins initial, dans l'Agenda pour la paix présenté par le Secrétaire-général des Nations Unies le premier juillet 1992[5].

Le maintien de la paix traditionnel suppose l'assentiment des parties, l'obtention préalable d'un cessez-le-feu, et la limitation du recours à la force par les casques bleus au seul cas de légitime défense. On reste dans l'esprit général du chapitre VI de la Charte.

La „restauration de la paix" présente avec la situation précédente plus d'une analogie. Aucun adversaire n'est encore déclaré. On définit l'attitude des troupes des Nations Unies comme celle de l'„impartialité active"! Les casques bleus s'interposent toujours entre les belligérants mais le contexte général est beaucoup plus

4 Voir *Ch. Tomuschat,* Les opérations des troupes allemandes à l'extérieur du territoire allemand, in AFDI, 1993, pp. 451-467; du même auteur, Le juridisme fait place à la politique: l'arrêt de la Cour Constitutionnelle allemande du 12 Juillet 1994 sur l'envoi à l'étranger de forces armées allemandes, in AFDI 1994, pp. 371-378.

5 Voir *Ch. Zorgbibe,* La France, l'ONU et le maintien de la paix, Paris, PUF, 1996, 162 p.

difficile et tendu. Il caractérise notamment les situations proches de la guerre civile. L'usage de la force fondé sur le chapitre VII de la Charte est autorisé dans des limites élargies afin de permettre la réalisation du mandat de „restauration" reçu par les casques bleus.

L'„imposition de la paix" constitue l'étape ultime. Ici, la force des Nations Unies fait la guerre ouvertement contre un ennemi déclaré. Les objectifs de l'opération sont clairement établis. On se situe bien entendu dans le cadre du chapitre VII, même si l'on sait que le Comité d'Etat-major prévu à l'article 43 pour coordonner les actions entreprises n'est pas encore à même de réaliser sa mission conformément à la Charte.

9. Dans ce contexte élargi, on sait que le nombre et la nature des opérations des Nations Unies effectivement engagées sur le terrain depuis le début de la décennie quatre-vingt dix a cru à une vitesse extrêmement rapide.

Les difficultés nombreuses rencontrées sur le terrain, notamment dans l'ex-Yougoslavie, ont en particulier suscité les critiques acerbes des officiers généraux français responsables de la FORPRONU, en particulier les généraux *Morillon, Cot* et *Janvier.* Ce sont les règles d'engagement des forces chargées d'une opération de maintien de la paix qui ont fait l'objet des plus vives critiques, avec celle adressée aux conditions dans lesquelles le Secrétaire-général était représenté sur place par son délégué spécial, Monsieur *Akashi.*

10. S'agissant des règles d'engagement, on sait qu'un modèle des dites règles est remis aux commandants de chaque force. Ces derniers font des propositions pour les adapter à la configuration de chaque cas. De telles propositions sont ensuite soumises à l'approbation de deux départements du Secrétariat. L'un est le département des affaires juridiques (Office of Legal Affairs). L'autre est le département des opérations de maintien de la paix (Department of Peace Keeping Operations). Le Commandant de la force reçoit alors le document qu'il promulgue sous le nom de „règle d'engagement de la force ... X".

La nature juridique d'un tel document n'est pas dépourvue d'ambiguïté, dans la mesure où il est désigné le plus souvent sous le terme de „directive" ou „guidance", cependant qu'une force obligatoire lui est reconnue, qu'il puise dans la résolution pertinente du Conseil de sécurité. Le contingent de casques bleus concerné n'y trouve bien entendu pas la seule source du droit qu'il doit observer. Il est également soumis au respect des principes du droit humanitaire, aux règles disciplinaires propres à chaque contingent national, aux règles du droit international de la responsabilité applicables, ainsi qu'à toute autre source de droit pertinente, comme, par exemple, les accords passés entre les pays membres fournisseurs de troupes et l'organisation elle-même. Entre 1948 et 1988, les treize opérations lancées par les Nations Unies ont généré un ensemble de règles coutumières substantielles et de procédure autour de l'idée directrice d'engagement minimum, voire, de non-engage-

ment[6]. L'ouverture du feu de doit en principe être envisagée, comme on l'a dit plus haut à propos des forces classiques, dans les seuls cas de légitime défense. Ceci s'applique cependant aussi à la défense des installations, du matériel et du bon déroulement des opérations.

11. Dans le cas de la FORPRONU, cette dernière, contrairement à l'ONUSOM (Somalie) après mars 1993 n'avait pas pour mission d'imposer la paix mais seulement d'accompagner et de protéger les efforts humanitaires. On a du cependant constater sur le terrain l'ambiguïté de ses règles d'engagement gouvernant l'usage du feu. Ces règles étaient rédigées en des termes insuffisamment précis, en renvoyant notamment aux principes classiques de restriction du recours aux armes aux cas de légitime défense. Mais le tout est dilué dans un ensemble qui faisait prévaloir la „riposte à une attaque directe". La primauté de la diplomatie conduite par Monsieur *Akashi,* d'abord soucieux d'accord, a par ailleurs grandement entravé la liberté d'action de la force. Enfin, la disparité de sa composition et la participation de contingents inégalement entraînés pour ce genre d'opérations réalisa également une difficulté d'ordre technique, accrue par la complexité de la chaîne de commandement rattachant la force à l'autorité du Secrétaire-général.

On comprend, dans ces conditions, que le commandement général de la force ainsi que les contingents français, quant à eux très entraînés, aient souvent manifesté leur vive contrariété devant la réalité de la situation. A un moindre degré, les forces allemandes engagées dans la même force ont manifesté également leur désapprobation devant les insuffisances politiques et techniques de l'entreprise. L'ensemble de ces insuffisances a incité les uns et les autres à envisager des réformes assez importantes pour mettre l'Organisation mieux à même de réaliser sa tâche principale, qui demeure celle de maintien de la paix.

III. La recherche d'une adaptation aux données nouvelles du maintien de la paix

A. Propositions dans le cadre des Nations Unies:

12. Dans un document remis au Secrétaire-général de l'ONU le 18 janvier 1996[7], le gouvernement français réagissait favorablement aux premières propositions de révision des orientations de l'Organisation que M. *B. Boutros-Ghali* avait formulées dans au Supplément à l'Agenda pour la Paix, du 3 janvier 1995.

La France marquait son accord avec les distinctions établies par le Secrétaire-général entre la diplomatie préventive, le maintien de la paix stricto sensu, la consolidation de la paix après les conflits, et la reconstitution des structures politiques et économiques concernées. Elle soulignait cependant sans ambiguïté qu'il est des cas

6 Voir *P. Tavernier,* Les casques bleus, Paris, PUF, Collection Que sais-je? 1996, 127 p.; en partic. les deux derniers chapitres.

7 Doc. ONU A/50/869; S/1996/71.

dans lesquels il faut prévoir de recourir à la force pour imposer ce qui n'est pas encore accepté, à commencer, le cas échéant, par la présence même des troupes des Nations Unies: de telles opérations doivent être décidées sur le fondement du chapitre VII de la Charte. Ces interventions comportent néanmoins un risque d'escalade. Le nombre de telles opérations ne saurait donc être multiplié. Elles doivent être „non pas neutres mais impartiales".

Ceci veut dire que les termes du mandat peuvent contrarier les buts de l'une des parties belligérantes sur le terrain plus que ceux de l'autre mais la force des Nations Unies devrait respecter les termes de son mandat de la même manière à l'égard de tous; elle doit rester en position d'arbitre et apparaître comme telle[8].

13. Du point de vue technique, la France insistait dans le même document sur la nécessité d'améliorer la capacité de réaction rapide des Nations Unies. Elle préconisait pour ce faire de mettre en œuvre et de perfectionner le système des modules de forces en attente mis en place en 1994. Elle souhaitait également la constitution de modules d'intervention rapide au sein du système des forces en attente, caractérisés par la brièveté de leurs délais de déploiement qui s'échelonnerait entre deux et dix jours. La France avait par ailleurs annoncé, lors de la réunion du Conseil de sécurité au niveau des chefs d'Etat et de gouvernement du 31 janvier 1992 qu'elle était disposée à fournir aux Nations Unies, dans un délai total d'une dizaine de jours, jusqu'à deux contingents de mille hommes chacun.

La France faisait enfin toute une série de suggestions techniques précises pour renforcer les capacités d'état-major des Nations Unies (développement des capacités de planification, amélioration des structures de commandement).

14. Diverses propositions ont été faites, non seulement par la France mais par bien d'autres Etats membres, pour renforcer la capacité militaire du Conseil de sécurité, dont il serait toutefois très hasardeux de dire si elles ont des chances sérieuses de se réaliser, notamment dans le contexte actuel, à la fois marqué par le ralentissement sensible des activités de l'Organisation en ce domaine et par la persistance d'une grave crise financière, alimentée en large part par les Etats-Unis, à qui elle sert de moyen de pression.

15. On a évoqué plusieurs mesures envisageables. Ainsi, de la création d'une force de réaction rapide mise à la disposition du Conseil de sécurité, lui-même aidé par un état-major permanent (proposition canadienne). On a aussi proposé la transformation du comité d'Etat-major prévu dans la Charte (articles 43 et suivants) en comité militaire consultatif, ouvert aux Etats contributeurs de troupes. Il aurait en particulier la tâche de coordonner et d'interpréter les renseignements; d'évaluer les options militaires proposées; de contrôler les opérations sur le terrain; d'établir une concertation permanente entre les Etats membres en matière militaire.

8 Voir Bulletin du Centre d'Information des Nations Unies, Paris, en collaboration avec l'Association Française pour les Nations Unies, mars 1996, n° 18, pp. 46-50.

16. On envisagerait parallèlement un renforcement de la capacité militaire du Secrétaire-général. Le département des opérations de maintien de la paix ne serait en rien dépossédé de ses prérogatives actuelles par la création des nouvelles structures évoquées au paragraphe précédent. En particulier, la planification d'opérations futures et la définition améliorée des règles d'engagement, la coordination des moyens répartis entre les différents théâtres d'opérations, l'évaluation et le contrôle des opérations constitueraient, davantage encore, des fonctions de ce département. Le Secrétaire-général disposerait d'un instrument de suivi global des opérations et d'un état-major particulier.

D'une façon générale, le département des opérations de maintien de la paix devrait bénéficier du concours direct des Etats membres pour accentuer sa professionnalisation dans le domaine militaire.

17. L'ensemble de ces propositions pose des problèmes à l'ensemble des Etats membres. Par définition consacrées à l'amélioration des mécanismes de maintien de la paix au niveau universel, elles ne relèvent nullement en premier lieu de la coopération franco-allemande en particulier, même si cette dernière peut constituer un appui non négligeable pour faire aboutir les réformes nécessaires.

Du point de vue institutionnel, on sait qu'aujourd'hui la France, loin de demeurer hostile à la dévolution à l'Allemagne d'un siège permanent au sein du Conseil de sécurité, a au contraire manifesté à plusieurs reprises ouvertement qu'elle considérait une telle attribution comme opportune (la même remarque valant également à l'égard du Japon). On doit en revanche constater que de larges secteurs de l'opinion, à l'intérieur de l'Allemagne elle-même, demeurent très réticents, voire hostiles à cette intégration de leur pays au nombre des membres permanents. Ils en connaissent en effet le prix à payer, particulièrement en termes de disponibilité nationale pour la contribution à la gestion des crises internationales de toutes sortes, y compris par l'envoi de soldats allemands sur divers théâtres d'opération dont l'expérience yougoslave a permis de démontrer le caractère potentiellement dangereux. Même si l'on peut aujourd'hui constater une certaine évolution de l'opinion allemande à l'égard des opérations de maintien de la paix, la „culture de retenue" et le pacifisme signalés plus haut continuent à marquer de leur empreinte la position du parti d'opposition S.P.D. en particulier.

18. Une question plus directement en rapport avec la coopération franco-allemande dans le cadre du maintien de la paix concerne la possibilité de l'engagement de l'Eurocorps constitué à leur initiative dans de telles opérations. On sait que la pratique a évolué très récemment positivement en cette matière. Cependant, pour ce qui concerne la période examinée lors du colloque franco-allemand au sein duquel la présente communication a trouvé sa place (septembre 1996), on devait encore constater à l'époque le refus des autorités allemandes de l'engagement de cette force d'action rapide au sein de l'IFOR, force constituée dans le cadre de l'OTAN pour veiller à la mise en œuvre des accords de Dayton. Ce refus manifestait précisément le décalage sensible entre l'évolution des positions gouvernementales et la prise en compte par elles des retards de l'opinion. La suite a prouvé que les choses

n'étaient nullement figées. On sait, en effet, que l'Eurocorps est désormais engagé, depuis la fin de l'année 1996, au sein de la Force de stabilisation (SFOR) qui a succédé à l'IFOR. En date du 23 janvier 1997, le Secrétaire-général de l'OTAN avait déjà fait parvenir à celui des Nations Unies son premier rapport sur les opérations de la nouvelle force.

B. Propositions dans le cadre régional européen:

19. On doit ici brièvement examiner l'incidence du titre V du traité de Maastricht sur les opérations de maintien de la paix. On sait que ce traité affirme que „l'Union et ses Etats membres définissent et mettent en œuvre une politique étrangère et de sécurité commune". A ce titre, et malgré la prudence souvent dénoncée du traité en la matière, l'Union de l'Europe Occidentale est enfin considérée en principe comme le bras armé de l'Union européenne. Cette organisation de défense apporte un potentiel à l'Union européenne, comme le souligne à juste titre *Charles Zorgbibe*[9].

20. La coordination par l'UEO des contributions de plusieurs Etats membres ou la conduite opérationnelle d'une action de maintien de la paix avec des moyens mis à sa disposition par les Etats membres sont des scénarios envisageables, tout comme la co-responsabilité d'une opération avec une autre organisation politico-militaire, ainsi que la coopération UEO-OTAN l'a prouvé, dans le cas de la surveillance de l'embargo en Adriatique par un état-major commun.

On sait par ailleurs les Nations Unies attachées au développement de leur coopération avec les organisations régionales dans le cadre du maintien de la paix, conformément au chapitre VIII de la Charte. Elle a à cet égard placé en particulier sa coopération avec la CSCE devenue ensuite OSCE dans ce cadre juridique. On notera toutefois que, d'un point de vue strict, l'OTAN apparaît comme une organisation régionale de défense mutuelle, rattachable au chapitre VII par l'intermédiaire de l'article 5I, et non une organisation politique régionale[10].

21. D'une façon générale, le choix important opéré par la France en faveur d'un rapprochement avec la structure militaire intégrée de l'OTAN ne peut *a priori* que faciliter la coopération franco-européenne et la coordination des actions de l'UEO et de l'OTAN. Dès sa conférence de presse du 16 mars 1995, le nouveau Président de la République, Monsieur *Jacques Chirac,* avait en effet déclaré que „la poursuite de la construction européenne ne pourra se faire sans que la France reconnaisse que ses propres intérêts vitaux et ceux de ses partenaires sont de moins en moins dissociables". La position commune adoptée par la France et l'Allemagne, cette dernière étant pourtant traditionnellement très atlantiste, se manifeste à plusieurs égards. On notera, en particulier, sa réalisation dans le cadre des négociations en cours avec les Etats-Unis pour l'obtention en faveur d'un européen du commande-

9 Voir *Charles Zorgbibe,* op. cit. supra, p. 97 et s.

10 Voir en particulier *Marc Perrin de Brinchambaut,* Les relations entre les Nations Unies et les systèmes régionaux, in SFDI, Colloque de Rennes, Le Chapitre VII de la Charte des Nations Unies, pp. 97-106.

ment du flanc sud de l'Alliance. D'une manière ou d'une autre, une certaine „européanisation" de l'OTAN devrait de toute façon être décidée au sommet de Madrid, prévu pour juillet 1997.

22. Il reste que, dans le cadre plus étroit de la Conférence intergouvernementale sur la réforme de l'Union européenne, dont les travaux semblent assez ralentis par rapport au programme initial, on a suggéré une sorte de synthèse des positions respectivement défendues par la France et l'Allemagne en ce qui concerne la création des moyens institutionnels d'une politique européenne de sécurité commune.

C'est ainsi qu'a été évoquée la possibilité de constituer le Conseil des ministres de l'Union européenne en une sorte de Conseil de sécurité de l'Union. Il serait composé des ministres des affaires étrangères et de la défense des Etats membres ainsi que du Président de la Commission; il serait chargé de conduire, dans le cadre des orientations définies par le Conseil européen des chefs d'Etat et de gouvernement, les actions diplomatiques et de maintien de la paix entreprises au nom de l'Union.

En tout état de cause, dans le domaine de la défense et de la politique commune, notamment en matière de contribution européenne au maintien de la paix internationale, les deux Etats, France et Allemagne, devront s'affirmer dans l'avenir comme ce qu'ils ont été déjà jusqu'à présent: le levain dans la pâte de la construction commune ...

Schlußbemerkungen

Von Prof. Dr. Christian Tomuschat, Berlin

Mit dem heute zu Ende gehenden Kolloquium ist ein weites und reiches Feld abgeschritten worden. Keineswegs hat man sich darauf beschränkt, eine juristische Debatte zu führen. Auch der politische Rahmen des Themas und seine tatsächlichen Gegebenheiten sind berücksichtigt worden. Gerade als Völkerrechtsjurist kann man diese Ausweitung der Debatte in benachbarte Disziplinen hinein nur begrüßen, verhilft sie doch dazu, jede positivistische Einseitigkeit zu verhindern, die dem politischen Charakter des Gegenstandes wenig angemessen wäre. Vielleicht sind an diesem Punkte allerdings die Akzente etwas unterschiedlich gesetzt worden. Wie mir scheint, ist man auf französischer Seite etwas offener hin zu den politischen Kriterien, während die deutschen Teilnehmer größeren Wert darauf gelegt haben, die maßgebenden Texte zur Entfaltung zu bringen.

Fragen der militärischen Verteidigung gehören zu den Essentialia einer jeden Verfassungsordnung. Sie sollten demgemäß jedenfalls im Rechtsstaat mit höchster Genauigkeit geregelt sein. Traditionell stützt sich die Exekutive auf die militärische Gewalt als einen der Hauptpfeiler ihrer Herrschaftsmacht. Es hat im Verfassungsstaat langer Anstrengungen bedurft, um das militärische Element rechtlich einzubinden und in das allgemeine Schema einzuordnen, welches postuliert, daß alle öffentliche Gewalt vom Volke ausgehen müsse. In einer auf den ersten Blick erstaunlichen Weise sind allerdings sowohl das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland wie auch die Verfassung der V. Französischen Republik davor zurückgeschreckt, Festlegungen zu treffen, die jeden Zweifel über das Kompetenzgefüge ausschließen.

Es ist bekannt, daß in der Bundesrepublik in der Geburtsstunde des Jahres 1949 jeder Gedanke an eine Wiederaufrüstung sowohl wegen der noch bestehenden alliierten Besatzungsherrschaft wie auch wegen des Widerwillens der Deutschen gegen jede Art von Kriegsdienst verpönt war. Als dann ab 1953 die Wiederaufstellung einer deutschen Streitmacht akut wurde, kam es zu schweren Verfassungskämpfen, die auch die eigentliche juristische Arbeit überschatteten. So gelang der Ministerialbürokratie mit ihren den parlamentarischen Entscheidungsprozeß vorbereitenden Textvorlagen kein Meisterstück, wenn man bedenkt, daß bis heute Unklarheit darüber herrscht, welche Aussage eigentlich mit der Zentralvorschrift des Art. 87a GG getroffen werden sollte. Alle die Bundeswehr betreffenden Vorschriften haben bis heute ihren Charakter als Flickwerk an einem ohne die Dimension der militärischen Verteidigung konzipierten Gebäude nicht abstreifen können. Dem Verfassungsjuristen mag diese Unvollkommenheit reizvoll erscheinen. Politisch gesehen bedeutet sie nach wie vor, daß die Bundeswehr in gewisser Weise im Abseits steht.

In Frankreich sind es andere Gründe, welche den Verfasungstext in eine lapidare Einsilbigkeit hineingezwungen haben. Die Verfassunggebung des Jahres 1958 stand

ganz unter dem Präsidialgedanken, und es wäre demgemäß als widersinnig erschienen, die Amtsbefugnisse des Präsidenten in das Korsett kleinlicher Detailvorschriften zu fesseln. Obwohl gleichzeitig der Conseil constitutionnel entstand, bekannte man sich doch zu einem Primat des Politischen. Daß der Einsatz militärischer Verbände in den Kompetenzbereich der Exekutive falle, wurde für selbstverständlich gehalten. Keine Neigung bestand andererseits, eine genaue Grenzlinie zwischen den Zuständigkeitsbereichen von Staatspräsident und Premierminister zu ziehen. Dieser wurde als eine Art Assistent des Staatspräsidenten gesehen, betraut damit, dem Staatspräsidenten die lästigen Geschäfte des Alltags abzunehmen. So war es fast zwangsläufig, daß man über einige recht substanzarme allgemeine Aussagen zur militärischen Gewalt nicht hinauskam.

Auch die Regelungen im EU-Vertrag (J-Artikel) lassen wenig an inhaltlicher Griffigkeit erkennen. Hier sind es wiederum andere Gründe, welche den auffälligen Mangel an Präzision erklären. Während in der nationalen Verfassungsordnung jeweils feststeht, daß es eine militärische Gewalt gibt, und nur zu klären ist, wie die Zuständigkeiten zur Verfügung über diese Gewalt zu verteilen sind, lautet auf der Ebene des europäischen Rechts die große Frage, ob und inwieweit überhaupt das bisher fast ausschließlich ökonomisch orientierte Integrationssystem eine militärische Komponente erhalten soll. Daß alle Staaten hier eine gewisse – und teilweise sogar sehr prononcierte – Zurückhaltung zeigen, ist leicht verständlich. Militärfragen sind Souveränitätsfragen. Wer sich hier seiner Hoheitsbefugnisse entledigt, kann sich allzuleicht mit der Behauptung konfrontiert sehen, er habe seine Staatlichkeit aufgegeben.

In Deutschland haben alle diese Ungereimtheiten und Unstimmigkeiten eine weitaus größere Bedeutung als in Frankreich, denn hinter jedem verfassungsrechtlichen Vorgang steht hier – je nach der Sicht des Betrachters als Retter oder als Ungeheuer – das Bundesverfassungsgericht. Sein Kompetenzkatalog ist so weit gefaßt, daß ihm im Grunde nichts zu entgehen vermag, sofern nur die Parteien – oder auch nur einer der Streitbeteiligten – ein Interesse daran haben, eine verbindliche Entscheidung über das streitige Interpretationsproblem herbeizuführen. Herr Heintschel von Heinegg hat sehr anschaulich über diese vor dem Bundesverfassungsgericht ausgetragenen Verfassungskämpfe berichtet, die in dem Urteil zu den Auslandseinsätzen der Bundeswehr mit einer innovativen Lösung beendet worden sind. Der von den Karlsruher Richtern mehr erfundene als gefundene „Parlaments"-Vorbehalt beteiligt jedenfalls den Bundestag an sämtlichen Entscheidungen über militärische Auslandseinsätze und schafft so neben Art. 59 Abs. 2 GG ein neues Bindeglied der Kooperation zwischen Exekutive und Legislative im Bereich der Außenpolitik. Es war interessant zu hören, daß es in in Frankreich dazu insofern eine Parallele gibt, als Präsident Mitterrand im Golfkrieg die Erklärung abgab, er werde unter Wahrung seines Rechtsstandpunkts, daß er die alleinige Befehlsgewalt besitze, Frankreich jedenfalls nur nach vorheriger Konsultation der Nationalversammlung in einen bewaffneten Konflikt führen. Was in Deutschland rigoros – und sicher allzu weitgehend – mit Rechtsbegriffen umschrieben worden ist, hat man also in Frankreich als politische – und damit flexible – Maßgabe etabliert.

Der brüchige rechtliche Untergrund hat nicht verhindern können, daß sich zwischen unseren beiden Ländern vielfältige Strukturen und Verfahren der Zusammenarbeit entwickelt haben. Dies ist in gewisser Weise erstaunlich, stößt der Jurist bei seiner Arbeit, wie uns geschildert worden ist, immer wieder auf Lücken, Distanzierungen, Zurückhaltung – ja selbst Geheimhaltung.

Herr Frowein hat versucht, uns mit den Mysterien des Art. J.4 des EU-Vertrages vertraut zu machen. Seinem nüchternen Juristenverstand ist es gelungen, der Vorschrift einiges an faßbaren Inhalten abzugewinnen. Art. J.4 bleibt dennoch im wesentlichen eine Zukunftsperspektive. Es handelt sich um eine der Bestimmungen, die, wie man im Verhältnis Deutschlands zu seinen östlichen Nachbarstaaten immer so schön gesagt hat, mit Leben erfüllt werden müssen. Man kann sie aber auch links liegen lassen – dann nützen alle schönen Textbefunde nichts.

Zu Eurokorps und deutsch-französischer Brigade haben wir sehr genaue Vorträge gehört. Was frappieren muß, ist die Tatsache, daß hier etwas ohne stützenden Legalitätsrahmen gewachsen ist. Weder gibt es in Deutschland ein spezielles Gesetz, welches die bloßen innerstaatlichen Aspekte regelt, noch gar hat man den Versuch gemacht, ein Gesetz über die Übertragung von Hoheitsrechten im Sinne des Art. 24 Abs. 1 GG zu verabschieden. Interessant ist zu diesem Problem auch die Unterschiedlichkeit der Akzentsetzungen. Während Herr Weckel betont hat, wie gut man mit dem NATO-Truppenstatut als Rechtsgrundlage arbeiten könne, sind von Herrn Stein mehr die Lücken und Unzulänglichkeiten unterstrichen worden.

Eine Erklärung für den verwirrenden Gesamtzustand kann offensichtlich nur eine politische Analyse liefern. Der Grundpfeiler der europäischen Verteidigung ist und bleibt die NATO. Das wird im Grunde auch von französischer Seite aus nicht verkannt. Gegenüber dem atlantischen Bündnis ist alles andere mehr oder weniger nur schmückendes Beiwerk. Zu einem echten, nämlich auch allein funktionsfähigen europäischen Sicherheitssystem aufzubrechen, hieße, wieder den Schatten der Vergangenheit zu begegnen, nämlich dem Scheitern des Vertrages über die Europäische Verteidigungsgemeinschaft im Jahre 1954. Dieses Trauma sitzt noch tief im kollektiven Gedächtnis der beteiligten Nationen. Damals konnte nach kurzer Zeit ohne größere Schwierigkeiten mit Hilfe der USA eine Ersatzlösung gefunden werden. Heute würde es aber darum gehen, sich von den USA freizumachen. Wenn unter diesem Vorzeichen ein Vertragswerk scheitern würde, so könnte dies leicht zum Grabgesang für die Europäische Union insgesamt werden. Vorsicht und nicht überstürzende Eile ist also angesagt.

Hinzukommt, daß heute keine unmittelbare militärische Bedrohung Europas mehr besteht. So ist das Eurokorps polemisch auch als eine Theatertruppe bezeichnet worden. Es hat gewiß seine symbolische Bedeutung. Aber für seine Existenz gibt es keine eigentliche drängende Notwendigkeit. Man wollte experimentieren – und konnte sich diesen Luxus auch leisten.

Den Kitt für eine gemeinsame europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik müßten handfeste gemeinsame Interessen liefern. Hier ergibt die empirische Untersuchung, die uns Herr Guilhaudis vorgestellt hat, daß Frankreich als anerkannte Nuklearmacht sich in einer ganz anderen Interessenlage als die Bundesrepublik

Deutschland befindet und weitaus mehr Gemeinsamkeiten mit Großbritannien aufweist. Beklagt wurde gerade in dieser Hinsicht die mangelnde Solidarität der Verbündeten, die sich sehr konkret im Abstimmungsverhalten in der Generalversammlung der Vereinten Nationen gezeigt hat. Allerdings war es für den deutschen Partner nicht leicht, angesichts mangelnder vorheriger Konsultation zu den französischen Atomtests im Pazifik eine solche – offenbar als vorbehaltlos gewünschte – Solidarität – zu wahren. Auch durch seine ständige Mitgliedschaft im Sicherheitsrat, die ja auch mit seiner Stellung als Nuklearmacht zusammenhängt, hebt sich Frankreich von der Bundesrepublik ab und reiht sich in eine natürliche Verbindung mit Großbritannien ein. Von einer natürlichen Interessengemeinschaft kann also insofern keine Rede sein.

Nachdem die EU seit dem Jahre 1995 mit Finnland, Österreich und Schweden einen kräftigen Zuwachs an neutralen Staaten erfahren hat, muß der Aufbau einer gemeinsamen Sicherheitspolitik noch größere Schwierigkeiten bereiten. Wenig Schubkraft in dieser Richtung kann man sich auch von einer künftigen Osterweiterung erhoffen, welche die Interessenvielfalt nur noch weiter verstärken wird. Die Chancen, daß Art. J.4 des EU-Vertrages einen Zuwachs an Kräften erfährt, stehen insgesamt also nicht gut.

Auch Deutschland muß sich schließlich erst in der neuen Welt zurechtfinden, die nach 1989 entstanden ist. Die neue Rolle als volkreichster Staat in Mitteleuropa, der eine eigenständige Rolle zu spielen vermag, hat es bisher noch gar nicht recht wahrgenommen. Sämtliche Politik war über 40 Jahre lang durch den Ost-West-Konflikt geprägt, der Deutschland ganz selbstverständlich an die Seite des Westens und insbesondere des amerikanischen Verbündeten zwang. So wird man auch nicht davon ausgehen können, daß sich Deutschland um jeden Preis einer europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik mit Haut und Haar verschreiben würde.

Muß nun die Empfehlung lauten, es sollten für eine gemeinsame europäische Politik klare Rechtsvorschriften erarbeitet werden, um damit den Boden für ein erfolgreiches Handeln in der Zukunft zu schaffen? Niemand hat einen solchen geradlinigen Vorschlag gemacht. Er würde gewiß auch die Möglichkeiten eines juristischen Kraftpotentials überschätzen. Auf der Ebene des Völkerrechts sind Rechtsnormen keine Selbstläufer. Es müssen stets erneut die Akteure gefunden werden, die bereit sind, aus Eigennutz – oder gelegentlich sogar im Interesse der Staatengemeinschaft als solcher – für die Durchsetzung des Gesollten einzutreten. Eine *ambiguité constructive* kann auch von Nutzen sein, da sie es gestattet, in einem Prozeß von *trial and error* der Praxis geduldig einzelne Lösungen auf ihre Brauchbarkeit zu testen, ohne daß gleich ein fertiger Gesamtentwurf vorgelegt werden müßte. Auch das System der UN-Friedenstruppen ist ja in seiner jetzigen Form mit seinen vielfältigen Variationen ein Kind der Empirie, wie Herr Dupuy sehr eindringlich geschildert hat. Niemals wäre es einem internationalen Gesetzgeber möglich gewesen, von vornherein die Wesensmerkmale der unterschiedlichen Typen von Operationen festzulegen. Gerade im internationalen Bereich, wo die Hindernisse und Hemmelemente sich nur schwer *ex ante* abschätzen lassen, hat das Experiment seinen legitimen Platz. Freilich darf die Suche nach den richtigen Lösungen nicht zu Lasten des

einfachen Soldaten gehen, der auf eine Friedensmission geschickt wird. Hier gibt es eine Grenze, für die das Lob der Flexibilität nicht gelten kann.

Insgesamt müssen wohl die Chancen für eine europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik heute als ungünstiger als noch vor zehn Jahre beurteilt werden. Es ist eine neue internationale Landschaft entstanden, die von den Fesseln der jahrzehntelang vorherrschenden Bipolarität befreit ist. Angesichts des Wegfalls des Zwangs zur Einordnung in einen der großen Blöcke erscheint den Staaten die Souveränität jedenfalls in ihrem militärischen Kernbereich als ein Gut, über das nur mit äußerster Zurückhaltung disponiert werden sollte. Hinzu kommt, daß die Europäische Union gegenwärtig in eine Dynamik hineingetrieben wird, die ihr möglicherweise schon morgen die heute noch vertrauten Züge genommen haben wird. Wurde die Europäische Gemeinschaft weithin und überwiegend sehr existentiell als Teil der eigenen Identität empfunden, so entwickelt sich eine immer weiter ausgedehnte Europäische Union fast zwangsläufig zu einer Superstruktur, die alle Kennzeichen fremder Herrschaft aufzuweisen scheint.

Überdies dürfen die Eigengesetzlichkeiten einer Verteidigungspolitik nicht aus dem Auge verloren werden. Jede demokratisch gewählte Regierung muß ihre Entscheidungen gegenüber dem Wähler rechtfertigen. Am leichtesten läßt sich moralisch und politisch die Notwendigkeit einer Selbstverteidigung begründen, die nur von radikal pazifistischen Kreisen in Frage gestellt wird. Geht man auch nur einen Schritt über die Selbstverteidigung hinaus, so setzt man sich unvermeidlich der politischen Kritik aus, wie auch die lange Jahre in der Bundesrepublik Deutschland geführte streitige Diskussion gezeigt hat. Schlagworte wie etwa europäischer Neo-Imperialismus, unnötiges Blutvergießen, Militarisierung der Außenpolitik etc. sind dabei leicht zur Hand. All diesen Wust von überholten Wortformeln müßten die politischen Entscheidungsträger resolut zur Seite schaffen, wenn sie eine gemeinsame Politik konzipieren und ins Werk setzen wollten. Ob dieser Kraftakt in Zeiten geleistet werden kann, wo sich konkret bewaffnete Konflikte nicht abzeichnen, muß dahinstehen. Die Erfahrung lehrt eher, daß Verteidigungsbündnisse die Bedrohung von außen brauchen, um sich im Innern zu festigen.

Insgesamt landet die rechtliche Betrachtung letzten Endes bei politischen Wertungen. Zwar soll sich der Jurist in erster Linie mit dem Normenbestand befassen, aber er darf doch auch die faktischen Rahmenbedingungen nicht vernachlässigen. Mir scheint, daß auf unserem Kolloquium die richtige Mitte zwischen rechtlicher und politischer Analyse getroffen worden ist.

Aspects juridiques d'une politique européenne de sécurité et de défense

Serge Sur, Professeur à l'Université Panthéon-Assas (Paris II)

Conclusions générales

Un mot pour commencer sur l'atmosphère de ces échanges: Au-delà des contributions très savantes et des débats très riches qui font la substance de cet ouvrage, on peut parfois discerner deux tonalités différentes, deux sensibilités, deux perceptions de la situation actuelle de la sécurité en Europe et des perspectives qui s'ouvrent à elle. La première est résolument optimiste et considère qu'avec la fin de la partition de l'Europe, une réconciliation générale est en cours et qu'aucun problème majeur ne saurait survenir, au moins en termes de sécurité, à échéance prévisible. La seconde, plus pessimiste, constate un certain attentisme, un marasme des projets, l'existence latente de forces de décomposition qui pourraient demain déboucher sur des situations conflictuelles dont l'ex-Yougoslavie montre cruellement qu'on ne sait ni comment les prévenir ni comment les résoudre.

On doit dépasser ces deux approches opposées, ou plutôt les concilier: l'optimisme est certainement dangereux, mais le pessimisme est irréaliste. L'optimisme est dangereux parce qu'on ne saurait jamais oublier que, dans ces domaines, il faut toujours raisonner sur la base de la pire hypothèse, être prêt à envisager la survenance du scénario le plus redoutable, ne serait-ce que pour prévenir sa réalisation. C'est là une règle élémentaire de sagesse qu'aucun responsable ne peut méconnaître.

En revanche, le pessimisme veut ignorer les progrès essentiels qui se sont produits depuis l'apparition des Communautés européennes. Elles ont été conçues, en dépit d'un détour économique, comme un instrument visant à établir une paix structurelle entre les anciens ennemis, à rendre entre eux une guerre future non seulement impensable mais impossible. Sur ce plan, elles ont pleinement atteint leur objectif, et leur contribution à la paix, à l'enracinement d'une paix fondatrice, spécialement entre l'Allemagne et la France, est sans égal. En même temps, au-delà d'elles-mêmes, à l'égard des autres Etats, elles constituent un irremplaçable pôle de stabilité en Europe, et l'Union européenne dispose désormais d'une force d'attraction considérable.

On ne saurait dès lors mettre en cause la capacité des pays européens de trouver en eux les principes et les ressources qui permettent l'organisation de leur propre sécurité. Tel est bien l'objet de nos réflexions. „Aspects juridiques d'une politique européenne de sécurité et de défense": ils associent une dimension juridique et une dimension politique. Les juristes sont par vocation particulièrement inté-

ressés par les questions de méthode, par les processus et les procédures, en l'occurrence de recomposition et de développement de mécanismes de sécurité en Europe (I). Ils n'ignorent pas pour autant les questions de fond, d'autant moins qu'en pratique les questions de fond se ramènent souvent à des questions de procédure, que les entreprises se définissent davantage par leurs moyens concrets que par leurs objectifs déclaratoires (II).

I. Questions de méthode

(a) Avant de chercher à caractériser la démarche actuellement suivie, on peut commencer par une comparaison avec les méthodes qui ont été celles de l'après-deuxième guerre mondiale, période de référence qui a immédiatement précédé la phase actuelle. Or cette comparaison est une opposition, et même une opposition radicale.

Quels sont en effet les traits majeurs de cette époque? On peut les ramener à trois.

- D'abord, des percées conceptuelles collectives qui ont débouché sur des réalisations multilatérales ou régionales: la création de l'ONU, dont on sait qu'elle est construite autour de l'impératif absolu du maintien de la paix et de la sécurité; puis, fruit de la division entre les anciens alliés, ses fondateurs et ses principaux membres, la formation de l'Alliance Atlantique et des Communautés européennes. Dans une certaine mesure, ces institutions, ces instruments ont tiré les conséquences de l'échec d'une organisation universelle de la paix en se rabattant sur des objectifs plus limités géographiquement, avec des moyens techniquement différents, dans un contexte de conflit et non plus d'entente. Il n'y a donc pas de continuité entre la tentation universelle et les réalisations régionales, mais au contraire une rupture, voire un recul. Toutes ces entreprises sont ambitieuses et tranchées, même si elles ne sont pas cohérentes. Cinquante ans plus tard, nous vivons toujours sur cet héritage. Il représente toujours un élément fondateur avec lequel toute nouvelle construction doit compter, sinon à partir duquel elle doit s'organiser.
- Ensuite, on est frappé par le recours fréquent à des décisions et comportements unilatéraux, fondés sur les nécessités de la défense et de la sécurité nationales. Ainsi, le développement d'une force de dissuasion française, ou le retrait de ce pays des commandements intégrés de l'OTAN; mais aussi la dialectique des décisions qui conduit, de part et d'autre de la frontière Est-Ouest, à l'implantation des „Euromissiles" – la décision unilatérale soviétique conduisant à des réactions dont le caractère otanesque ne saurait dissimuler l'origine américaine; ou encore l'Initiative de Défense Stratégique (I.D.S.) qui joue un rôle si important dans l'effondrement de l'URSS.
- Enfin, une méthode de gestion des antagonismes Est-Ouest, la politique de maîtrise des armements ou *Arms Control*, qui conduit à la permanence d'un dialogue stratégique, à une gestion commune de la dissuasion nucléaire. Elle

ne se limite certes pas à l'Europe, mais c'est bien l'Europe, et avec elle la sécurité européenne qui en est le cœur puisque là se trouve la principale zone de contact et d'affrontement virtuel entre les blocs. Cette politique peut bien se dérouler dans un cadre multilatéral – par exemple pour ce qui est de la non-prolifération; le dialogue américano-soviétique n'en est pas moins le cœur, et par là l'Europe, la plupart des Etats européens sont en fait dépossédés de la maîtrise de leur propre sécurité. Au fond, dans ce cadre, et même dans ces différents cadres, l'Europe n'a guère qu'une signification géographique. Elle est pour la sécurité un espace, et même plutôt un espace d'insécurité qui se nourrit des antagonismes qui la divisent contre elle-même.

(b) Il s'agit désormais de tout autre chose, et l'on pourrait presque opposer terme à terme les démarches suivies. D'une façon générale, elles sont beaucoup moins ambitieuses, moins tranchées, plus flexibles, plus empiriques et tâtonnantes.

– D'abord, les bouleversements récents n'ont entraîné aucune percée conceptuelle et le temps n'est pas celui des prophètes. On peut risquer quelques explications: les percées conceptuelles résultent de défis. Les sauts qualitatifs sont des réponses à des crises: la volonté d'éviter le retour d'une situation comparable à celle qui a conduit à la seconde guerre mondiale pour les Nations Unies; la guerre froide pour l'Alliance Atlantique et même pour les Communautés européennes, associée à la nécessité de prévenir le retour d'un antagonisme franco-allemand. Cette dialectique entre crise et dépassement a également caractérisé, sur un mode mineur, les étapes de la construction communautaire.

Or l'apaisement actuel en Europe ne rend pas nécessaire de telles révisions déchirantes, au moins à court terme. La Yougoslavie aurait certes pu en fournir l'occasion. Mais au fond chacun semble s'être tacitement entendu sur un traitement minimal, sur une politique inavouée du cordon sanitaire. Dès lors que le champ de bataille était délimité et fermé, les risques de contagion maîtrisés, l'attentisme et l'opportunisme pouvaient prévaloir. Observons que l'existence de l'Union européenne a joué un rôle positif, même peu spectaculaire: elle a évité que les divergences d'analyses, voire d'intérêts, entre ses membres ne débouchent sur un conflit entre eux, elle a exorcisé les démons de Sarajevo. Elle a donc maintenu la sécurité entre ses membres. Certes, elle n'a pu faire davantage, et notamment ni prévenir un éclatement conflictuel de la Yougoslavie ni régler ce conflit. Son utilité extérieure a donc été pour le moins restreinte, et c'est ce passage ou ce progrès que l'on doit rechercher désormais.

Il faut ajouter, comme explication supplémentaire, que l'échec de la C.E.D. voici plus de quarante ans est toujours perçu comme un contre-exemple. Une percée apparente peut être contre-productive. Il est plus prudent, dans la bonace actuelle, d'entreprendre une longue marche à petits pas, d'autant plus que l'Union européenne a d'autres priorités. Certes, la construction européenne a toujours eu et conserve un objectif fondamental de sécurité, mais elle reste fidèle à sa con-

duite initiale de détour, qui implique que l'on pose d'abord les questions économiques.

- Ensuite, on constate un déclin de l'unilatéralisme, au moins pour ce qui concerne les Etats européens. En témoigne la renonciation définitive de la France aux essais nucléaires, sa contribution active à la négociation d'un traité d'interdiction générale, l'accent mis sur le thème de la „dissuasion concertée", son rapprochement avec l'Alliance Atlantique. En témoigne également la thématique de la politique extérieure et de sécurité commune, la volonté de faire de l'U.E.O. le „bras armé" de l'Union, les coopérations militaires, les efforts pour développer des politiques d'armement solidaires. Plus largement, dans le cadre paneuropéen, en témoigne enfin le concept émergent mais prometteur de „sécurité coopérative". Ce concept n'est encore qu'imparfaitement défini mais on voit qu'il a une dimension méthodologique essentielle: il s'agit de mettre l'accent sur la transparence, les mesures de confiance, les procédures de consultation, la concertation – bref de limiter au maximum l'unilatérisme en matière de défense et de sécurité.
- Enfin, et dans le même esprit, la démarche contemporaine repose sur la recherche de l'accord le plus général possible, dans l'esprit et le prolongement du processus d'Helsinki. Cela entraîne l'insistance sur l'égalité entre Etats, sur la réciprocité des comportements. Cela entraîne également que l'on ne puisse s'accorder que sur le plus grand commun dénominateur, qui est nécessairement minimal.

Dans ces conditions, on doit s'appuyer sur les institutions existantes, en tentant éventuellement des les utiliser à d'autres fins. Ces institutions, comme toute bureaucratie, tendent naturellement à persévérer dans leur être, à se survivre en s'adaptant au moindre coût à un nouveau contexte, voire à de nouvelles tâches. On voit ainsi l'OTAN s'intéresser aux opérations de maintien de la paix, affirmer sa disponibilité pour toute une série d'actions qui s'éloignent de l'esprit initial de la légitime défense collective. On voit la CSCE aspirer à se transcender en OSCE. On voit l'UEO chercher un rôle, avec plus de perspectives aujourd'hui qu'hier. On voit l'Union européenne explorer les voies d'une politique étrangère et de sécurité commune.

La pluralité de ces institutions, leur concurrence virtuelle débouchent alors sur une sorte de géométrie dans l'espace, qui doit s'accommoder d'une pluralité des instances. On connaît le triangle OTAN-UE-UEO, mais il faut sans doute l'élargir à un pentagone, puisqu'on doit lui ajouter l'OSCE et même l'ONU. On n'a donc plus à faire à un simple triangle, mais à un pentagone. Dans une certaine mesure, l'alternative est entre ce pentagone et le Pentagone: ou bien ces relations multiples mais européennes peuvent s'harmoniser, ou bien le risque est d'être en fait subordonné aux décisions unilatérales et extérieures du Pentagone.

(c) Cette opposition des démarches se réfracte sur le plan juridique. D'un côté, on trouve un droit „dur", éventuellement institutionnel, qui crée une rupture ouverte avec les situations antérieures: la Charte des Nations Unies, le Pacte At-

lantique, les Traités communautaires, les traités et accords de maîtrise des armements. Ces instruments obligatoires comportent des engagements formels. De l'autre, on rencontre un droit „mou", flottant, des processus plus que des obligations, un effort pour canaliser des comportements volontaires davantage que des engagements juridiquement consolidés. L'Acte final d'Helsinki, en 1975, inaugure cette pratique des engagements politiques mais non juridiques, suscitant la perplexité des juristes et leurs interrogations sur cette catégorie incertaine que constitue les „instruments concertés non conventionnels".

Certes, la panoplie est plus large, mais un même principe d'incertitude ou d'inaboutissement paraît la dominer: les engagements solennels ne sont pas obligatoires; les traités conclus n'entrent pas en vigueur; les engagements obligatoires sont équivoques, comme le Traité de Maastricht; les conférences débouchent sur d'autres conférences. La répétition les caractérise souvent, ou une sorte de patinage normatif. A des textes spectaculaires mais déclaratoires s'ajoutent des instruments plus techniques et plus discrets. Certains même sont difficiles à connaitre, conservent une opacité bureaucratique qui traduit leur mode d'élaboration. A la difficulté d'analyse de ces instruments et de leurs effets s'ajoute une difficulté de simple connaissance. La prudence des administrations dès lors que sont en cause les questions de défense et de sécurité peut l'expliquer mais pas toujours la justifier.

(d) Derrière des démarches qui relèvent souvent du bricolage juridique, apparaissent les problèmes de fond. Le problème central est peut-être le suivant: A l'Europe espace, et espace d'insécurité, parviendra-t-on à substituer une Europe puissance, gérant elle-même ses propres affaires de sécurité? Observons qu'il ne s'agirait pas de la même Europe: l'Europe espace va de Brest à Vladivostock, elle comprend tous les Etats du continent. L'Europe puissance ne saurait être que l'Union européenne, donc une Europe restreinte, en dépit des perspectives de son élargissement. Elle est déjà un pôle de sécurité et de stabilité, tant pour ses membres qu'à l'extérieur. Peut-elle aller au-delà? La sécurité de l'Europe peut-elle être pleinement une sécurité européenne?

Même si le renforcement de l'Union européenne est une perspective non seulement souhaitable mais encore plausible, il n'en demeure pas moins qu'il passe par l'initiative des Etats. La dynamique institutionnelle provient des Etats, concrètement de leurs gouvernements, et plus précisément encore de l'entente entre les gouvernements Allemand et Français. Mais elle n'est certainement pas exclusive, d'autres coopérations bilatérales ou sous-régionales sont également très positives. Mais voici un domaine où le partenariat franco-allemand démontre encore sa capacité de pilotage. Au fond l'instrument fondateur demeure le Traité de l'Elysée. On se souvient de ses vicissitudes. Elles ont tenu à l'intervention dans ce couple d'un troisième homme, les Etats-Unis. Il est clair qu'un fonctionnement efficace de cette entente, tourné vers le renforcement de l'Union et de l'UEO dans le domaine de la sécurité et de la défense passe par une certaines distanciation de l'Allemagne à l'égard des Etats-Unis. Le rapprochement intervenu entre

la France et l'Alliance Atlantique paraît de nature à la favoriser plutôt qu'à l'entraver.

II. Progrès sur le fond assez lents

L'édifice futur de la sécurité européenne, s'il doit être construit, demeure encore à l'état de chantier. On ne dissociera pas à cet égard ce qui relève du champ de l'Union européenne et ce qui concerne l'Europe dans son ensemble, ou une éventuelle Europe puissance de l'actuelle Europe espace. La constitution de la première ne peut se faire que dans le cadre de la seconde, l'incorporer dans ses perspectives sinon dans ses institutions. Il est juste de reconnaître que l'on ne voit pas encore le dessein général. Certes, le bilan actuel est loin d'être négligeable. Il est même important. Mais l'essentiel reste à faire.

(a) L'importance du bilan déjà acquis peut s'apprécier en termes de perceptions, de positions et d'instruments.

- Les perceptions ont évolué en ce sens que le besoin d'une politique commune est de plus en plus ressenti, même s'il est ressenti par le vide. Les désastres de l'ex-Yougoslavie en particulier en ont cruellement illustré la nécessité autant que l'absence. Dès lors il n'existe plus de questions tabou, tout peut faire l'objet de discussions et l'espace virtuellement ouvert à la coopération en est indubitablement élargi.
- Les positions se sont rapprochées sur de nombreux points, qu'il s'agisse de la non prolifération des armes de destruction massive, de l'interdiction complète et définitive des essais nucléaires, du rapprochement entre la France et l'OTAN, de l'élargissement de l'Alliance, de la possibilité désormais ouverte à l'Allemagne de participer à des actions militaires extérieures, de la coopération menée au sein de l'IFOR, du processus de paix au Proche et Moyen Orient. Certes, ce rapprochement reste limité et fragile. On le constate avec ce même Proche et Moyen Orient, ou avec la persistance de sensibilités différentes à l'égard des situations d'urgence en Afrique.
- Des instruments nouveaux sont venus concrétiser cette évolution. Ils en soulignent tout autant les limites. L'Eurocorps ne regroupe que quelques Etats, et on pourrait soutenir qu'il soulève plus de problèmes qu'il n'en résout. Sur le plan juridique, on a un peu le sentiment qu'il s'agit d'un passe-murailles, que l'on s'efforce de l'organiser et de le développer d'une façon en quelque sorte virtuelle, en ne changeant que le minimum des règles et pratiques existantes. Surtout, il soulève un problème fondamental d'articulation entre le politique et le militaire. Comment se défendre de l'impression que, jusqu'à présent, l'Eurocorps est un symbole politique plus qu'un outil militaire? En d'autres termes, on a voulu apporter une réponse militaire symbolique à un problème politique de fond qui n'a pas été résolu.

Ce problème, c'est celui d'une conception commune de la sécurité et des actions qu'elle peut impliquer. Or cette conception n'existe pas vraiment. Sur un plan paneuropéen, la notion de sécurité coopérative peut avoir des perspectives prometteuses. Sur le plan de l'Union européenne, elle n'est pas adaptée puisqu'il s'agit d'aller au-delà. Il ne s'agit pas seulement du rôle stabilisateur et préventif que remplit l'Union. Il s'agit de définir un cadre d'actions communes, de leurs motivations, de leurs finalités, de leurs moyens. Il ne sert à rien de disposer d'un outil si l'on n'a pas une vision commune de ses fonctions et de l'opportunité de son emploi. A cet égard, au-delà de l'inertie des pays neutres ou neutralistes, on doit constater qu'existent des appréciations différentes entre les principaux Etats sur, par exemple, la portée des opérations de maintien de la paix.

Il ne faut donc pas surestimer l'apport d'un instrument militaire, ni même, le cas échéant, de la possibilité d'actions communes. Après tout, voici environ un siècle, l'Europe avait su dépêcher, sous commandement allemand, un corps expéditionnaire commun en Chine lors de la guerre des Boxers. Cela n'a pas empêché ces mêmes Etats de s'affronter, quelques années plus tard, dans une guerre immense et fratricide qui a été à la fois le tombeau de l'Europe et le berceau de son actuelle union. Cet exemple doit illustrer la primauté du politique: Politique d'abord. Il ne saurait suffire de répondre à des problèmes politiques par des symboles militaires. Ce qui s'est passé dans l'ex-Yougoslavie en est une autre illustration.

Au surplus, doit-on ramener la sécurité à la défense? C'est là une approche trop étroite. La sécurité présente beaucoup d'autres aspects, entre autres une dimension préventive, une dimension économique, une dimension politique. Des progrès dans ces domaines conditionnent et au minimum doivent accompagner les autres. Un exemple, qui montre l'articulation entre défense, économie et politique, est fourni par les efforts en faveur d'une restructuration des industries de défense, et par la recherche de coopérations européennes à cette fin. On peut également songer aux coopérations dans des domaines de technologie avancée, comme l'espace. Si ces efforts aboutissent, ils donneront une substance nouvelle et concrète à l'identité européenne, si souvent affirmée. Ils appelleront des instruments juridiques diversifiés, propres à chacune des dimensions et à chaque forme de coopération.

(b) Dès lors, l'essentiel reste à faire. Au-delà même d'une conception, sinon commune, du moins cohérente de la sécurité et de la défense, la question reste posée de l'existence de l'Europe en ces domaines. Cette existence, on peut l'envisager sur trois plans: par rapport à l'Europe elle-même; par rapport aux Etats-Unis; par rapport au reste du monde.

– Par rapport à elle-même, l'Europe doit définir son contenu, ses limites et plus profondément sa nature. Il lui faut ainsi déterminer l'extension de sa configuration géographique, les critères, le rythme de l'élargissement. Il lui faut convenir des mécanismes de prise de décision, en sachant s'accommoder des différences de capacité et d'attitude de ses membres – ceux qui, neutres ou neutralistes,

souhaitent rester à l'écart, ceux qui à l'inverse sont prêts à participer à des coopérations renforcées.

Surtout, la question de fond est celle de la légitimité de l'Europe. Elle ne peut s'exprimer par des processus bureaucratiques, technocratiques et au mieux gouvernementaux. Elle doit dépasser les procédures opaques, confidentielles, voire secrètes, déborder du cercle des experts et techniciens. Si la défense suppose l'engagement moral et physique des populations, elle requiert leur adhésion civique. Elles doivent savoir au nom de quoi et pourquoi on les engage, au nom de quoi on leur demande éventuellement l'impôt du sang. Peut-on combattre et mourir sous un drapeau européen? Au nom de quelle légitimité? Au-delà des dispositifs et d'une sorte de meccano administratif et militaire, les juristes connaissent bien l'importance décisive de la légitimité, qui domine au fond l'ensemble du droit public.

Or la légitimité de l'ensemble des partenaires est démocratique et sa traduction commune est celle de l'Etat de droit. Il est souhaitable que les deux convergent car l'Etat de droit n'est qu'un leurre si ce droit n'a pas un fondement démocratique. Force est de constater que l'apport des eurojuristes et des technojuristes est à cet égard insuffisant. L'Allemagne, pour des raisons qui lui sont propres, a entamé avant les autres cet effort sur elle-même, à l'occasion de débats d'ordre constitutionnel. C'est non seulement d'une adhésion démocratique de principe que l'Europe a besoin mais d'une démocratisation plus concrète de ses institutions et de leur dynamique.

– Par rapport aux Etats-Unis, les équivoques sont actuellement multiples. Il est clair que toute affirmation, tout progrès dans la construction d'une vision européenne de la sécurité se traduira pas un autonomie accrue à l'égard des Etats-Unis. Non qu'il s'agisse de leur retrait, que personne ne souhaite. En même temps, chacun convient que l'OTAN doit rester, tant sur le plan politique que militaire, le cadre de la présence américaine. L'évolution nécessaire de ce cadre dépend des membres européens de l'Alliance et des Etats-Unis eux-mêmes. Du côté européen, le rapprochement de la France facilite les choses. Mais la France ne revient manifestement pas, si l'on peut dire, en chemise et la corde au cou. Elle semble souhaiter un véritable partenariat Europe - Etats-Unis, qui suppose que ses partenaires européens rejoignent cette conception.

La question, vue d'Europe, est donc de savoir quel degré d'autonomie les pays européens sont prêts à demander ou à accepter. Vue du côté américain, elle est de savoir quelle distanciation, quelle capacité de décision et d'action autonome les Etats-Unis sont disposés à consentir, voire à encourager. Une longue tradition voit dans l'OTAN un instrument de domination et de contrôle américain sur l'Europe occidentale. Ce ne serait pas un grand progrès si l'affirmation d'une identité de sécurité européenne en faisait simplement un relais de l'hégémonie américaine, lui permettant de s'exercer à moindres coûts financiers, militaires et politiques. Cette ambiguïté ne sera sans doute pas simple à lever, mais elle le sera d'autant moins que l'Europe ne se présentera pas comme une interlocutrice parlant un seul langage. Un exemple illustre le défaut d'une position commune à

l'égard des Etats-Unis, même s'il excède à la fois les problèmes de sécurité et le cadre de l'OTAN: c'est celui de la reconduction de M. Boutros Ghali comme Secrétaire général des Nations Unies. On peut penser que les Etats-Unis n'auraient pas pu prendre une position unilatérale aussi tranchée si l'Europe puissance, dont les membres virtuels sont collectivement, et de loin, les premiers contributeurs à l'organisation, avait existé.

– Quant au reste du monde, on peut soulever ici, parmi beaucoup d'autres, la question de l'articulation entre les responsabilités des Etats européens individuellement considérés et celles qui pourraient incomber à une Europe devenue entité collective sur le plan de la sécurité. On sait que l'admission de l'Allemagne comme membre permanent du Conseil de sécurité fait l'objet d'un large accord, que le principe en est admis en fait et que ce n'est pas ce point qui retarde l'élargissement de la composition du Conseil. L'Europe en retirera à coup sûr un surcroît d'influence mais aussi de responsabilités. Elles ne feront pour autant pas disparaître les responsabilités historiques spécifiques d'autres membres permanents, comme le Royaume-Uni ou la France. Ces responsabilités ne peuvent être facilement ni européanisées ni jetées par dessus-bord.

*

En toute hypothèse on peut penser que le processus d'élaboration d'une politique européenne de sécurité et de défense, qui empruntera des formes juridiques diverses et probablement en partie inédites, sera long. Pour qu'il en soit autrement, et à défaut d'un principe organisateur qui n'est ni défini intellectuellement ni politiquement accepté, il faudrait l'urgence d'une crise appelant des réponses immédiates et des sauts qualitatifs. On peut au demeurant craindre qu'elle n'ait l'effet inverse d'un processus de décomposition, tant les amorces demeurent fragiles.

En contrepartie, la lenteur même des progrès indique que ces questions ne sont pas pour l'instant prioritaires. L'Europe puissance ne peut sans doute s'affirmer qu'à travers une série d'étapes successives, chacune d'elles comportant une priorité et une seule. Dans l'immédiat c'est la monnaie unique qui constitue cette priorité. Une sorte d'empirisme organisateur paraît présider à la détermination de ces étapes, et ce n'est pas une si mauvaise méthode. On sait bien au surplus que, à l'arrière-plan, le souci de paix et de sécurité demeure la raison cachée et comme l'obsession silencieuse de la dynamique européenne.

septembre 1996