

# ARMIS ET LITTERIS

## Band 12 Sonderband

### Vorwort des Leiters des Lehrkörpers

Publikationen sind für eine Institution wie den Fachhochschul-Diplomstudiengang „Militärische Führung“ eine *conditio sine qua non* zur Etablierung und Konsolidierung eines wissenschaftlichen Renommees, welches sich nicht als Selbstzweck sondern als Ergebnis eines seriösen Diskurses mit den Bezugswissenschaften versteht.

Dieser soll durch Publikation der relevanten wissenschaftlichen Arbeiten unseres Lehrerkollegiums wie auch unserer Studentenschaft einer breiteren Öffentlichkeit zugänglich gemacht und damit angeregt werden.

Der vorliegende Sonderband beginnt diesen Reigen mit der *Master's Thesis* von ObstdhmfD Mag. Gernot Pauschenwein, der sich im Rahmen seines MAS-Programmes *European Studies* mit der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der EU befasste.

Im Folgenden ist seine These verbatim dargestellt.

Bleibt zu hoffen, dass diesen Sonderbänden eine hohe Frequenz, Leserschaft wie auch Qualität zuteil werden möge.

**Der Leiter/Lehrkörper und FH-DiplStG „MilFü“**

**Pichlkastner Karl, ObstdG e.h.**

**Wiener Neustadt, im Mai 2003**

**Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik –  
Motor oder Bremse  
des Europäischen Integrationszuges?**

*Die EU als militärische Sicherheitsgemeinschaft  
Möglichkeiten und Grenzen der GASP  
Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik  
Europäisches Krisenmanagement*

**These zur Erlangung des Grades eines  
*Master of Advanced Studies*  
im Rahmen des MAS-Programmes  
*European Studies Vienna***

*eingereicht von  
Mag. phil. Gernot Pauschenwein  
an der Universität Wien im August 2002*

# Inhaltsverzeichnis

<b><i>WIDMUNG</i></b> .....	<b>7</b>
<b><i>DANKSAGUNG</i></b> .....	<b>9</b>
<b>1. Vorwort</b> .....	<b>11</b>
<b>2. Abstract of the Objectives Pursued</b> .....	<b>17</b>
2.1. A History of a European Security Identity .....	17
2.2. A Comparison of Security Concepts .....	18
2.3. Opportunities and Limitations of CFSP .....	19
2.4. NATO's Contribution to European Security .....	19
2.5. Objectives Pursued .....	20
<b>3. Einleitung</b> .....	<b>20</b>
3.1. Die Besonderheit der EU .....	21
3.2. Supranationalität und Intergouvernementalität .....	22
3.3. Verstärktes außenpolitisches Engagement .....	23
3.4. Demokratiedefizit oder Effizienz? .....	25
3.5. Selbstverständnis der EU .....	25
3.6. Europäisches Rechtsgut .....	26
3.7. Europäische Außen(wirtschafts)politik .....	26
3.8. Terminologischer Exkurs .....	28
<b>4. Die Entwicklung einer europäischen Sicherheitspolitik</b> .....	<b>29</b>
4.1. Die Anfänge .....	29
4.2. Europäische Politische Zusammenarbeit .....	30
4.2.1. <i>Stärkung und Ausbau</i> .....	30
4.2.2. <i>Vertragliche Verankerung in der Einheitlichen Europäischen Akte</i> .....	32
4.2.3. <i>Erste außenpolitische Erfolge</i> .....	32
4.3. Die Entstehung der GASP .....	34

4.3.1. <i>Der Vertrag von Maastricht</i> .....	34
4.3.2. <i>Ziele der GASP</i> .....	35
4.3.3. <i>Der institutionelle Rahmen der GASP</i> .....	36
4.3.3.1. Europäischer Rat .....	36
4.3.3.2. Ministerrat (Rat) der EU .....	37
4.3.3.3. Europäische Kommission .....	37
4.3.3.4. Europäisches Parlament .....	37
4.3.4. <i>Außenpolitische Erfolge</i> .....	38
4.3.5. <i>Qualitative Veränderung</i> .....	39
4.3.6. <i>Umfassende Sicherheit</i> .....	39
4.3.7. <i>Die WEU als militärischer Arm der Union</i> .....	39
4.4. Die Entwicklung der GASP .....	41
4.4.1. <i>Der Vertrag von Amsterdam</i> .....	41
4.4.2. <i>Verfahren und Instrumente</i> .....	42
4.4.2.1. Gemeinsame Strategien .....	42
4.4.2.2. Gemeinsame Aktionen .....	43
4.4.2.3. Gemeinsame Standpunkte .....	44
4.4.2.4. Abstimmungsverfahren .....	44
4.4.3. <i>Vertragsschließungskompetenz und Finanzierung</i> .....	46
4.4.4. <i>Petersberg-Aufgaben</i> .....	47
4.4.5. <i>Kohärenz, Solidarität und Leitlinienkompetenz</i> .....	48
4.4.6. <i>Hoher Repräsentant für die GASP</i> .....	48
4.4.7. <i>GASP-Infrastruktur</i> .....	49
<b>5. Die Entwicklung einer</b>	
<b>Europäischen Verteidigungspolitik .....</b>	<b>49</b>
5.1. Die Union und die Bündnisse .....	49
5.1.1. <i>Beziehungen zwischen EU und WEU</i> .....	49
5.1.2. <i>Beziehungen zwischen WEU und NATO</i> .....	50
5.1.3. <i>Beziehungen zwischen EU und NATO</i> .....	50
5.1.4. <i>Rüstungspolitische Zusammenarbeit</i> .....	51
5.2. Europäische Sicherheits- und	
Verteidigungspolitik (ESVP) .....	52

5.2.1. Ziele der ESVP .....	54
5.2.1.1. Handlungsfähigkeit der Union .....	54
5.2.1.2. Konfliktprävention und Krisenbewältigung .....	54
5.2.1.3. Krisenmanagement mit zivilen und militärischen Mitteln	54
5.2.1.4. Stärkung der transatlantischen Partnerschaft .....	55
5.2.1.5. Stärkung internationaler Organisationen .....	55
5.2.1.6. Vertiefung der Integration .....	55
5.2.1.7. Kein Ersatz für die NATO .....	55
5.2.1.8. Keine europäische Armee .....	56
5.2.2. Aufbau der nötigen ESVP-Ressourcen .....	56
5.2.2.1. Militärische Kapazitäten .....	56
5.2.2.2. Übernahme der operativen Funktionen der WEU .....	58
5.2.2.3. Zivile Kapazitäten .....	58
5.3. Der Vertrag von Nizza .....	59
5.4. Aufbau- und Ablauforganisation des EU Krisenmanagements .....	60
<b>6. Schwierigkeiten der GASP .....</b>	<b>61</b>
6.1. Politische und institutionelle Grenzen .....	61
6.2. Gefährdung der transatlantischen Beziehungen .....	61
6.3. Militärtechnische und operative Unterlegenheit .....	62
6.4. Nationalen Egoismen und gegenseitiges Misstrauen .....	63
6.5. Mangelnde Rüstungskooperation .....	64
6.6. Eingeschränkte Handlungsfähigkeit der WEU .....	64
6.7. Verflechtung mit dem Gemeinschaftssektor .....	65
6.8. Unterschiedliche Mitgliedschaften .....	66
6.9. Die griechisch-türkische Kontroverse .....	67
<b>7. Perspektiven der GASP .....</b>	<b>69</b>
7.1. Erweiterung der EU .....	69
7.2. NATO neu und die transatlantischen Beziehungen .....	69
7.3. Die Kohärenz der GASP .....	71
7.4. Führungsrolle in der ESVP .....	72

7.5. Die Rolle des Hohen Vertreters für die GASP .....	75
7.6. Dialogfähigkeit mit der NATO .....	75
7.7. Einsatzgebiet der ESVP .....	76
7.8. Petersberg und darüber hinaus .....	78
7.9. Verbesserung der Streitkräftefähigkeiten .....	79
<b>8. Conclusio .....</b>	<b>80</b>
<b>9. Abstract of the Conclusions Drawn .....</b>	<b>85</b>
<b>10. Bibliographie.....</b>	<b>89</b>
10.1. Dokumente.....	89
10.2. Autoren .....	89
10.3. Internet-Adressen.....	91

## **Widmung**

**Die vorliegende Master's Thesis widme ich in  
Liebe und Dankbarkeit  
meinen Kindern Kathi, Mischa, Sascha, Lotte und Wolfi.**

**Ihr sonniges Gemüt hat mich aus so mancher Sinnkrise geholt und  
meine Prioritäten wieder zurechtrücken lassen.**





## Danksagung

Es sei mir erlaubt, den nachstehenden Personen für die mir im Rahmen des MAS-Programmes *European Studies Vienna* und meiner Abfassung der vorliegenden Thesis gewährte Unterstützung meinen aufrichtigen **Dank** zu sagen:

- Meinen Eltern für die aufopfernde Kinderbetreuung während meiner ausgedehnten studienbedingten Absenzen;
- meinen militärischen Vorgesetzten für das in mich gesetzte Vertrauen;
- meinen Kameraden von der Landesverteidigungsakademie und von der Abteilung Militärpolitik für ihre mir stets gewährte inhaltliche Unterstützung durch ihre sicherheitspolitische Expertise;
- der Leitung und dem Lehrkörper der Europa-Studien Wien für die gezeigte Initiative und ihr Durchhaltevermögen;
- meinen internationalen Studienkollegen für die erwiesene Kameradschaft und die - allzu seltenen - extra-curricularen Aktivitäten;
- meinem Kollegen Mag. Christian Thullner, der mich souverän und engagiert am FH-DiplStG "Militärische Führung" vertreten hat;
- dem Rekruten Stefan Grabner von der EDV-Systembetreuung für sein oftmaliges trouble-shooting und ganz besonders
- meinem Begutachter, Mag. Dr. Johannes Pollak, MSc., von der Österreichischen Akademie der Wissenschaften, für sein geistiges Rüstzeug zur Abfassung meiner Master's Thesis und die umsichtige Betreuung derselben.



## 1. Vorwort

*Si vis pacem, para bellum!* Dieses zu einem geflügelt gewordenen Wort des spätrömischen Kriegsschriftstellers Vegetius Renatus aus dem Prolog zu seiner *Epitome rei militaris* hat bis heute nichts an seiner Gültigkeit verloren. Auch nach den historischen Umwälzungen in Mittel- und Osteuropa, dem Ende der Ost-West Konfrontation und der damit herbeigeführten Wandlung des Bedrohungsbildes kann sich das Europa des 21. Jahrhunderts nicht leisten, sich dem Engagement der Völkergemeinschaft für die Wiederherstellung bzw. Sicherung des internationalen Friedens und der Sicherheit zu entziehen und sich als sicherheitspolitischer Trittbrettfahrer in einer noch immer zu Gewaltanwendung fähigen Umwelt durchzulavieren.

Denn soviel steht fest: Wie auch immer das Europa der Zukunft aussehen wird, es wird zur Wahrung der Interessen seiner Unionsbürger auch über ein militärisches Instrumentarium zum Krisenmanagement verfügen müssen, um die ihm zustehende Rolle auf der politischen Weltbühne (endlich) zu übernehmen.

Bescheidene Ansätze seitens der EU sind in diese Richtung schon vorhanden, allein:

*In der EG sitzt ein Pilot im Cockpit, während in der GASP 15 Fahrer am Steuer eines Autobusses darüber diskutieren, wohin die Reise gehen soll, und erst dann vom Fleck kommen, wenn alle mit der Route einverstanden sind. Meistens kommen sie deshalb zu spät.*<sup>1)</sup>

Während sich die supranational organisierte Erste Säule der EU bereits weit entwickelt hat und die auf Regierungszusammenarbeit basierende Dritte Säule eine Dynamisierung erfuhr - es wurden Teilbereiche in die Erste Säule überführt, d.h. vergemeinschaftet - blieb die Zweite (intergouvernementale) Säule der GASP zunächst weit hinter den in sie gesteckten Erwartungen zurück.

Als bekennender - ja mehr noch - begeisterter Europäer verfolge ich mit Spannung die Entwicklung der Europäischen Integration. Als gleichermaßen engagierter Berufsoffizier beim Österreichischen Bundesheer habe ich ein berufsbedingtes Interesse an der künftigen europäischen Sicherheitsarchitektur.

---

<sup>1)</sup> Siehe: Vortrag von Günter Burghardt, Generaldirektor der GD IA der Europäischen Kommission, vor dem Ersten Sicherheitspolitischen Europaforum des Österreichischen Instituts für Europäische Sicherheitspolitik, Wien, 3. Oktober 1997. (eigene Mitschrift).

Was lag also näher, als sich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) im Rahmen meiner *Master's Thesis* zum MAS-Programm *European Studies* zu widmen? Darüber hinaus habe ich mich im Rahmen des Europäischen Forums Alpbach bei einem zweiwöchigen Spezialkurs und bei den Europastudien Wien in der Lehrveranstaltung *Erschließung europaspezifischer Informationsquellen* einschlägig mit dieser Materie befasst.<sup>2)</sup> Dabei soll im Rahmen dieser Arbeit Sicherheit im engeren Sinn - nämlich im militärischen - verstanden werden<sup>3)</sup>. Soviel zu meiner **Motivation** zur vorliegenden Arbeit.

Die **Methode**, die dabei zum Tragen kam, ist die Literaturanalyse, wobei auch das anderweitig erworbene Wissen berücksichtigt wurde.

Das **theoretische Modell**, das dabei zur Anwendung kommt, ist das neofunktionalistische, das davon ausgeht, dass wirtschaftliche Integration letztlich zu politischer, sicherheitspolitischer und verteidigungspolitischer Einheit führt, dass es also automatisch zu einem *spill-over* - einer Weiterentwicklung funktionaler Kooperation - kommt.<sup>4)</sup>

Es ist unschwer zu begreifen, dass Europa als eine Union von fast 380 Millionen Bürgern in 15 Staaten eine GASP braucht. Als wirtschaftlicher Riese - immerhin ist die EU der zweitstärkste Währungsblock und die größte Handelsmacht - kann sich Europa nicht länger leisten, einen politischen Zwerg auf der Weltbühne abzugeben - einerseits aus rein altruistischen Motiven, nämlich, um internationalen Frieden und Sicherheit zu stärken, aber auch - weniger uneigennützig - um die politischen Interessen der EU bzw. ihrer Mitglieder - die sind nicht immer deckungsgleich - zu wahren.

Andererseits könnte man argumentieren, dass sich Europa auch ohne die GASP über Jahrzehnte prächtig entwickelt hat. Wozu also? Besteht nicht eher die Gefahr, dass die militärische Weiterentwicklung der GASP zur Zerreißprobe wird oder sie noch mehr paralysiert?

Dazu einige Überlegungen vorweg:

Während ich diese *Thesis* zu einem hoffentlich glücklichen Ende bringe, endet eine historisch bedeutsame Organisation, die Montanunion.

---

<sup>2)</sup> Der Autor hat dabei das Projekt „The Role of Nato in the Debate on European Security“ bearbeitet.

<sup>3)</sup> Vgl.: Gernot Pauschenwein, „The Role of Nato in the Debate on European Security“, HTML Dokument auf [www.unet.univie.ac.at/~a8105805/FinalProject.html](http://www.unet.univie.ac.at/~a8105805/FinalProject.html)

<sup>4)</sup> Vgl.: Heinz Gärtner: Theorie und Sicherheit – Modelle für ein künftiges europäisches Sicherheitsmodell, in Österreichische Politische Zeitschrift (ÖPZ), 25 (1996) 4, o.A., S 387ff.

Der Vertrag über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) wurde am 18. April 1951 in Paris von Belgien, Deutschland, Frankreich, Italien, Luxemburg und den Niederlanden unterzeichnet und für eine Periode von 50 Jahren abgeschlossen, die am 23. Juli 2002 - völlig unbemerkt von der Weltöffentlichkeit - ausgelaufen ist.

Historisch gesehen, bedeutet die EGKS die Verwirklichung der Schuman-Erklärung vom 9. Mai 1950, in der vorgeschlagen wurde, die gesamte Kohle- und Stahlproduktion Frankreichs und Deutschlands einer gemeinsamen Hohen Behörde zu unterstellen und andere Länder zur Mitwirkung einzuladen. Durch die supranationale Verwaltung dieser für die Waffenproduktion unabdingbaren Industrien sollte künftigen Kriegen in Europa die materielle Grundlage entzogen werden.

So hatte die EGKS einen explizit verteidigungspolitischen Aspekt. Die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) und die Europäische Atomgemeinschaft (Euratom) wurden erst gegründet, nachdem die weitreichenden Pläne einer Europäischen Verteidigungsgemeinschaft (EVG) gescheitert waren. Auf dem „funktionalistischen Umweg“ über die wirtschaftliche Einigung versuchte man, der politischen Union näher zu kommen.

Es sei mir daher an dieser Stelle gestattet, der Montanunion und ihren geistigen Vätern Schuman und Monet für diesen innovativen und effektiven Friedensplan zu danken. Wer weiß, wie es jetzt um Europa bestellt wäre, hätte es die EGKS nicht gegeben.

Neben der Binnenwirkung zwischen den Mitgliedstaaten entfalteten die neuen Gemeinschaften schnell Wirkung nach außen, im europäischen wie im internationalen Umfeld. Zwei Elemente sind in die diesem Zusammenhang von besonderer Bedeutung: der „zentripetale Magnetismus“ der Gemeinschaften und ihre außenwirtschaftlichen Beziehungen.

Die Anziehungskraft der Gemeinschaften auf ihre Nachbarn war von Anfang an hoch. In bislang vier Erweiterungsschritten wuchs die Gemeinschaft der Sechs zur EU der 15 - und die nächsten zwölf Kandidaten drängen schon auf Einlass. Mit jeder Erweiterung veränderte die Gemeinschaft das außenpolitische System Europas und der angrenzenden Regionen.

Aber wie weit ist diese Veränderung – sei es nun Erweiterung oder Vertiefung - möglich? Kann sich ein loser Staatenbund zu einem Bundesstaat wandeln? Dann erwarten die Mitgliedsländer mit Fug und Recht, dass die-

ser Bundesstaat alle Grundfunktionen eines Staatswesens - damit auch die Verteidigung - abdeckt. Solange die Union aber diese nicht vollends erfüllen kann, werden die Mitgliedstaaten verständlicherweise ihre souveränen Rechte nicht an sie abtreten. Leider stimmt dieser Satz auch umgekehrt: Solange die Mitgliedstaaten diese Rechte nicht übertragen, wird die EU diese Funktionen nicht wahrnehmen können. Damit ergibt sich ein Dilemma, aus dem es nur einen Ausweg gibt: Wie bei der Währungsunion müssen die Mitgliedsländer der Union Vorschussvertrauen geben.

Somit mein Plädoyer: Europa braucht eine gemeinsame Außenpolitik, um die Interessen seiner Bürger auch außenpolitisch zu schützen und um zu mehr Frieden und Sicherheit in der Welt beizutragen. Macht und Einfluss sind immer auch mit politischer Verantwortung verbunden. Es würde den geistigen, gesellschaftlichen und kulturellen Fundamenten des alten Kontinents und den Erfahrungen seiner Geschichte gerade im 20. Jahrhundert widersprechen, vor dieser Verantwortung die Augen zu schließen.

In den 90er Jahren des vergangenen Jahrhunderts hat sich gezeigt, dass die USA auch nach dem Kalten Krieg als „europäische Macht“ gebraucht werden und dies auch weiter sein wollen. Es hat sich aber auch gezeigt, dass sie besonders in jenen Fällen Entlastung wollen, in denen aus ihrer Sicht die Europäer stärker betroffen und damit auch stärker gefordert sind. Die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) als logisch weiterentwickelter Teilbereich der GASP soll das Gewicht der Europäer in der transatlantischen Partnerschaft und im Atlantischen Bündnis erhöhen und Handlungsfähigkeit auch für den Fall schaffen, dass sich die USA nicht oder nicht führend engagieren wollen.

Die für EU-Verhältnisse ungewöhnliche Rasanz und Dynamik der ESVP beinhaltet allerdings ein Spannungspotential, sowohl innerhalb Europas als auch im Verhältnis zu den USA und der NATO, denn es stellen sich viele Fragen, die *in toto* mein **forschungsleitendes Interesse** ausmachen:

- Gibt es bereits für die ESVP eine Avantgarde oder Kerngruppe von Ländern, die die unverzichtbare Funktion eines Motors übernehmen könnte?
- Wie ist die sicherheitspolitische Bereitschaft der 15 Mitgliedstaaten einzuschätzen, ab 2003 alle militärischen Aufgaben außer der kollektiven Verteidigung im Rahmen der EU zu übernehmen?
- Hat die ESVP ggf. ein begrenzteres Einsatzgebiet als das globale der übergeordneten GASP?

- Wie könnte mit den gegenwärtig stagnierenden Verteidigungsbudgets *more output for the input* erreicht werden?
- Wie ist das Verhältnis zur NATO zu gestalten, und auf welcher Grundlage werden die Beziehungen Europas zu den USA in Zukunft aufbauen können?
- Was sind die Fortschritte, Schwierigkeiten und Perspektiven der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik?

Damit stellt sich überhaupt die Frage:

### **Wohin entwickelt sich die europäische Verteidigungspolitik?**

Bevor man sich diesen spezifischen Fragen widmen kann, ist es zunächst einmal ratsam eine Bestandsaufnahme zu machen und sich lapidar anmutenden Fragen zu widmen wie:

- Wie kam es zu einer gemeinsamen europäischen Sicherheitspolitik?
- Wie steht es um die außenpolitische Dimension der Europäischen Einigung?
- Was ist die GASP, was ist die ESVP?
- Wozu braucht die Union nach erfolgreichen, weil friedlichen, 40 Jahren etwas, was das berüchtigte Demokratiedefizit noch vergrößern könnte?
- Kann die ESVP das Dach für das gemeinsame Haus Europa werden?
- Wie gemeinsam ist die GASP?
- Wie kann Europäisches Krisenmanagement funktionieren?
- Ist die EU auf dem Weg zu einer – auch militärischen – Sicherheitsgemeinschaft?
- Wie kann die Union vom *global payer* zum *global player* mutieren, oder bleibt der wirtschaftliche Riese politisch ein Zwerg?
- Wird Terrorbekämpfung nur in der GASP verwirklicht, oder wird sie zu einer integralen Aufgabe der ESVP als Ergänzung zu den Petersberg-Missionen?
- Funktioniert Funktionalismus?
- Oder nicht als Wortspiel gefragt: Kann sich Europa über zunächst nur sektorale (Kohle und Stahl), dann volle wirtschaftliche, weiters fast volle politische, dann sektorale politische (Außen- und Sicherheitspolitik)

Integration zu einer Sicherheitsgemeinschaft entwickeln, die zu notwendigen militärischen Aktionen oder Reaktionen befähigt ist?

- Anders gefragt: Wird sich die EU auch militärisch integrieren, und wenn ja, wieweit?
- Ist letztendlich kollektive Verteidigung innerhalb der EU möglich, oder in Zukunft sowieso gar nicht mehr notwendig, weil das System der integrativen Sicherheit greift?
- Kommt es zu einer Europäisierung des Militärs oder zu einer Militarisierung Europas?
- Ist die GASP eine Politik des integrierenden Sicherns oder des sicheren Desintegrierens? Soll heißen: Bedeutet sie Aufstieg oder Fall des Gemeinsamen Europas?
- Wirkt die GASP wie ein Katalysator, der die Geschwindigkeit einer Reaktion verändert und für die Reaktion an sich notwendig ist?

Somit ergibt sich für mich die **forschungsleitende Frage**:

**Wirkt sie als Motor oder Bremse des europäischen Integrationszuges?** (Welche Faktoren kennzeichnen die Entwicklung der GASP und sind daraus Ableitungen für eine Beschleunigung oder Verzögerung der europäischen Integration feststellbar? Oder kann sich die Integration überhaupt zurückentwickeln und falsifiziert so die neo-funktionalistische Theorie?)

**Meine Hypothese** dazu: Mit der Weiterentwicklung der GASP erfährt der Einigungsprozess einen zusätzlichen Schub sowohl in die Tiefe als auch in die Breite, da einerseits die politischen Ziele harmonisiert werden, andererseits die Aufnahmepolitik zugunsten sicherheitspolitischer Überlegungen liberalisiert wird und zu Konzessionen bereit ist. Die europäische Integration wird damit irreversibel!

Im Folgenden wird versucht, diesen Fragen auf den Grund zu gehen.



## 2. Abstract of the Objectives Pursued

The present Master's Thesis tries to elucidate the role of the Common Foreign and Security Policy (CFSP)<sup>5)</sup> and its impact on the European integration. Following an outline of the historical development of a genuinely European security policy as well as endeavours towards a common defence, the author sheds light on the challenges and opportunities of both CFSP and its military offspring the European Security and Defence Policy (ESDP).

Analyses are conducted on the opportunities and limitations of CFSP and ESDP for European security.

### 2.1. A History of a European Security Identity

The concept of a European security identity can be traced back to the innovative approach, in 1950, by Monet and Schumann, supported by Adenauer, of pooling strategically important resources, i.e. coal and steel, and putting them under supra-national control within the framework of the ECSC<sup>6)</sup> in order to avoid war altogether. This concept was indeed revolutionary in that it followed a preventive and cooperative approach, rather than resorting to protectionist or collectively defensive measures as had been the case in the treaty of Dunkirk between France and Britain, directed against a re-emerging threat from Germany, in the wake of the Second World War. A year later, in 1948, the BENELUX countries joined in to sign the Brussels Treaty<sup>7)</sup>, thereby establishing what was to become known as the Western Union.

This process triggered off the creation of NATO in 1949 under the Washington Treaty<sup>8)</sup>. The failure of the European Defence Community, a precursor of the later European Political Co-operation and nowadays Common Foreign and Security Policy (CFSP), by the French reluctance to ratify the treaty resulted in the amendment of the Brussels treaty in 1954 to also include Italy and Germany, thereby creating the Western European Union (WEU)<sup>9)</sup>. However, this purely European collective defence

---

<sup>5)</sup> Siehe dazu: <http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/cig/g4000c.htm>

<sup>6)</sup> Siehe dazu: <http://www.cordis.lu/ecsc/home.html>

<sup>7)</sup> Siehe dazu: <http://www.nato.int/docu/basicxt/b480317a.htm>

<sup>8)</sup> Siehe dazu: <http://www.nato.int/docu/basicxt/treaty.htm>

<sup>9)</sup> Siehe dazu: <http://www.weu.int/>

organisation is still in its infancy and heavily depends on NATO assets, forces and structures, which are separable, but not separate from the WEU. That is why it is commonly referred to as the European pillar of NATO. Under the European Security and Defence Identity the WEU is to be integrated into the EU<sup>10)</sup> in the foreseeable future (in 2003 at the earliest).

## **2.2. A Comparison of Security Concepts**

Security means different things to different people. One might feel oneself subjectively insecure while in the effect not being exposed to any threat or danger. However, for the purpose of the present study one should focus on security in the narrower sense, i.e. military security. In order to foster military security, international organisations follow three principal approaches under the Charter of the United Nations<sup>11)</sup> (and Statute of the International Court of Justice, as its full title reads).

1. Collective defence under Article 51 is a security concept which is based on the preparedness for, and if need be, execution of joint action against any external aggressor, i.e. its measures are directed against an outsider of the organisation (e.g. NATO, WEU).
2. Collective security is the very principle upon which the founding fathers of the United Nations based their concept of international peace and security, i.e. its measures are directed against an internal perpetrator, i.e. a member state within the organisation (e.g. UN).
3. Cooperative security under Article 52 is a security concept which is based on the preparedness for the creation and consolidation of mutual trust and confidence by way of utmost transparency and cooperation, i.e. confidence-building measures (e.g. OSCE)<sup>12)</sup>.

While the latter can prevent war by accident or misunderstanding, it cannot rule out planned aggression, which can be rendered impossible by the former two concepts as they are based on deterrence or dissuasion.

---

<sup>10)</sup> Siehe dazu: <http://europa.eu.int/>

<sup>11)</sup> Siehe dazu: [http://www.ifrance.com/cambodialaw/treaties/un/chap01/tr0102\\_text.htm](http://www.ifrance.com/cambodialaw/treaties/un/chap01/tr0102_text.htm)

<sup>12)</sup> Siehe dazu: <http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/cig/g4000c.htm>

### 2.3. Opportunities and Limitations of CFSP

The Amsterdam Treaty reforms of EU foreign and security policy are rather unimpressive. The EU after Amsterdam continues to be economically powerful but politically weak on the international scene. The treaty emphasises the responsibility of the Council and the Commission for ensuring the coherence of EU external action, but without specifying how this could be done effectively. The CFSP is still primarily intergovernmental and remains relatively isolated in the EU's Second Pillar. Despite being integral to the CFSP, the WEU is still an autonomous and insubstantial organisation, and the prospect of a common EU defence policy is as remote as ever.

The effective maintenance of the pre-Amsterdam *status quo* in the post-Amsterdam EU is disappointing in view of the EU's impending enlargement and of continuing instability in the Balkans. Accession of a number of Central and Eastern European states and (possibly) Cyprus will further complicate the formulation and implementation of the CFSP.

In the wake of the collapse of law and order in Albania in 1997 and the Serbian assaults in Kosovo in 1998 and 1999 the EU realised once again its inability to act swiftly and successfully to restore stability and stop aggression. Although the logic of integration indicates the indispensability of an EU role in the realm of foreign and security policy, the reality of events in the Balkans suggests that member states could be more effective if they acted singly or jointly outside the CFSP framework. Indeed, CFSP seems to provide political cover by allowing member states to be seen to be doing something about difficult problems on Europe's periphery, whereas in fact they are often content to stay at the sidelines or are willing to act militarily only in concert with the United States.

### 2.4. NATO's Contribution to European Security

Ever since its inception in 1949 Nato has been the main provider of peace and security in Europe, not only in the East-West confrontation during the Cold War, but thereafter as well. In its consistent pursuit of this objective NATO has been maintaining close cooperations both with the EU and the WEU in order to strengthen the security and defence capabilities of its European Allies. Under the Maastricht Treaty the European Union's Common Foreign and Security Policy (CFSP) was established in 1992. Subsequent steps towards the objective of the CSFP were taken by NATO's

endorsement in 1994 of the concept of Combined Joint Task Forces and of “separable, but not separate forces” that could be made available for European-led crisis response operations (a new term for peace support operations). In Berlin in 1996, NATO foreign ministers decided to build up the European Security and Defence Identity (ESDI) within the Alliance. This was aimed at enabling the European Allies to emancipate themselves from NATO and to reinforce the transatlantic partnership.

### 2.5. Objectives Pursued

The author - an officer of the Austrian Armed Forces - takes a special interest in the impact of CFSP and its further development towards ESDP and genuinely European crisis management on the European integration process. This issue boils down to the question whether CFSP is the make or the break (excuse the pun as the German *Bremse* would correspond to the homophone of *brake*!) of European integration. Is there an end to an ever deeper or an ever wider Union? Is there a point of no return for the integration or will it rather stall or even slump, resulting in disintegration?

For the findings of the analyses of the Thesis see Chapter 9!

## 3. Einleitung

Nachdem Anfang der 50er Jahre weder dem Projekt einer Europäischen Politischen Gemeinschaft (EPG) noch dem der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft (EVG) Erfolg beschieden war, entwickelten sich die sicherheits- und wirtschaftspolitische Integration Europas getrennt voneinander. Für die eine war die NATO zuständig (die WEU als Verlegenheitslösung blieb ein Papiertiger), die andere verlief – recht erfolgreich - im Rahmen der drei Gemeinschaften EWG, EURATOM und EGKS. Bei der Verwendung der Begriffe ist terminologische Disziplin notwendig: *Gemeinschaften* bezieht sich auf alle drei, mittlerweile zwei, *Gemeinschaft* auf die EWG, die mit Maastricht zur EG wurde.

Die EU konnte sich im Schutze der Sicherheitsgarantie des euro-atlantischen Bündnisses entwickeln und damit zu einer Zone des Friedens und Wohlstandes werden. Für eine eigenständige europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik war in der Situation des Ost-West-Konflikts wenig Raum, noch bestand dafür zwingende Notwendigkeit. Aus dieser Zeit stammt der Begriff der *Zivilmacht Europa*, die zu einem wirtschaftlichen

Riesen aufstieg, aber politisch ein Zwerg blieb.<sup>13)</sup> Diesbezüglich kam es mit dem Vertrag von Maastricht, der die Union begründete und die GASP<sup>14)</sup> schuf, zu einem echten Paradigmawechsel. Bereits seit 1970 hatte es im Rahmen der EPZ Information und Konsultation der Mitgliedstaaten in außenpolitischen Fragen gegeben. Die EEA von 1987 institutionalisierte die EPZ, die mit dem EU-V von Maastricht 1992 zur GASP erweitert wurde. 1998 wurde sie dann im Vertrag von Amsterdam hinsichtlich Kohärenz, Effizienz und Transparenz weiterentwickelt.<sup>15)</sup>

Die GASP verfolgt die Wahrung der gemeinsamen Werte, Stärkung der Sicherheit der Union, Wahrung des Friedens und Stärkung der internationalen Sicherheit gemäß der UN-Charta, der KSZE-Schlussakte und der Charta von Paris sowie Stärkung von Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechten.<sup>16)</sup>

Dazu werden gemeinsame Strategien, Aktionen und Standpunkte beschlossen. Die Beschlussfassung erfolgt intergouvernemental als Regierungszusammenarbeit, d.h. nach dem Einstimmigkeitsprinzip.

Der jeweilige Ratsvorsitz ist verantwortlich für die GASP und wird vom Generalsekretär des Rates und Hohen Vertreter für die GASP (in Personalunion) unterstützt, der auf fünf Jahre ernannt die Kontinuität sicherstellt und den „kurzlebigen“ (6 Monate) Vorsitzenden des Rates von Alleingängen abhält (Kontrollfunktion).

### 3.1. Die Besonderheit der EU

Die Europäische Union (EU) ist eine einzigartige multinationale Organisation, insofern als sie zum Unterschied von den integrierten Gemeinschaften (EG, EURATOM, EGKS<sup>17)</sup>) keine Rechtspersönlichkeit hat.

Sie beeinflusst das tägliche Leben von 375 Millionen Unionsbürgern, die sich mit ihren weinroten Pässen ungehindert im ganzen EU-Raum unter Verwendung einer gemeinsamen Währung bewegen und auch niederlas-

---

<sup>13)</sup> Vgl.: Österreichische Militärische Zeitschrift 1/2001, Seite 30.

<sup>14)</sup> Siehe dazu: [http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/eu\\_politik/gasp/index.html](http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/eu_politik/gasp/index.html)

<sup>15)</sup> Vgl.: Thun-Hohenstein, Christoph: Der Vertrag von Amsterdam. Die neue Verfassung der EU, Wien 1997.

<sup>16)</sup> Vgl.: EU-V Art. 11 (ex- Art. J1).

<sup>17)</sup> Die Montan-Union als Keimzelle der heutigen EU hat sich nach einer 50-jährigen Laufzeit mit Wirkung vom 23. Juli 2002 aufgelöst.

sen können. Die Landwirtschaft ist geprägt von der Gemeinsamen Agrarpolitik, die Geschäftswelt in Produktion und Vermarktung abhängig von den Verordnungen, Richtlinien und Entscheidungen der Kommission und des Rates in Brüssel, Bildung und Ausbildung werden massiv von der EU unterstützt, und nationale Gerichte rufen den Europäischen Gerichtshof (EuGH) im Vorabentscheidungsverfahren an, um im Falle eines Konfliktes der Rechtsordnungen Klärung zu erhalten.

Kurzum: Unser Leben als Unionsbürger ist mehr von den Aktivitäten der EU durchdrungen, als uns *prima vista* bewusst wäre.

Nach welchen Prinzipien funktioniert nun aber diese so oft unterschätzte Organisation? Worauf gründet sich dieser unglaubliche Erfolg, den sich die Gründerväter zwar erhofft, doch wohl kaum zugetraut haben?

Im folgenden wird versucht, die der Union eigene Problematik in Bezug auf eine gemeinsame Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik bis hin zu einer gemeinsamen Verteidigung und deren Relevanz für die Mitgliedsländer eingehend zu beleuchten. Dabei wird als die derzeit gültige Rechtslage der Vertrag von Amsterdam zugrundegelegt.

### **3.2. Supranationalität und Intergouvernementalität**

Überblickt man die mehr als fünfzigjährige Geschichte eines gemeinschaftlichen Europas - von der epochemachenden Vorstellung des Schuman-Plans bis zur Unterzeichnung des vorerst glücklosen Vertrages von Nizza - so zeigt sich die Europäische Union im begonnenen dritten Jahrtausend als absolute Erfolgsstory. Die Gegner von einst haben nunmehr eine vergemeinschaftete (supranationale) Wirtschafts- und Handelspolitik (inkl. Angelegenheiten des freien Personenverkehrs) (Erste Säule) sowie gemeinsame (intergouvernementale) Außen- und Sicherheitspolitik (Zweite Säule) und polizeilich-justitielle Zusammenarbeit in Strafsachen (Dritte Säule). Während die Supranationalität, also die Fähigkeit der Gemeinschaft, ihre Mitgliedstaaten ohne deren ausdrückliche Zustimmung binden zu können, ein einzigartiges Charakteristikum darstellt und damit das Gemeinschaftsrecht zu einer Rechtsordnung *sui generis* macht, entspricht das Unionsrecht der Zweiten und Dritten Säule durchaus der völkerrechtlichen Norm, indem es den nunmehr 15 Mitgliedsländern durch Ausübung des Vetorechts die Souveränität belässt.

Diese geniale Innovation der gemeinsamen Ausübung von Souveränität (euphemistisch für die Abtretung von Souveränitätsrechten) - zunächst ein-

mal auf die französisch-deutsche Kohle- und Stahlproduktion als strategische Ressource der Kriegführung beschränkt - kann als das Erfolgsrezept der Europäischen Integration betrachtet werden. Die Bindung der Mitgliedsstaaten erfolgt dabei durch die Beschlüsse der unabhängigen Kommission oder durch die Mehrheitsbeschlüsse des Rates, der allerdings seit dem Luxemburger Kompromiss von 1966 nur mehr bedingt als supranationales Organ eingestuft werden kann.<sup>18)</sup>

Umgekehrt, bei intergouvernementalen Entscheidungen im Rahmen der GASP, hat der Vertrag von Amsterdam in den Entscheidungsmechanismen wesentliche Verbesserungen gebracht, auch wenn er am Prinzip der Einstimmigkeit - und damit am Veto-Recht - festhält. So sieht Art. 23 Abs. 1 das Prinzip der konstruktiven Stimmenthaltung vor, demzufolge der sich enthaltende Mitgliedsstaat nicht verpflichtet ist, den Beschluss durchzuführen, ihn andererseits aber auch nicht behindern darf.

### **3.3. Verstärktes außenpolitisches Engagement**

Die Entwicklung Europas zu mehr Eigenständigkeit im Bereich der GASP scheint aufgrund der anhaltenden politischen Dynamik irreversibel.

Die militärische Schwäche der Europäer auf dem Balkan bis 2000, der erkannte Einflussverlust einzelner Staaten als selbständige Akteure, die terroristischen Anschläge in den USA vom 11. September, die Zwischenbilanz für die Europäischen Krisenreaktionskräfte im November und die Erklärung von Laeken<sup>19)</sup> vom 14./15. 12. 2001, dass durch die Weiterentwicklung der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP), die Stärkung der zivilen und militärischen Fähigkeiten und die Schaffung der entsprechenden politischen und militärischen Gremien nun Krisenbewältigungseinsätze realisierbar sind, verstärkt die Absicht der EU, die bisherige Begrenzung auf zivile Handlungsoptionen abzulegen und sich militärisch zu emanzipieren.

Ab 2003 soll das gesamte Spektrum der Petersberg-Aufgaben<sup>20)</sup> von humanitären bis hin zu Kampfaufgaben, von Polizeieinsätzen bis hin zum

---

<sup>18)</sup> Unter Hinweis auf vitale nationale Interessen kann nämlich jeder Mitgliedsstaat eine Abstimmung (mit qualifizierter Mehrheit) - und damit ein Überstimmtwerden - verhindern.

<sup>19)</sup> Siehe dazu: <http://www.europa.eu.int/council/off/conclu/index.htm>

<sup>20)</sup> Siehe dazu Kapitel 4.4.4

Aufbau einer Zivilverwaltung erfüllbar werden. Damit will die EU erstmals „Exporteur“ einer GASP sein, die gemäß EU-Vertrag sämtliche Fragen, welche die Sicherheit der Union betreffen, umfasst. Aus der Wohlstands- soll so auch eine Sicherheitsgemeinschaft werden, die Europas Identität fortentwickelt. Eine *Europe Puissance* - ein starkes Europa - wäre geeignet, gleichzeitig die NATO zu stärken und damit die Basis für eine Partnerschaft zwischen Europa und den USA zu bilden.

Die angestrebte Stärke der GASP besteht in ihrem ganzheitlich verfügbaren Repertoire an Instrumenten und Mitteln für Sicherheit und Stabilität im umfassenden Sinne. Es gilt festzustellen: 60.000 Soldaten plus zusätzlicher Luft- und Seestreitkräfte sollen ab 2003 für bis zu einjährige Kriseneinsätze mit einem Aktionsradius von 4000 km von Brüssel ebenso einsetzbar sein wie u.a. 5.000 Polizisten.<sup>21)</sup>

Noch nie gab es eine Organisation, die auf militärische und zivile Kräfte sowie wirtschaftliche, rechtliche und finanzielle Mittel gleichzeitig und unter einer Führung zurückgreifen kann. Die synergetische und kohärente Verbindung ziviler und militärischer Mittel könnte im 21. Jahrhundert zu einem Gütezeichen der EU werden. Dies stellt bereits heute einen absehbaren Mehrwert für die Sicherheit und Stabilität Europas dar, wenn das Krisenmanagement innerhalb der EU funktioniert.

Die Glaubwürdigkeit der GASP wird von der Fähigkeit der EU abhängen, ihre Beschlüsse gegebenenfalls mit militärischen Mitteln durchzusetzen. Die Festlegung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik innerhalb der EU ist ein schwieriges Unterfangen, geht es doch damit an das Eingemachte der nationalen Souveränität, der Verteidigung.

In den letzten Jahren entwickelte sie sich nur außerhalb der Union. So haben Deutschland und Frankreich anlässlich des bilateralen Gipfels von Nürnberg im Dezember 1996 ein gemeinsames Sicherheits- und Verteidigungskonzept verabschiedet. Die Möglichkeit einer solchen engeren Zusammenarbeit zwischen zweien oder mehreren Mitgliedsstaaten wird vom EU-Vertrag eingeräumt (Verstärkte Zusammenarbeit, Flexibilität).

---

<sup>21)</sup> Das Headline Goal des Helsinki Beschlusses des ER vom November 1999, nachdem er zuvor im Juni in Köln die Petersberg-Aufgaben der WEU zum zentralen Anliegen seiner ESVP gemacht hatte.



### 3.4. Demokratiedefizit oder Effizienz?

Die Euroskeptiker nennen es „Demokratiedefizit“, die Eurofanatiker nennen es (euphemistisch) „Effizienz“. Es sind zwei Seiten ein und derselben Medaille, sprich ein und desselben Phänomens. Es liegt in der Natur der Supranationalität, Souveränität - und damit auch zum Teil Demokratie abzugeben. Demokratiedefizit ist somit systemimmanent.

Es gilt den bekannten Spagat zwischen dem allseits kritisierten Demokratiedefizit und einer effizienten, somit vergemeinschafteten und somit wiederum demokratisch noch mehr defizitären, Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik zu schaffen. Da diese Quadratur des Kreises nicht schaffbar ist, wäre Umdenken angebracht.

Die GASP sollte in Zukunft nicht mehr nur die Summe nationaler Interessen und damit den kleinsten gemeinsamen Nenner definieren, sondern europäische Interessen. Beispiele wie der Bosnienkonflikt, aber auch die Ereignisse des 11. September 2001 haben gezeigt, dass nationale Traditionen, Vorbehalte und Denkmuster eine europäische Außenpolitik behindern. Die gemeinsame Außenpolitik muss deshalb vergemeinschaftet werden, aus einer „gemeinsamen“ muss, ähnlich wie bei der gemeinsamen Währung, eine „einzige“ europäische Außenpolitik werden. Der Afghanistan-Einsatz hätte dann z.B. auf Vorschlag der Kommission bzw. Solanas durch den Rat beschlossen, dann vom EP gebilligt und schließlich von den nationalen Parlamenten umgesetzt werden können. Diese Chance wurde aufgrund erstarrter Verfahren vertan. Eine solchermaßen europäisierte Außenpolitik könnte neue Handlungsmöglichkeiten eröffnen: Die Mitgliedsstaaten würden durch europäisch definierte Interessen von traditionellen nationalen Zwängen befreit.

### 3.5. Selbstverständnis der EU

Die Europäischen Gemeinschaften verstanden sich von Anfang an als eine nach innen wirkende Friedensgemeinschaft (im Sinne der kooperativen Sicherheit<sup>22)</sup>) sowie als Schicksalsgemeinschaft<sup>23)</sup>. Zusammenarbeit im wirt-

---

<sup>22)</sup> Vgl.: Heinz Vetschera: Grenzen und Möglichkeiten kooperativer Sicherheitspolitik in Europa am Beispiel der OSZE, in Erich Hochleitner (Hg.): Das europäische Sicherheitssystem zu Beginn des 21. Jahrhunderts, Wien, 2000, S 93ff.

<sup>23)</sup> Der EGKS-Vertrag spricht von einem „nunmehr allen gemeinsamen Schicksal“, der EG-Vertrag von „einem immer engeren Zusammenschluss der europäischen Völker“.

schaftlichen Bereich wurde nicht als Mittel zur bloßen wirtschaftlichen Stärkung vorangetrieben sondern vor allem – wie es die Neo-Funktionalisten sehen - zur Schaffung einer stabilen europäischen Friedensordnung.<sup>24)</sup>

Wie Erich Hochleitner in seinem Buch *Das europäische Sicherheitssystem zu Beginn des 21. Jahrhunderts* (auf Seite 153) ausführt, sind daher die Europäischen Gemeinschaften „von ihrer Gründung an:

- eine Wertegemeinschaft der europäischen pluralistischen Demokratien,
- eine Solidaritätsgemeinschaft europäischer Staaten, von denen solidarisches Handeln erwartet wird, welches auch eine Grundvoraussetzung für das Funktionieren der Gemeinschaft ist, und
- eine Friedensgemeinschaft, welche es ermöglicht hat, alte nationale Rivalitäten, welche die europäische Geschichte durch Jahrhunderte beherrschten, unter europäischen Staaten zu überwinden.

Bewaffnete Konflikte zwischen den Mitgliedern der Gemeinschaft sind heute unvorstellbar.“

### **3.6. Europäisches Rechtsgut**

Die Gründungsverträge und deren Weiterentwicklung, das daraus abgeleitete Gemeinschaftsrecht, die geschaffenen Gemeinschaftsverfahren und auch die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes, haben als gemeinsamer Besitzstand - oder *acquis communautaire* - einen gemeinsamen europäischen Rechtsraum geschaffen, der Mitgliedsstaaten, Bürger und schließlich die Union insgesamt in ein gemeinsames rechtliches Netzwerk von gegenseitigen Rechten und Pflichten einbindet. Hand in Hand mit der Entwicklung des neuen Systems europäischer „Rechtsstaatlichkeit“ entwickelte sich in der Union eine neue europäische partnerschaftliche politische Kultur, die es immer wieder ermöglicht hat, auch große Interessengegensätze unter den Partnern auszugleichen und Krisen zu meistern.

### **3.7. Europäische Außen(wirtschafts)politik**

Die Europäischen Gemeinschaften schufen seit ihrer Gründung die größte Friedens- und Wohlstandszone der europäischen Geschichte. Sie entwickelten sich in wenigen Jahren zur führenden Weltwirtschaftsmacht und wurden

---

<sup>24)</sup> Vgl.: Robert Schuman mit seinem prägnanten Gründungsauftrag „*Europa bauen heißt, den Frieden sichern*“.

ein nicht unwichtiger politischer Akteur auf globaler Ebene, freilich ohne eigene militärische Kapazitäten zur Durchsetzung politischer Ziele.<sup>25)</sup>

Die EG-Außenpolitik war zunächst „Außenwirtschaftspolitik“, doch setzten bereits nach der Gründung der EWG erste Bemühungen ein, die Wirtschaftsintegration durch eine politische und insbesondere außenpolitische Zusammenarbeit zu ergänzen.

Wirtschaftssanktionen sind ein klassisches Instrument der Außenpolitik - und damit Bestandteil der GASP. Wirtschaftssanktionen sind aber auch ein klassisches Element der Handelspolitik - und damit ureigene Domäne der EG. Der bei der Gründung der EU neu in den EG-Vertrag eingefügte Art.228a (jetzt: Art.301 EU-V) soll diese Problematik beheben:

„Ist in gemeinsamen Standpunkten oder gemeinsamen Aktionen [...] ein Tätigwerden der Gemeinschaft vorgesehen, um die Wirtschaftsbeziehungen zu einem oder mehreren dritten Ländern auszusetzen, einzuschränken oder vollständig einzustellen, so trifft der Rat die erforderlichen Sofortmaßnahmen; der Rat beschließt auf Vorschlag der Kommission mit qualifizierter Mehrheit.“

Im Laufe der Jahre entwickelte sich pragmatisch eine immer intensivere außen- und sicherheitspolitische Zusammenarbeit, bis mit Maastricht die GASP entstand. Die GASP ist von allen Politikbereichen, mit denen sich die EU befasst, noch am stärksten durch zwischenstaatliche Elemente geprägt. Während in anderen Bereichen der Gemeinschaftspolitik Mehrheitsentscheidungen bereits zur Regel geworden sind, gewinnt das Mehrheitsprinzip in der GASP erst seit dem Inkrafttreten des Amsterdamer Vertrags<sup>26)</sup> am 1. 5. 1999 langsam an Bedeutung. Ursprünglich als Europäische Politische Zusammenarbeit (EPZ) angelegt, umfasst die GASP seit dem Vertrag von Maastricht<sup>27)</sup> (in Kraft getreten am 1. 11. 1993) auch eine vertraglich verankerte Verantwortung der Union in Verteidigungsangelegenheiten; mit Maastricht wurde erstmals die Perspektive der schrittweisen Festlegung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik der EU- mit der Option auf eine gemeinsame Verteidigung - eröffnet.

---

<sup>25)</sup> Außenwirtschaft und Außenpolitik sind nur schwer zu trennen. Bezeichnenderweise schlug die Europäische Kommission bei den Verhandlungen über den Unionsvertrag vor, die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (mit einigen Sonderregelungen) in einem Kapitel mit der Außenwirtschafts- und der gemeinschaftlichen Entwicklungspolitik zusammenzufassen.

<sup>26)</sup> Siehe dazu: [http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/eu\\_politik/vertiefung/amsterdam](http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/eu_politik/vertiefung/amsterdam)

<sup>27)</sup> Siehe dazu: <http://ue.eu.int/de/summ.htm>

Der Europäische Rat von Nizza (7.-9. 12. 2000)<sup>28)</sup> beschloss schließlich die Einsetzung neuer, ständig in Brüssel angesiedelter Gremien zur Stärkung der GASP und zum Aufbau der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP)<sup>29)</sup>.

### 3.8. Terminologischer Exkurs

In diesem Zusammenhang müssen die Begriffe *Verteidigung und Verteidigungspolitik* umfassender als im traditionellen Sinn verstanden werden. Sie umfassen alle für ein Krisenmanagement notwendigen militärischen Maßnahmen, wie sie die Petersberg-Aufgaben darstellen und nicht die klassische *Abwehr einer Aggression in Durchführung einer Strategie, die die Integrität des eigenen Territoriums und/oder das Verbündeter und die herrschende Gesellschaftsordnung bewahren will*, wie Buchbender et alii in ihrem Wörterbuch zur Sicherheitspolitik (Bonn, 1992) auf S 148 ersteres definieren. Zweiteres findet sich ebenda auf S 149 als *Handeln des Staates zu seiner äußeren Sicherheit (...) sowie außenpolitische Aktivitäten*. Es geht dabei herkömmlicherweise um ein nationales Konzept.

Was aber ist Sicherheitspolitik? Gemäß Vetschera, *Politik der Friedenssicherung und Kriegsverhütung* (siehe Grenzen und Möglichkeiten kooperativer Sicherheitspolitik in Europa am Beispiel der OSZE, in Erich Hochleitner (Hg.): Das europäische Sicherheitssystem zu Beginn des 21. Jahrhunderts, Wien, 2000, S 98ff). Wie er ausführt, kann sie sich kooperativ und damit präventiv (Sicherheit mit einander), oder nicht-kooperativ, also kompetitiv, und damit repressiv (Sicherheit vor einander) ausgestalten.

Für ersteres wäre die OSZE (und zum Teil die EU) als Beispiel anzuführen, während man bei letzterem wieder zwischen kollektiver Verteidigung (Alle gegen eine Bedrohung von außen! - NATO) und kollektiver Sicherheit (Alle gegen eine Bedrohung von innen! - UNO) unterscheidet. Die EU könnte man wiederum als Sicherheitsorganisation *sui generis* bezeichnen. Am ehesten könnte man dafür den Begriff *integrative Sicherheit* prägen, da die Union auf Sicherheit durch Integration<sup>30)</sup> abzielt.

---

<sup>28)</sup> Siehe dazu: <http://www.europa.eu.int/council/off/conclu/index.htm>

<sup>29)</sup> Siehe dazu: <http://ue.eu.int/pesc/military/en/homeen.htm>

<sup>30)</sup> Vgl.: Michael Karnitschnig: Integration als Sicherheitspolitik, in: Informationen zur Sicherheitspolitik, LVAK Nr. 13, Wien 1999

Allerdings muss man dazu folgendes *Caveat* einbringen:

Wenn nämlich Erich Hochleitner in seinem Buch *Das europäische Sicherheitssystem zu Beginn des 21. Jahrhunderts* (auf Seite 208 oben) behauptet, der Wortlaut des Art. 17 (2) - nämlich: *Die Fragen, auf die in diesem Artikel (A.d.V.: Gemeinsame Verteidigungspolitik) Bezug genommen wird, schließen (...Petersberg-Aufgaben...) mit ein.* – impliziere, dass die Petersberg-Aufgaben zusätzlich zur nicht *expressis verbis* genannten Verteidigung (im traditionellen Sinn) hinzukämen und diese (nämlich die Verteidigung) damit auch implizit Teil der Verteidigungspolitik wäre, so muss dem widersprochen werden.

In der englischen Vertragsversion (als Ausgangstext) wird *include* (im Sinne von *comprise* – umfassen, beinhalten) verwendet, um die (erschöpfende) Aufzählung dessen, worauf *in diesem Artikel Bezug genommen wird* (nämlich der Petersberg-Aufgaben) einzuleiten. Die unglücklich gewählte, weil ambivalente, deutsche Entsprechung *einschließen* würde freilich die Annahme des geschätzten Herrn Botschafters zulassen. Wenn man allerdings *ad fontes* geht, lässt sich seine Aussage berichtigen.

Vor diesem Hintergrund gilt es nun, die Entwicklung von GASP und ESVP sowie ihre Chancen und Risiken für die Europäische Einigung zu beleuchten.

## 4. Die Entwicklung einer europäischen Sicherheitspolitik

### 4.1. Die Anfänge

Bereits in den fünfziger Jahren wurde auch der (außen-)politische Charakter der europäischen Einigung beschworen. Erste Versuche, außenpolitische Einigkeit zu demonstrieren, waren aber zunächst gescheitert, wie z.B. das Projekt einer Europäischen Verteidigungsgemeinschaft (EVG)<sup>31)</sup> oder das der Europäischen Politischen Gemeinschaft (EPG).

Als die Europäische Politische Zusammenarbeit (EPZ) 1970 ins Leben gerufen wurde, trat sie in gewisser Weise das Erbe der gescheiterten Versuche an, die wirtschaftliche Integration der damaligen Sechs durch eine politische bzw. verteidigungspolitische Integration zu komplettieren. Die

---

<sup>31)</sup> Der auch als Plevin-Plan bekannte Vertrag zur Schaffung einer EVG wurde von der französischen Nationalversammlung nicht ratifiziert, weswegen es als „Verlegenheitslösung“ zur Erweiterung der Westunion hin zur WEU kam.

entscheidende Initiative zur EPZ ging von einem Treffen der Staats- und Regierungschefs aus, das am 1. und 2. 12. 1969 in Den Haag stattfand. Sie beauftragten ihre Außenminister, die Möglichkeit einer engeren Integration nicht mehr nur im wirtschaftlichen, sondern auch im politischen Bereich zu prüfen. In ihrem Luxemburger Bericht vom 27. 10. 1970 schlug eine Gruppe von Beamten der nationalen Außenministerien unter dem Vorsitz des Belgiers Etienne Davignon dann einen Beschluss über die außenpolitische Zusammenarbeit vor, der noch am selben Tag von den Staats- und Regierungschefs angenommen wurde. Die EPZ war geboren.

Allerdings war damit keine neue Organisation entstanden, sondern lediglich ein geregelter, informelles Forum der Zusammenarbeit. Es gab kein festes Sekretariat, keinen Amtssitz, keine Kommission, nichts, was den Strukturen der drei Europäischen Gemeinschaften vergleichbar gewesen wäre. Die EPZ glich, auch in der Atmosphäre ihrer Treffen, eher einem privaten Club.<sup>32)</sup>

## **4.2. Europäische Politische Zusammenarbeit**

Die EPZ war allerdings nicht etwa als Vorstufe zu einer Vergemeinschaftung der Außenpolitik konzipiert. Die Ziele waren bescheidener, es galt

- durch regelmäßige Unterrichtung und Konsultationen eine bessere gegenseitige Verständigung über die großen Probleme der internationalen Politik zu gewährleisten, sowie
- die Harmonisierung der Standpunkte, die Abstimmung der Haltung und, wo dies möglich und wünschenswert erscheint, auch ein gemeinsames Vorgehen zu begünstigen und dadurch die Solidarität zu festigen.<sup>33)</sup>

### *4.2.1. Stärkung und Ausbau*

Die Fortentwicklung der EPZ erfolgte auf der Pariser Gipfelkonferenz vom 19. - 21. 10. 1972. Hier tauchte erstmals als Zielvorstellung für den Integrationsprozess der Begriff „Europäische Union“ auf. Die Außenminister der Mitgliedstaaten wurden beauftragt, weitere Möglichkeiten der

---

<sup>32)</sup> Siehe Marc Schattenmann: Außenpolitische Perspektiven im europäischen Einigungsprozess, in Dietmar Herz (Hg): Die Europäische Union, Frankfurt, 1999, S233.

<sup>33)</sup> Siehe Heinrich Schneider: Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union, in: Österreichisches Jahrbuch für internationale Sicherheitspolitik 1997, Styria, S.19 ff. Schneider gibt in diesem Beitrag eine Darstellung der Entwicklung der EPZ zur GASP.

politischen Zusammenarbeit, die zu einer fortschreitenden Integration führen sollten, auszuloten. Mit dem Kopenhagener Bericht der Außenminister zur EPZ vom 23. 7. 1973 wurde die EPZ institutionell weiter verfestigt. Jetzt sollten Außenministertreffen mindestens viermal im Jahr stattfinden, die Arbeit des Politischen Komitees wurde durch die Einrichtung einer Europäischen Korrespondentengruppe und die Schaffung eines direkten Kommunikationssystems, des sogenannten COREU-Systems, zwischen den Außenministerien gestärkt. Darüber hinaus wurden regionale und thematische Arbeitsgruppen für die außenpolitische Zusammenarbeit eingerichtet.

Gegen Ende der siebziger Jahre kam die EPZ beinahe zum Stillstand.<sup>34)</sup> Wohl wurden Informationen ausgetauscht und verschiedene Themen diskutiert, zu gemeinsamen Handlungen kam es aber kaum noch. Auf die weltpolitische Erschütterung, die der Einmarsch der Sowjetunion in Afghanistan auslöste, reagierten die Neun langsam und unkoordiniert. Entsprechend ineffektiv blieb das wenige, das sie unternahmen.<sup>35)</sup>

Nach der Krise kam der Aufschwung: Mit dem Londoner Bericht von 1981, der Feierlichen Erklärung von Stuttgart 1983<sup>36)</sup> und schließlich der Einheitlichen Europäischen Akte von 1986 verlieh die gewachsene Gemeinschaft der EPZ neue Bedeutung.

Der Londoner Bericht, den die Außenminister am 13. 10. 1981 annahmen, enthielt zwar keine radikalen Neuerungen, wurde für die EPZ aber zum Aufbruchsignal, weil er die anvisierte Verbesserung der Zusammenarbeit tatsächlich in Angriff nahm. Zukunftsweisend waren vor allem die Akzentuierung der Aufgaben von Präsidentschaft und Kommission.

Die Arbeitslast der Präsidentschaft hatte seit Gründung der EPZ dermaßen zugenommen, dass sich die Außenminister für die Einrichtung eines Trojka-Sekretariats entschieden (Beamte von den vorhergehenden und nachfolgenden Präsidentschaften).

Zur Festigung der Organisation trug auch die Aufwertung der Kommission bei. Nach der Londoner Formel „messen die Zehn“<sup>37)</sup> einer vollen Beteili-

---

<sup>34)</sup> Diese Phase der stagnierenden Integration wird als Eurosclerose bezeichnet.

<sup>35)</sup> Obgleich man um erhöhte Kohärenz zwischen den Politikbereichen bemüht war, blieb die EPZ weiterhin ohne rechtliche Grundlage außerhalb des EG-Vertragstextes.

<sup>36)</sup> Erstmals wurde auch die Koordinierung in Fragen der Sicherheitspolitik ins Auge gefasst, wenn auch begrenzt auf die politischen und wirtschaftlichen Aspekte der Sicherheit. Verteidigungs- und militärpolitische Fragen blieben noch ausgeklammert.

<sup>37)</sup> Griechenland war 1981 den Neun beigetreten.

gung der Kommission der Europäischen Gemeinschaften auf allen Ebenen der Politischen Zusammenarbeit Bedeutung bei“, wenn auch im „Rahmen der festgelegten Regeln und Verfahren“. Zumindest auf der rhetorischen Ebene wurde damit das Ende der Trennung von EPZ und EG eingeläutet.

#### 4.2.2. Vertragliche Verankerung in der **Einheitlichen Europäischen Akte**

Erst mit der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA) von 1986 erfuhr die EPZ, ursprünglich als informelles Verfahren gegründet, erstmals eine vertragliche Verankerung. Seitdem wurde die Praxis der gegenseitigen Konsultation, Koordinierung und Harmonisierung der Außenpolitik, insbesondere auch in internationalen Gremien und Verhandlungen, weiter intensiviert, thematisch ausgeweitet und an die Verfahren in den Europäischen Gemeinschaften (EG) angelehnt.

Die EPZ war noch keine gemeinsame - geschweige denn eine vergemeinschaftete - Politik der EG, sondern die Koordinierung der nationalen Außenpolitiken der Mitgliedsstaaten.

Mit der Einheitlichen Europäischen Akte wurden die in den Berichten von Luxemburg, Kopenhagen, London und in der feierlichen Deklaration zur Europäischen Union entwickelten Regeln ausdrücklich übernommen. Das EPZ-Sekretariat wurde von der Hauptstadt des jeweiligen Vorsitzes gelöst und dauerhaft in Brüssel angesiedelt. Erstmals wurden Verfahrensregeln für den EPZ-Bereich vertraglich festgelegt.

#### 4.2.3. Erste außenpolitische Erfolge

Während der Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit (KSZE) in Helsinki 1975 traten die Neun zum ersten Mal als einheitlicher politischer Akteur auf. Davor hatten die Europäer nach dem Ausbruch des Yom-Kippur Kriegs im Oktober 1973 allerdings erhebliche Schwierigkeiten, eine gemeinsame Haltung zum Nahost-Konflikt zu entwickeln und ihre Beziehungen zu den Vereinigten Staaten in den Griff zu bekommen.

Das Ergebnis der EPZ war durch das koordinierte Auftreten der EWG-Staaten bei der KSZE in den siebziger Jahren sehr zufriedenstellend. Da der Ostblock unter sowjetischer Führung geschlossen auftrat und die USA sich wenig engagierten, konnten die EWG-Staaten eine Führungsrolle übernehmen und den KSZE-Prozess und dessen Ergebnis wesentlich mitbestimmen. Der Aktion der EWG kam allerdings auch zugute, dass in der



KSZE das gefragt war, was sich die EPZ zur Aufgabe gemacht hatte: nämlich die Erarbeitung von Texten eher prinzipiellen Charakters, insbesondere für die „Schlussakte von Helsinki“, ohne dass man sich auch schon auf weitreichende operative Konsequenzen einlassen musste.<sup>38)</sup>

Dieser Erfolg motivierte zum schrittweisen Ausbau der EPZ und zum Abbau der anfänglichen Distanz zwischen Kommission und Mitgliedsstaaten im EPZ-Bereich. Die EWG-Staaten bezogen zunehmend in Form „Gemeinsamer Erklärungen“ Position zu wichtigen aktuellen Fragen der internationalen Politik. Das Abstimmungsverhalten in der UNO und anderen internationalen Organisationen wurde harmonisiert, und auch die Positionen der EG-Staaten in wichtigen internationalen Fragen (z.B. Nahost) wurden abgestimmt.

Anfang der achtziger Jahre wurde die politische Zusammenarbeit bereits ein zentraler Faktor der Außenpolitik aller Mitgliedsstaaten, und die Gemeinschaft und ihre Mitglieder wurden in der Welt zunehmend als eine kohärente Kraft gesehen.<sup>39)</sup> Dort, wo die Union ihre große Wirtschafts- und Finanzmacht und damit auch ihren politischen Einfluß voll einsetzen kann, war und ist sie überwiegend erfolgreich.

Die Europaverträge mit den assoziierten mittel- und osteuropäischen Ländern, die Partnerschaftsabkommen mit Russland und der Ukraine, der Barcelona-Prozess und das Aktionsprogramm für den Mittelmeerraum sind nicht nur wesentliche Beiträge zur wirtschaftlichen Transformation dieser Länder, sondern dienen darüber hinaus der politischen Stabilisierung Mittel- und Osteuropas und des Mittelmeerraumes.

Durch die Lome- und Jaunde-Konventionen wurden 70 afrikanische, pazifische und karibische Staaten mit der Union assoziiert. Während vieler Jahre war das gemeinsame außenpolitische Handeln - auch im Bereich der Sicherheit - das Ergebnis eines permanenten und umfassenden Konsultationsprozesses zwischen den Mitgliedsstaaten, in den die Kommission weitestgehend einbezogen wurde, um sicherzustellen, dass auch Gemeinschaftsinstrumente der Zusammenarbeit (Handelsabkommen, Wirtschaftsmaßnahmen, Hilfsprogramme, Finanzprotokolle, etc.) allenfalls koordiniert im Interesse der Gemeinschaft eingesetzt werden.

---

<sup>38)</sup> Siehe Heinrich Schneider, wie oben, S.22

<sup>39)</sup> Siehe Heinrich Schneider, wie oben, S.22

Der zwischenstaatliche Charakter dieser Zusammenarbeit kam dadurch zum Ausdruck, dass die Kommission, das eigentliche „Integrationsorgan“ der EG, vorerst nur in Ansätzen an der EPZ beteiligt war. Zudem wechselte bis zur EEA von 1986 der Sitz des EPZ-Sekretariats alle sechs Monate in die Hauptstadt des jeweiligen EG-Vorsitzes.

### 4.3. Die Entstehung der GASP

#### 4.3.1. Der Vertrag von Maastricht

Der Vertrag über die Europäische Union (EU-V)<sup>40)</sup>, der am 7. 2. 1992 in Maastricht unterzeichnet wurde, gründete die Europäische Union. Unter dem gemeinsamen institutionellen Dach der Europäischen Union wurde die Dreisäulen-Struktur bzw. das Tempelmodell<sup>41)</sup> der Union geschaffen, die supranationale erste Säule der Europäischen Gemeinschaften, die zwischenstaatlich organisierte zweite Säule der Gemeinsamen<sup>42)</sup> Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) der Union und die zwischenstaatliche Zusammenarbeit mit Gemeinschaftselementen auf dem Gebiet der Justiz und inneren Sicherheit als dritte Säule. Der Vertrag schafft für die GASP die rechtlichen und politischen Grundlagen und gibt damit der außenpolitischen Aktion der Union und ihrer Mitglieder einen neuen Rahmen.

Durch den Maastrichter Vertrag wird erstmals eine Verantwortung der Union in allen Fragen der Sicherheit und eine verteidigungspolitische Perspektive vertraglich verankert. (Art. J. 4). Die Union verfügt aber nicht über eigene militärische Mittel; vielmehr sieht der Vertrag vor, dass die EU die Westeuropäische Union (WEU)<sup>43)</sup> ersucht, von ihr beschlossene militärische Aktionen auszuarbeiten und durchzuführen.

In Titel V des am 1. 11. 1993 in Kraft getretenen Vertrags von Maastricht wurde die GASP als die Nachfolgerin der EPZ in 11 Artikeln geregelt

---

<sup>40)</sup> Siehe dazu: <http://ue.eu.int/de/summ.htm> oder <http://europa.eu.int/eur-lex/de/treaties/index.html>

<sup>41)</sup> Dass das einprägsame Bild des griechischen Tempels, in dem die drei Säulen EG, GASP und ZBJI das gemeinsame Dach der EU tragen, nicht ganz stimmt, zeigt schon Art. I des EU-V. Von gleich starken Säulen ist da nicht die Rede, im Gegenteil: „Grundlage der Union sind die Europäischen Gemeinschaften, ergänzt durch die mit diesem Vertrag eingeführten Politiken und Formen der Zusammenarbeit“.

<sup>42)</sup> A.d.V.: Dieses „Gemeinsam“ hat nicht dieselbe Bedeutung wie etwa „Gemeinsame Agrarpolitik“, nämlich im Sinn von „vergemeinschaftet“!

<sup>43)</sup> Siehe dazu: <http://www.weu.int/>

(Art. J.1 -J.11 EU-V). Die GASP wird als eine breite und umfassende Außen- und Sicherheitspolitik der Union definiert, die auf längere Sicht auch eine gemeinsame Verteidigungspolitik umfasst, die schließlich zu einer gemeinsamen Verteidigung führen soll. Die GASP ist im Gegensatz zur EPZ ein „Unternehmen“ der Union und ihrer Mitgliedsstaaten und soll der Verwirklichung der im Unionsvertrag vorgegebenen Ziele und der Wahrung gemeinsamer Interessen dienen. Der EU-V etabliert auf internationaler Ebene eine eigene Identität der Europäischen Union.<sup>44)</sup> Die Mitgliedsstaaten werden zur solidarischen Unterstützung der GASP und zum solidarischen Handeln verpflichtet.

Die institutionelle Ausgestaltung der GASP war in der Vorbereitungs- und Verhandlungsphase des Unionsvertrags lange umstritten. Vor allem Italien, die Niederlande und einige kleinere und mittlere Mitgliedstaaten sowie die Kommission drängten darauf, die neuen Politikbereiche der Union im Rahmen der klassischen Gemeinschaftsinstitutionen zu verwirklichen. Integrations skeptiker wie Großbritannien und Dänemark favorisierten dagegen den intergouvernementalen Ansatz.

Kern und Motor des Integrationsprozesses bleiben jedoch die Gemeinschaften. Der Unionsvertrag legt in diesem Zusammenhang fest, dass der Binnenmarkt durch eine Währungsunion ergänzt und abgesichert werden soll. Im Vertrag wurden ebenso die Grundlagen, der Zeitplan und die Bedingungen der Währungsunion konkret fixiert. Weniger konkret sind die Bestimmungen zur Schaffung einer politischen Union, dennoch bringt der Unionsvertrag eine Reihe wichtiger Schritte in Richtung einer politischen Union. Mit Maastricht wurde zum ersten Mal seit dem Scheitern der EVG, d.h. nach mehr als 40 Jahren, die Verteidigungspolitik wieder explizit in die langfristigen Bemühungen um eine politische Union Europas einbezogen.

#### 4.3.2. Ziele der GASP

Im Art. J.1 werden als Ziele der Union und ihrer Mitgliedsstaaten festgelegt:

- Die Wahrung der gemeinsamen Werte, der grundlegenden Interessen und der Unabhängigkeit der Union;

---

<sup>44)</sup> A.d.V.: Auch wenn ihre Rechtspersönlichkeit nach wie vor umstritten ist, sodass man die EU als Organisation *sui generis* bezeichnet.

- die Stärkung der Sicherheit der Union und ihrer Mitgliedsstaaten in allen ihren Formen;
- die Wahrung des Friedens und die Stärkung der internationalen Sicherheit entsprechend den Grundsätzen der Charta der Vereinten Nationen sowie den Prinzipien der Schlussakte von Helsinki und den Zielen der Charta von Paris; einschließlich derjenigen, welche die Außengrenzen betreffen;
- die Förderung der internationalen Zusammenarbeit;
- die Entwicklung und Stärkung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit sowie die Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten.

Diese Ziele sind von den Mitgliedsstaaten *im Geiste der Loyalität und der gegenseitigen Solidarität* (siehe ebenda) zu verfolgen.

#### *4.3.3. Der institutionelle Rahmen der GASP*

Der Europäische Rat und der Rat der Europäischen Union sind die entscheidenden Gremien, die Rolle der Kommission ist im Vergleich zu ihren Kompetenzen im EG-Bereich bescheiden: „Der Europäische Rat bestimmt die Grundsätze und die allgemeinen Leitlinien“, auf deren Grundlage dann der Rat „die für die Festlegung und Durchführung der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik erforderlichen Entscheidungen“ trifft (Art. 13 Abs. 1 u. 3 EU-V). Damit weicht der institutionelle Rahmen der GASP erheblich von dem der EG ab - und das, obwohl Art. 3 EU-V feststellt: „Die Union verfügt über einen einheitlichen institutionellen Rahmen, der die Kohärenz und Kontinuität der Maßnahmen zur Erreichung ihrer Ziele [...] sicherstellt.“ Davon kann in bezug auf EG und GASP nur insofern die Rede sein, als dieselben Organe in beiden Bereichen tätig werden, allerdings mit sehr unterschiedlichen Befugnissen. Der für die EG so wichtige Europäische Gerichtshof (EuGH) hat im Bereich der GASP sogar keinerlei Zuständigkeiten (Art. 46 EU-V).

Die vier in unterschiedlichem Umfang an der GASP beteiligten Institutionen, nämlich der Europäische Rat, der Rat der Europäischen Union, die Europäische Kommission und das Europäische Parlament, wirken wie folgt an der GASP mit:

##### 4.3.3.1. Europäischer Rat

Dem Europäischen Rat kommt für die gesamte Union besondere Bedeutung zu: Er „gibt der Union die für ihre Entwicklung erforderlichen Impul-

se und legt die allgemeinen politischen Zielvorstellungen für diese Entwicklung fest“ (Art. 4 EU-V). Von daher ist es nur folgerichtig, dass er auch die „Grundsätze“ und „allgemeinen Leitlinien“ der GASP bestimmt (Art. 13 Abs. 1 EU-V).

#### 4.3.3.2. Ministerrat (Rat) der EU

Die Steuerung und Fortentwicklung der GASP obliegt dem „Rat Allgemeine Angelegenheiten“, in dem die Außenminister der fünfzehn EU-Mitgliedsstaaten zusammentreffen. Der Rat tagt in der Regel einmal monatlich; und ist das eigentliche Zentrum der GASP. Im Rat finden „gegenseitige Unterrichtung und Abstimmung“ über außen- und sicherheitspolitische Fragen statt; der Rat trifft die für „Festlegung und Durchführung“ der GASP erforderlichen Entscheidungen und „trägt für ein einheitliches, kohärentes und wirksames Vorgehen der Union Sorge“ (Art. 13 Abs. 3 EU-V). Vor allem aber nimmt er die gemeinsamen Aktionen (Art. 14 EU-V) und die gemeinsamen Standpunkte (Art. 15 EU-V) an.

Die zentrale Position des Rates wird dadurch unterstrichen, dass der Ratsvorsitz die Union auch in GASP-Angelegenheiten vertritt (Art. 18 Abs. 1 EU-V). Der Vorsitz ist für die Durchführung der gefassten Beschlüsse verantwortlich und legt in internationalen Organisationen und Konferenzen den Standpunkt der Union dar (Art. 18 Abs. 2 EU-V).

#### 4.3.3.3. Europäische Kommission

Die Kommission, die im Bereich der Gemeinschaftspolitik oft als „Motor“ der Integration wirkt, ist im Bereich GASP eher in den Kofferraum verbannt worden. Zwar wird sie laut Vertrag „in vollem Umfang an den Arbeiten im Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik beteiligt“ (Art. 27 EU-V), ausdrücklich auch an den Aufgaben des Vorsitzes (Art. 18, Abs. 4 EU-V), sie fristet aber dennoch im Vergleich mit dem EG-Bereich ein Schattendasein, da sie dort (in der ersten Säule) das Initiativmonopol ausübt, während sie in der Zweiten Säule nur Vorschlagsrecht hat.

#### 4.3.3.4. Europäisches Parlament

Wie die Kommission ist auch das Europäische Parlament (EP) dem gemeinsamen Interesse der Union und ihrer Bürger verpflichtet. Das EP hat im Rahmen der GASP lediglich beratende Funktion - es wird „unterrichtet“, „gehört“, seine Auffassungen werden „gebührend berücksichtigt“, und es kann „Anfragen oder Empfehlungen“ an den Rat richten (Art. 21 EU-V). Da

aber die Verwaltungsausgaben der GASP stets und ihre „operativen Ausgaben“ nach Beschluss des Rates zu Lasten des EG-Haushalts gehen, hat das Parlament über sein Mitbestimmungsrecht im Haushaltsverfahren eine zusätzliche Möglichkeit, auf die GASP Einfluss zu nehmen.

Einmal jährlich führt das EP eine „Aussprache über die Fortschritte bei der Durchführung der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik“ (Art. J.7 EU-V a. E / Art. 21 EU-V). Es hat dabei bislang nie mit Kritik am Rat gespart. So bemängelte das EP unter anderem:

- dass die gemeinsame Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik Europas hinter seiner wirtschaftlichen Rolle zurückbleibt;
- dass auf Ebene der Europäischen Union vor dem Ausbruch der Feindseligkeiten im Frühjahr 1998 keinerlei angemessene Initiativen zum Kosovo ergriffen wurden;
- dass die Menschenrechtsklauseln in den Abkommen der EU mit Drittstaaten nicht „wirklich angewandt“ wurden;
- dass Rat und Vorsitz im Gegensatz zur Kommission ihrer vertraglichen Verpflichtung zur vollständigen Information des Parlaments nicht nachgekommen sind.

Das EP hat sich mit seinen Entschlüssen als kompetenter Kritiker des Rates und als Verfechter der Unionsinteressen erwiesen. Nicht zuletzt deshalb ist seine gegenwärtige Statistenrolle langfristig nicht befriedigend.

#### *4.3.4. Außenpolitische Erfolge*

Außenpolitisch betätigt sich die Union weltweit, und es gibt keine bedeutende internationale Entwicklung, mit der sich die GASP nicht eingehend befasst.

Die Europaverträge mit den assoziierten mittel- und osteuropäischen Ländern, die Partnerschaftsabkommen mit Russland und der Ukraine, der Barcelona-Prozess und das Aktionsprogramm für den Mittelmeerraum sind nicht nur wesentliche Beiträge zur wirtschaftlichen Transformation dieser Länder, sondern dienen darüber hinaus der politischen Stabilisierung Mittel- und Osteuropas und des Mittelmeerraumes.

Als größter Geber leistet die EU im Rahmen der GASP nicht nur einen wesentlichen Beitrag zur wirtschaftlichen Entwicklung der Länder des Südens, sondern fördert auch die Beachtung der Menschenrechte und

verantwortungsvolles Regieren. Ebendieselben Ziele verfolgen auch die Menschenrechtsverordnungen der EU, mit denen begünstigte Staaten im Austausch mit Wirtschaftshilfe gezwungen werden, Demokratie und Menschenrechte einzuhalten. So gesehen, hat die Union außenpolitisch doch einiges bewegt und beachtliche Erfolge eingefahren.

#### *4.3.5. Qualitative Veränderung*

Mit der als zwischenstaatlich organisierten Zweiten Säule wurde ein neuer Rahmen für die außenpolitische Aktion der Union mit einem breiten Fächer an Aktionsmöglichkeiten geschaffen. Dieser baut auf den pragmatisch entstandenen Konsultationsmechanismen auf bringt, jedoch darüber hinaus eine qualitative Veränderung:

Die GASP ist im Gegensatz zur EPZ eine Aufgabe der Union und ihrer Mitgliedsstaaten und soll der Verwirklichung der im Unionsvertrag vorgegebenen Ziele und der Wahrung gemeinsamer Interessen dienen. Der Vertrag legt ein politisches Solidaritätsgebot fest und verpflichtet die Mitglieder zur Angleichung ihrer nationalen Politiken.

#### *4.3.6. Umfassende Sicherheit*

Der Unionsvertrag definiert die GASP umfassend und geht auch von einem umfassenden Sicherheitsbegriff aus, der auch die militärische Dimension einschließt. Das Ziel einer gemeinsamen Verteidigungspolitik wird festgeschrieben, die zu gegebener Zeit auch zu einer gemeinsamen Verteidigung führen könnte und sollte. Die Friedens- und Solidaritätsgemeinschaft der Europäischen Union soll sich daher auch zu einer Sicherheitsgemeinschaft entwickeln.

#### *4.3.7. Die WEU als militärischer Arm der Union*

Mit der Westeuropäischen Union (WEU) verfügten die Gründungsmitglieder der Europäischen Gemeinschaften bereits über eine autonome europäische Verteidigungsorganisation, der auch Großbritannien, Spanien und Portugal angehörten. Die Westeuropäische Union wurde durch den „Vertrag über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Zusammenarbeit und über kollektive Selbstverteidigung“ vom 23. 10. 1954 geschaffen, der den bereits 1948 unterzeichneten Brüsseler Vertrag (die sogenannte Westunion) geändert und den neuen Entwicklungen im westlichen Europa angepasst hat. Der geänderte Brüsseler Vertrag von 1954 definiert drei Hauptziele

1. die Schaffung einer festen Grundlage für den wirtschaftlichen Aufbau Europas,
2. die Förderung der Einheit Europas und dessen fortschreitende Integration,
3. der gegenseitige Beistand und der Widerstand gegen Aggressionen.

Eine zentrale Bestimmung des WEU-Vertrages ist der Artikel V, in dem sich die Partner verpflichten, einem Partner, der Ziel eines bewaffneten Angriffes in Europa wird, im Einklang mit den Bestimmungen des Art. 51 UNO Charta „alle in ihrer Macht stehende militärische und sonstige Unterstützung zu leisten“. Diese Verpflichtung ist rechtlich wesentlich stärker formuliert als die Beistandsklausel im NATO-Vertrag. De facto wurde aber die konkrete Wahrnehmung der Aufgaben der kollektiven Verteidigung gänzlich an die mit dem Vertrag von Washington vom 4. 4. 1949 geschaffene Nordatlantische Allianz delegiert, da alle WEU-Mitglieder auch NATO-Mitglieder sind.

Der Art. IV des WEU-Vertrages bestimmte darüber hinaus, dass die Vertragspartner und die WEU-Organe in militärischen Angelegenheiten mit der NATO eng zusammenarbeiten sollen.

In Maastricht konnten sich die Mitgliedstaaten nicht darauf einigen, der entstehenden Europäischen Union genuine Kompetenzen in der Verteidigungspolitik einzuräumen. Sie bastelten deshalb ein Hilfskonstrukt bzw. eine Prothese - sie erklärten die eigenständige, von der EU *de iure* vollkommen unabhängige Westeuropäische Union zu deren verteidigungspolitischen Arm.

Als wichtige Voraussetzung für eine verbesserte Handlungsfähigkeit der EU im Bereich des internationalen Krisenmanagements bezieht der Vertrag die sogenannten „Petersberg-Aufgaben“ der Westeuropäischen Union in die GASP ein und eröffnet die Möglichkeit einer vollständigen Integration der WEU in die EU (Art. 17 EU-V).

Der Unionsvertrag bestimmt, dass die Westeuropäische Union (WEU) integraler Bestandteil der Entwicklung der Europäischen Union ist und weist ihr die Aufgabe zu, Entscheidungen und Aktionen der EU, die verteidigungspolitische Bezüge haben, auszuarbeiten und durchzuführen. Die WEU verpflichtet sich gleichzeitig in der dem Vertrag angeschlossenen WEU-Erklärung, ihre Strukturen und operativen Kapazitäten auszubauen, um schrittweise eine Europäische Sicherheits- und Verteidigungs-



identität<sup>45)</sup> zu schaffen. Diese wird als Verteidigungskomponente der Union und als Mittel zur Stärkung des europäischen Pfeilers der NATO entwickelt. EU-Staaten, die nicht WEU-Mitglieder sind, haben das Recht, Mitglieder der WEU zu werden bzw. für den Beobachterstatus zu optieren.

Die WEU hat seither einer Reihe wichtiger Maßnahmen getroffen, dem Auftrag von Maastricht nachzukommen. Die Aufgaben der WEU wurden im Sinne einer zeitgemäßen Verteidigungspolitik den heutigen Bedrohungsbildern angepasst: WEU-Kräfte können daher auch für neue Aufgaben wie humanitäre und Rettungseinsätze, friedenserhaltende und friedensschaffende Operationen eingesetzt werden (Petersberger Missionen). Wichtige Schritte wurden getan, um die operativen Fähigkeiten der WEU zu stärken.

Dies geschah auf zwei Ebenen:

1. dem Ausbau der politischen und militärischen Organisationsstruktur (Planungsstab, Lagezentrum, Militärausschuss etc.);
2. dem Aufbau multinationaler europäischer Verbände (Eurocorps, Eurofor, Euromarfor etc.)<sup>46)</sup> als der WEU zugeordneter Kräfte. Die WEU soll damit in die Lage versetzt werden, im Bereich des Krisenmanagements Aufgaben zu übernehmen. Die Verteidigung der WEU-Mitglieder hingegen bleibt weiterhin der NATO übertragen.

## **4.4. Die Entwicklung der GASP**

### *4.4.1. Der Vertrag von Amsterdam*

Der Amsterdamer Vertrag - unterzeichnet am 2. 10. 1997, in Kraft getreten am 1. 5. 1999 - ist als Kompromiss das Ergebnis langer Verhandlungen bei der Regierungskonferenz. Dabei gelang es, die GASP weiterzuentwickeln und immerhin einige Reformschritte zu vereinbaren.

Durch den Vertrag werden die Petersberg-Aufgaben der WEU (humanitäre Aufgaben und Rettungseinsätze, friedenserhaltende Aufgaben sowie Kampfeinsätze bei der Krisenbewältigung einschließlich friedensschaffender Maßnahmen) in den EU-Vertrag übernommen.<sup>47)</sup> Damit war die vertragliche Grundlage für den operativen Aufbau der ESVP gelegt.

---

<sup>45)</sup> 1996 in Berlin zur Emanzipierung Europas und zur Stärkung der transatlantischen Allianz von den NATO Außenministern beschlossen.

<sup>46)</sup> European Corps, European Force, European Maritime Force

<sup>47)</sup> Für Österreich bedeutete das eine Verfassungsnovelle (Art. 23f BV-G), um die Neutralitätsrechtlichen Einschränkungen auszuschalten..

Der Vertrag von Amsterdam legt in Art. 17 (ex-Art. J 7) fest, dass zur GASP auch die schrittweise Festlegung einer Gemeinsamen Verteidigungspolitik gehört. Diese könnte zu einer gemeinsamen Verteidigung führen, wenn dies der Europäische Rat beschließt. Dieser Beschluss muss von den Mitgliedsstaaten entsprechend ihren verfassungsmäßigen Regelungen angenommen werden.

Mit Amsterdam<sup>48)</sup> hat die GASP eine Reihe von Fortentwicklungen erfahren, auf die im Folgenden eingegangen wird.

#### 4.4.2. Verfahren und Instrumente

Neben den Unterrichtungen, Konsultationen und Beschlussfassungen allgemeiner Art sollen drei im Vergleich zur EPZ neugeschaffene bzw. neu kodifizierte Verfahren die Verwirklichung der GASP gewährleisten. Zu diesen vertraglich geregelten Verfahren hinzu kommen noch die im Vertrag nicht erwähnten Erklärungen der Präsidentschaft, die es schon im Rahmen der EPZ gab. Der Ratsvorsitz äußert sich im Schnitt zwei- bis dreimal die Woche zu aktuellen politischen Ereignissen der internationalen Politik.

Zwei der kodifizierten Verfahren - gemeinsame Standpunkte und gemeinsame Aktionen - waren schon im Maastrichter Vertrag enthalten. Allerdings war in den fünfeneinhalb Jahren zwischen dessen Inkrafttreten und seiner Revision durch den Amsterdamer Vertrag nie richtig deutlich geworden, worin der Unterschied zwischen beiden Verfahren bestand. In beiden Fällen war die politische Substanz und inhaltliche Reichweite der einzelnen Maßnahmen sehr unterschiedlich. Selbst die Kommission beanstandete in ihrem Bericht an die Reflexionsgruppe „Unklarheiten über die Rolle der neuen politischen Instrumente“.

Das dritte Verfahren - die Festlegung gemeinsamer Strategien - ist eine Innovation des Amsterdamer Vertrags. Mittels dieses neuen Instruments sowie einigen Änderungen in den Durchführungsbestimmungen der beiden anderen Instrumente sollten Mängel der bisherigen Regelung behoben werden.

##### 4.4.2.1. Gemeinsame Strategien

Die gemeinsamen Strategien werden vom Europäischen Rat beschlossen (Art. 13 Abs. 2 EU-V). Sie sind „in Bereichen, in denen wichtige gemein-

---

<sup>48)</sup> Siehe dazu:

[http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/eu\\_politik/vertiefung/amsterdam](http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/eu_politik/vertiefung/amsterdam)

same Interessen der Mitgliedstaaten bestehen, von der Union durchzuführen“. Im Beschluss sind jeweils Zielsetzung, Dauer und die von der Union und den Mitgliedstaaten bereitzustellenden Mittel anzugeben.

Dass die gemeinsamen Strategien eine übergeordnete Rolle spielen sollen, wird im Vertragstext mehrfach deutlich: Erstens werden sie von den Staats- und Regierungschefs persönlich beschlossen; zweitens werden sie vor den beiden anderen Instrumenten behandelt; drittens erhält der Ministerrat die Verantwortung, die gemeinsamen Strategien umzusetzen, „indem er insbesondere gemeinsame Aktionen und gemeinsame Standpunkte annimmt“ (Art. 13 Abs.3 ); und viertens kann der Rat in diesen Fällen gemeinsame Aktionen und Standpunkte mit qualifizierter Mehrheit annehmen und ist nicht wie sonst auf Einstimmigkeit angewiesen (Art. 23 Abs. 2 Spiegelstrich 1).

#### 4.4.2.2. Gemeinsame Aktionen

Die gemeinsamen Aktionen sind nach der Logik des EU-V - sowohl in der Maastrichter wie in der Amsterdamer Fassung - das Verfahren für ein konkretes Tätigwerden der Union, im Gegensatz zu den gemeinsamen Standpunkten, die für eine allgemeine konzeptuelle Festlegung zur Verfügung stehen. Aber erst der Wortlaut des Amsterdamer Vertrags bringt diese unterschiedliche Aufgabenstellung explizit zum Ausdruck. Nach dem neu eingefügten Art. 14 Abs. 1 Satz 2 betreffen gemeinsame Aktionen „spezifische Situationen, in denen eine operative Aktion der Union für notwendig erachtet wird“. In den gemeinsamen Standpunkten dagegen „wird das Konzept der Union für eine bestimmte Frage geographischer oder thematischer Art bestimmt“, so der ebenfalls neue Satz 2 des Art. 15 EU-V. Neben dieser Präzisierung enthält der Amsterdamer Vertrag auch eine interessante Akzentverschiebung: Die gemeinsamen Aktionen werden jetzt, anders als bisher, vor den gemeinsamen Standpunkten behandelt.

Der Rat beschließt die gemeinsamen Aktionen entweder im Einklang mit den allgemeinen Leitlinien des Europäischen Rates oder auf der Grundlage gemeinsamer Strategien. „In den gemeinsamen Aktionen sind ihre Ziele, ihr Umfang, die der Union zur Verfügung zu stellenden Mittel sowie die Bedingungen und erforderlichenfalls der Zeitraum für ihre Durchführung festgelegt“ (Art.14, Abs. 1, 3. Satz). Die gemeinsamen Aktionen „sind für die Mitgliedstaaten bei ihren Stellungnahmen und ihrem Vorgehen bindend“ (Art. 14 Abs. 3 EU-V). Sie haben damit - zumindest theoretisch - eine andere Rechtswirkung als die gemeinsamen Standpunkte. In deren Fall tragen

die Mitgliedstaaten lediglich „dafür Sorge, dass ihre einzelstaatliche Politik mit den gemeinsamen Standpunkten in Einklang steht“ (Art. 15 EU-V).<sup>49)</sup>

#### 4.4.2.3. Gemeinsame Standpunkte

Mit der Annahme gemeinsamer Standpunkte bestimmt der Rat „das Konzept der Union für eine bestimmte Frage geographischer oder thematischer Art“<sup>50)</sup>.

In der Maastrichter Fassung des EU-V waren die gemeinsamen Standpunkte lediglich eine mögliche Folge der Gespräche im Ministerrat.

Durch den Amsterdamer Vertrag wurde dieses Hierarchieverhältnis umgekehrt: Die gemeinsamen Standpunkte sind in Art. 15 EU-V geregelt, die gegenseitige Unterrichtung und Abstimmung erst danach in Art. 16 EU-V. Der Vertragstext deutet damit eine Rangfolge der Verfahren an: An erster Stelle stehen, als Akt der Staats- und Regierungschefs, die gemeinsamen Strategien; an zweiter Stelle die gemeinsamen Aktionen, in denen die Union konkret tätig wird und die für die Mitgliedstaaten „bindend“ sind; dann folgen die gemeinsamen Standpunkte, die eine allgemeine Haltung zum Ausdruck bringen, mit der die nationalen Politiken „im Einklang“ stehen müssen und an letzter Stelle die Unterrichtung und Abstimmung, die „konzertiertes und konvergierendes Handeln“ ermöglichen sollen.

#### 4.4.2.4. Abstimmungsverfahren

Die Einstimmigkeitsregel gilt bei allen grundlegenden politischen Entscheidungen und im gesamten militärischen Bereich (Der zwischenstaatliche Charakter der GASP bleibt hier weiter unverkennbar.). Sie wird allerdings durch das Verfahren der konstruktiven Stimmenthaltung abgeschwächt. Staaten, die davon Gebrauch machen, sind nicht verpflichtet, an den Beschlüssen teilzunehmen, dürfen aber die Durchführung nicht behindern. Im Rahmen der einstimmig beschlossenen Gemeinsamen Strategien und Gemeinsamen Aktionen ist für die Durchführungsbeschlüsse nur mehr die qualifizierte Mehrheit erforderlich. Diese Reform des Entscheidungsmechanismus ermöglicht eine freiwillige und flexible Teilnahme der Mitglieder an gemeinsamen Aktionen der Union und könnte zur Stärkung des außenpolitischen Profils der Union beitragen. Auch wenn es in der Realität bisher nur relativ selten zur Anwendung des Mehrheitsprinzips kommt, ist damit ein

---

<sup>49)</sup> Diese Parallelkonstruktion zu Verordnung und Richtlinie im EG-Recht hat aber in der Praxis keine Auswirkung, da die Bestimmungen der GASP mangels Zuständigkeit des EuGH nicht justitabel sind.

<sup>50)</sup> Siehe Art. 15 EU-V

konkreter Schritt in Richtung auf eine Durchsetzung dieses Prinzips auch in einem bisher weitgehend zwischenstaatlichen Bereich unternommen worden.

Beschlüsse im Rahmen der GASP werden grundsätzlich einstimmig gefasst. Bei den Abstimmungen im Rat gibt es allerdings eine Reihe von Ausnahmen. Den einfachsten Fall stellen Verfahrensfragen dar: Hier beschließt der Rat „mit der Mehrheit seiner Mitglieder“ (Art. 23 Abs 3 EU-V (ex-Art J13)).

Komplizierter wird es bei Stimmenthaltungen. Seit Inkrafttreten des Amsterdamer Vertrags stehen Stimmenthaltungen dem Zustandekommen der Beschlüsse zwar schlicht und einfach „nicht entgegen“ (Art. 23 Abs. 1 S. 2 EU-V) - allerdings nur unter bestimmten Bedingungen. Bei der sogenannten konstruktiven Stimmenthaltung kann nämlich „jedes Ratsmitglied zu seiner Enthaltung eine förmliche Erklärung [...] abgeben“.

In diesem Fall „ist es nicht verpflichtet, den Beschluss durchzuführen, akzeptiert jedoch, dass der Beschluss für die Union bindend ist“, und unterlässt im „Geiste gegenseitiger Solidarität“ alles, was dem Beschluss zuwiderlaufen könnte. „Verfügen die Mitglieder des Rates, die sich auf diese Weise enthalten, über mehr als ein Drittel der nach Artikel 205 Absatz 2 [EG-Vertrag] gewogenen Stimmen, so wird der Beschluss nicht angenommen“ (Art. 23 Abs. 1 S.6 EU-V).

Am diffizilsten gestalten sich die Mehrheitsentscheidungen. Zwar beschließt der Rat nach Art. 23 Abs. 2 mit qualifizierter Mehrheit sowohl, wenn er „auf der Grundlage einer gemeinsamen Strategie gemeinsame Aktionen oder gemeinsame Standpunkte annimmt oder andere Beschlüsse fasst“, als auch dann, wenn er „einen Beschluss zur Durchführung einer gemeinsamen Aktion oder eines gemeinsamen Standpunktes fasst“. Aber auch hier gibt es wieder einige einschränkende Bedingungen:

- Die qualifizierte Mehrheit muss in doppelter Hinsicht qualifiziert sein: Zum Zustandekommen eines Beschlusses bedarf es erstens einer „Mindeststimmzahl von 62 Stimmen“ - die Stimmen werden auch hier nach Art. 205 Abs. 2 EGV gewogen -, die zweitens „die Zustimmung von mindestens zehn Mitgliedern umfassen“ (Art. 23 Abs. 2 S. 4 u. 5).
- „Beschlüsse mit militärischen oder verteidigungspolitischen Bezügen“ sind von vornherein von Mehrheitsentscheidungen ausgenommen (Art. 23 Abs. 2 S. 6 EU-V).
- Aber selbst in allen anderen Fragen haben sich die Mitgliedstaaten *de facto* ein Veto-Recht vorbehalten: „Erklärt ein Mitglied des Rates, dass

es aus wichtigen Gründen der nationalen Politik, die es auch nennen muss, die Absicht hat, einen mit qualifizierter Mehrheit zu fassenden Beschluss abzulehnen, so erfolgt keine Abstimmung“ (Art. 23 Abs. 2 S.2 EU-V). Damit wurde der Luxemburger Kompromiss mit seinen Vorbehalten hinsichtlich der nationalen Souveränität auf das Gebiet der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik übertragen. Da hilft es nur wenig, dass der Rat in diesen Fällen „mit qualifizierter Mehrheit verlangen (kann), dass diese Frage zur einstimmigen Beschlussfassung an den Europäischen Rat verwiesen wird“. Dadurch könnte sogar der negative Effekt eintreten, dass alle strittigen Fragen an den Europäischen Rat verwiesen werden und dieser in seinen gemeinsamen Strategien bereits alle Detailentscheidungen trifft. Der Europäische Rat würde dann zum eigentlichen Entscheidungszentrum der GASP avancieren. Nicht die erhoffte Flexibilisierung, sondern eine Lähmung der GASP wäre vorprogrammiert.

Nicht nur die Analyse des Art. 23 lässt bezweifeln, dass der Durchbruch zu Mehrheitsentscheidungen in der GASP gelungen ist. Auch die Erfahrung mit dem Maastrichter Vertrag stimmt skeptisch. Denn schon nach Art. J.3 Abs. 2 EU-V waren bei der Ausgestaltung gemeinsamer Aktionen Mehrheitsentscheidungen möglich - der Rat machte davon aber *de facto* nie Gebrauch. Bei allen rhetorischen Bekenntnissen zur Mehrheitsentscheidung haben die Mitgliedstaaten ihre nationalen Kontrollmöglichkeiten bislang immer noch mit Klauen und Zähnen verteidigt.

#### 4.4.3. Vertragsschließungskompetenz und Finanzierung

Weiteres Zeichen für den fortschreitenden Integrationsprozess innerhalb der GASP ist die mit Amsterdam neu geschaffene Kompetenz des Rates zum Abschluss von Verträgen mit Drittstaaten (Art. 24 EU-V). Die Union erhält das Recht, im Rahmen der GASP Verträge mit Drittstaaten und internationalen Organisationen abzuschließen.

Diese *Treaty-making power* wird oft zur Legitimierung der EU als juristische Person herangezogen.

Der Vertrag von Amsterdam sieht weiters in Art. 28 Abs. 3 vor, dass alle operativen und verwaltungstechnischen GASP-Ausgaben aus dem Haushalt der EG finanziert werden, mit Ausnahme solcher mit militärischen und verteidigungspolitischen Aspekten, es sei denn, dass der Rat einstimmig etwas anderes beschließt. Die Ausgaben für Maßnahmen mit militäri-

schen oder verteidigungspolitischen Bezügen gehen zu Lasten der Mitgliedsstaaten, wobei die Staaten, die sich ausdrücklich enthalten haben, zur Finanzierung dieser Ausgaben nicht verpflichtet sind.

Bei der Festlegung des Gesamtbetrages der GASP-Ausgaben hat das Europäische Parlament wie bei allen Budgetfragen ein Mit-entscheidungsrecht. Zuvor waren solche Maßnahmen von den beteiligten Staaten im Umlageverfahren finanziert worden.

#### 4.4.4. Petersberg-Aufgaben

Als wichtige Voraussetzung für eine verbesserte Handlungsfähigkeit der EU im Bereich des Europäischen Krisenmanagements bezieht der Vertrag die sogenannten Petersberg-Aufgaben der Westeuropäischen Union in die GASP ein (Art. 17 EU-V).

In der Petersberg-Erklärung des WEU-Ministerrates über seine Tagung am 19. Juni 1992 in Bonn (in dem Regierungsgebäude auf dem Petersberg) wurden die folgenden drei *Petersberg missions* unterschieden:

- Humanitarian and Rescue Tasks;
- Peace-keeping Tasks;
- Tasks of Combat Forces in Crisis Management, including Peacemaking<sup>51)</sup>.

Diese Petersberg-Aufgaben werden im neuen Unionsvertrag verankert. Damit übernimmt die EU von der WEU alle Bereiche des internationalen Krisenmanagements, ausgenommen Art. V des WEU-Vertrages, der die Beistandspflicht regelt. Die Sicherheitsfragen der GASP schließen damit humanitäre<sup>52)</sup> und Rettungseinsätze, friedenserhaltende und friedensschaffende<sup>53)</sup> Aufgaben ein und entsprechen so den neuen Herausforderungen an die Sicherheit Europas nach dem Kalten Krieg.

Wird die WEU für diese Aufgaben von der Union in Anspruch genommen, dann können sich alle EU-Staaten voll an diesen beteiligen und an

---

<sup>51)</sup> Diese auch als oberes Spektrum (der Gewaltanwendung) bezeichnete Aufgabe beinhaltet insofern eine terminologische Unschärfe, als bei den anderen Sicherheitsinstitutionen (UN, NATO und OSZE) *peacemaking* für diplomatische Bemühungen steht. Aus dem Kontext geht allerdings klar hervor, dass die WEU hier *peace enforcement*, also Friedensdurchsetzung nach Kapitel VII der UN-Charta, meint.

<sup>52)</sup> Nicht zu verwechseln mit humanitär motivierten Peace Enforcement Operations, wie z.B. Bosnien.

<sup>53)</sup> Klarer wäre: friedensdurchsetzende!

deren Planung und Beschlussfassung gleichberechtigt teilnehmen. Mit der Übernahme der Petersberg-Aufgaben in den EU-Vertrag soll die Kapazität der EU im Bereich des Krisenmanagements verbessert werden. Denn die bisherige Bilanz der GASP ist in diesem Bereich enttäuschend: So antwortete die EU auf die Krise in Ruanda vom April 1994 erst Ende Oktober 1994 mit einem gemeinsamen Standpunkt.

#### 4.4.5. Kohärenz, Solidarität und Leitlinienkompetenz

Die Gesamtkohärenz der gemeinsamen Außenpolitik soll durch ein stärkeres Gebot zum kohärenten Vorgehen der Institutionen, eine stärkere Verpflichtung der Mitgliedsstaaten zur politischen Solidarität und die intensivere Einbindung des Europäischen Rates erhöht werden. Dessen Leitlinienkompetenz wird auf die Verteidigungspolitik ausgeweitet und wirkt auch gegenüber der WEU, die das militärische Instrument für EU-Einsätze bildet und der Union eine operative Kapazität, insbesondere im Zusammenhang mit den Petersberg-Aufgaben, zur Verfügung stellt. Sie unterstützt die Union bei der Ausarbeitung und Durchführung von Entscheidungen und Aktionen, die verteidigungspolitische Bezüge haben.

#### 4.4.6. Hoher Repräsentant für die GASP

Der Generalsekretär des Rates übernimmt die Rolle eines „Hohen Repräsentanten“<sup>54)</sup> für die GASP. Dieser soll den Rat bei der Formulierung, Vorbereitung und Umsetzung von Beschlüssen unterstützen und kann Aufgaben im Dialog mit Drittstaaten übernehmen. Nach dem Beschluss durch den EU-Gipfel in Köln im Jahr 1999 hat Javier Solana als der erste Herr GASP<sup>55)</sup> am 18. Oktober 1999 seine neue Arbeit aufgenommen. Der Vorsitz, der Generalsekretär und der Vertreter der Kommission bilden die neue Trojka der EU. Das zeigt, dass das langjährige Bemühen um eine einheitliche europäische Stimme auf der internationalen Bühne einen sichtbaren Fortschritt mit sich gebracht hat, was auf Dauer zu mehr Berechenbarkeit und Sicherheit führen wird.

---

<sup>54)</sup> Auch *Vertreter* genannt.

<sup>55)</sup> Auch *Mr. CFSP* oder *Monsieur PESC* genannt.



#### 4.4.7. *GASP-Infrastruktur*

Die GASP-Infrastruktur wird durch die Schaffung einer neuen Strategieplanungs- und Frühwarninheit gestärkt. Diese Einheit wird dem Generalsekretär des Rates unterstellt. Sie soll nicht nur die außen- und sicherheitspolitischen Entwicklungen überwachen, bewerten und vor potentiellen Krisen frühzeitig warnen, sondern auch durch Analysen, Empfehlungen und Strategiepapiere eine konzeptionelle Politik der Union ermöglichen. Sicherlich soll eine solche institutionalisierte Strategieplanung und Frühwarnung, auch durch enge Kooperation mit anderen Organisationen, den politischen Entscheidungsprozess innerhalb der EU aber beschleunigen. Strittig ist aber nach wie vor, mit welchem Grad an Autonomie die Einheit im anzusiedeln ist.

## **5. Die Entwicklung einer europäischen Verteidigungspolitik**

### **5.1. Die Union und die Bündnisse**

Zur Beurteilung der Probleme und Perspektiven der GASP erscheint es angebracht, die jeweiligen Beziehungen zwischen der EU, der WEU und der NATO zu beleuchten. Während NATO und WEU als Verteidigungsbündnisse sehr wohl verteidigungspolitisch relevant sind, kann man dabei die OSZE und die UNO als Sicherheitsorganisationen kooperativer bzw. kollektiver Prägung vernachlässigen.

#### *5.1.1. Beziehungen zwischen EU und WEU*

Die Beziehungen zwischen EU und WEU werden stetig weiterentwickelt und institutionalisiert. Die dem Vertrag von Amsterdam beigefügte Erklärung der WEU kündigt eine Reihe von Maßnahmen zur weiteren Stärkung der Zusammenarbeit zwischen EU- und WEU-Organen sowie eine Bündelung der operativen Mittel der WEU an. Die Abfolge der Präsidentschaften von EU und WEU ist seit 1999 bereits harmonisiert. Und die WEU hat in den letzten Jahren ihren operationalen Charakter gestärkt. So hat sie eine Planungszelle, ein ständiges Lagezentrum und ein Satellitenzentrum<sup>56)</sup> eingerichtet. Sie führt zudem ein Übungsprogramm durch, und die Mitgliedsstaaten haben der WEU zugeordnete Streitkräfte, sogenannte

---

<sup>56)</sup> Mittlerweile bereits eine EU-Einrichtung so wie das Pariser Institute for Security Studies

*Forces Answerable to WEU* - FAWEU, bereits formiert (z.B. das Eurokorps, die Multinationale Division und Eurofor/Euromarfor).

Durch den einstimmigen Beschluss auf dem Kölner Gipfeltreffen im Juni 1999 wurde die Integration der WEU in die EU bis zum Ende des Jahres 2003 vorgesehen. Dieser muss von den Mitgliedsstaaten entsprechend den verfassungsrechtlichen Regelungen angenommen werden. Angesichts des Problems, dass vier neutrale Unionsstaaten<sup>57)</sup> und Dänemark nicht Mitglieder der WEU sind und auf diesem Wege die politische Initiative bzw. Verantwortung für Militäreinsätze zu übernehmen weder berechtigt noch verpflichtet wären, fand der Erfurter WEU-Gipfel 1997 schließlich einen Kompromiss: Die WEU-Beobachter dürfen in Zukunft an allen Petersberg-Missionen teilnehmen, d.h. nicht nur an den von der EU ausgehenden.

### 5.1.2. Beziehungen zwischen WEU und NATO

Die Beziehungen zwischen WEU und NATO sind in den letzten Jahren gestärkt worden. Die NATO hat im Juni 1996 in Berlin die WEU erstmals substantiell als europäischen Pfeiler der NATO zur Bildung der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungsidentität (ESVI) anerkannt und anschließend den Beschluss zum Aufbau des sogenannten *Combined Joint Task Force (CJTF)*-Konzeptes im Rahmen der NATO getroffen. Demnach soll künftig im Rahmen der neuen NATO-Kommandostruktur der alliierten Streitkräftekommandos die WEU auch NATO-Mittel in Modulbauweise für ihre eigenen Operationen in Anspruch nehmen können, wenn der NATO-Rat dem zustimmt.

Solange die WEU nicht in die EU integriert ist, fungiert sie als ein *link* bzw. ein „Scharnier“ zwischen EU und NATO.

### 5.1.3. Beziehungen zwischen EU und NATO

Eine solide Zusammenarbeit zwischen EU und NATO stellt die wesentliche Grundlage für den Erfolg der ESVP dar, da sich die EU ohne Abstützung auf NATO-Ressourcen bloß auf die Einsatzszenarien des unteren Spektrums der Petersberg-Aufgaben beschränken müsste. Daher ist das Zustandekommens eines EU-NATO Abkommens eine *conditio sine qua*

---

<sup>57)</sup> Österreich, Finnland, Irland und Schweden werden aufgrund ihrer neutralitätspolitisch bedenklichen Verpflichtungen daher auch schon als die „Post-neutralen“ gehandelt.

*non.* Zur Zeit scheidet ein solches an der ablehnenden Haltung Griechenlands gegenüber dem Ankara-Papier<sup>58)</sup>, sodass das heurige Außenministertreffen in Reykjavik - wie im Vorjahr in Budapest - keine diesbezügliche Erfolge zeitigte.

Gemäß der aktuellen Beschlusslage wird angestrebt, unnötige Duplizierungen von Strukturen der EU und der NATO zu vermeiden. Vielmehr sollen sich die beiden Organisationen komplementär ergänzen und gegenseitig unterstützen. Angesichts dieser Situation und in Verbindung mit den eingeschränkten Verteidigungsbudgets der EU-Staaten ist die Glaubwürdigkeit und Einsatzbereitschaft der ESVP insbesondere im oberen Bereich des Petersbergs-Spektrums auf absehbare Zeit von NATO Planungs- und Streitkräftekapazitäten abhängig. Daher kommt einer tragfähigen Lösung der EU-NATO Beziehungen zentrale Bedeutung zu. Der gesamte Themenkomplex umfasst insbesondere:

- Das politisch-strategische Verhältnis zwischen den Organisationen (zukünftige Rolle und Aufgabenstellung von EU und NATO) als die allen Sachfragen zu Grunde liegende Problematik;
- Die permanenten EU-NATO Beziehungen;
- Das Sicherheitsabkommen;
- Den Zugriff der EU auf NATO-Mittel und Kapazitäten (Berlin+)<sup>59)</sup>.

Das erfordert also enge und dauerhafte Beziehungen zwischen EU und NATO, die es bisher nicht gegeben hat. Dazu finden EU/NATO-Ministertagungen sowie Sitzungen des PSK mit dem Nordatlantikrat und der Militärausschüsse von EU und NATO statt. Beim praktischen Krisenmanagement auf dem Balkan haben EU und NATO wirksam kooperiert (z.B. gemeinsame Vermittlungsbemühungen in Südserbien und Mazedonien).

#### *5.1.4. Rüstungspolitische Zusammenarbeit*

Die rüstungspolitische Zusammenarbeit wird in den Vertrag von Amsterdam als erster wünschenswerter Schritt in Richtung einer gemeinsamen

---

<sup>58)</sup> Siehe dazu Kapitel 6.9.

<sup>59)</sup> Eine Vereinbarung für den Zugang der EU zu NATO-Mitteln und -Fähigkeiten ("Berlin plus"), die einen gesicherten Rückgriff auf NATO-Planungskapazitäten und die Annahme der Verfügbarkeit von NATO-Mitteln wie zum Beispiel AWACS-Flugzeuge einschließt.

Verteidigungspolitik einbezogen. Vorrangige Ziele sind dabei die Rationalisierung des europäischen Rüstungsmarktes und die Errichtung einer europäischen Rüstungsagentur (*European Armaments Agency* - EAA). Schon 1998 forderten die Verteidigungsminister Deutschlands, Frankreichs, Großbritanniens, Spaniens und Italiens in einer gemeinsamen Erklärung eine umfassende Restrukturierung der europäischen Rüstungsindustrie.

Im Rahmen der WEU existiert bereits der Kern einer rüstungspolitischen Zusammenarbeit, die *Western European Armaments Group* (WEAG), in der die zehn WEU-Staaten sowie Dänemark, Norwegen und die Türkei kooperieren. Die Errichtung einer europäischen Rüstungsagentur, die dann alle europäischen Rüstungsprogramme durchführt, ist in Sicht. Zwischen den WEAG-Teilnehmern ist eine erste Organisation - die *Western European Armaments Organisation* (WEAO) - im November 1996 gegründet worden, die aber nur über begrenzte Zuständigkeiten verfügt. Deutschland und Frankreich (später auch Großbritannien, Italien und Holland) sind auf diesem Weg schon fortgeschritten, indem sie schon im Januar 1996 die Schaffung einer gemeinsamen Agentur, der *Organisation Conjointe de Coopération en matière d'Armement* (OCCAR) mit Sitz in Bonn - in Gang gesetzt haben.

## **5.2. Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP)**

Der Amsterdamer Vertrag hat keine neuen Handlungsmöglichkeiten eröffnet. Alles, was nach dem neuen Text möglich ist, wäre - den entsprechenden politischen Willen vorausgesetzt - bereits mit den Maastrichter Bestimmungen machbar gewesen.

Erst der Europäischen Rat in Köln am 3./4. 6. 1999 brachte einschneidende Veränderungen. Die Staats- und Regierungschefs billigten zum einen „die Entwicklung von militärischen Fähigkeiten der EU zur Krisenbewältigung [im Rahmen der Petersberg-Aufgaben“. Dafür sind neben „nachdrücklichen Verteidigungsanstrengungen“ vor allem die Schaffung neuer Gremien vorgesehen: unter anderem eines ständigen sicherheitspolitischen Ausschusses – des PSK - in Brüssel, eines EU-Militärausschusses sowie eines EU-Militärstabs einschließlich Lagezentrum. Zum anderen beschlossen sie, von der in Art. 17 Abs. 1 EU-V eröffneten Option einer Integration der WEU in die Union tatsächlich Gebrauch zu machen.

Bei diesem Kölner Gipfel hat die Europäische Union eine Erklärung „zur Stärkung der Gemeinsamen Europäischen Sicherheits- und Verteidigungs-

politik<sup>60)</sup> veröffentlicht, die als „Geburtsstunde“ einer eigenständigen und operativen ESVP angesehen werden kann. Während der Vertrag von Amsterdam noch vorsah, dass die EU sich zur Durchführung von militärischen Maßnahmen der WEU bedient, heißt es in Köln: *„Wir, die Mitglieder des Europäischen Rates, wollen entschlossen dafür eintreten, dass die Europäische Union ihre Rolle auf der internationalen Bühne uneingeschränkt wahrnimmt. Hierzu beabsichtigen wir, der Europäischen Union die notwendigen Mittel und Fähigkeiten an die Hand zu geben, damit sie ihrer Verantwortung im Zusammenhang mit einer gemeinsamen europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik gerecht werden kann.“*<sup>61)</sup>

Damit können auch neutrale und bündnisfreie in vollem Umfang an EU-Operationen teilnehmen.

Dem ER von Köln war das französisch-britische Gipfeltreffen von Saint-Malo im Dezember 1998 vorausgegangen. Die neue Labour-Regierung unter Premierminister Blair zeigte sich in der Sicherheitspolitik europafreundlicher als ihre konservative Vorgängerregierung. Damit war der Weg frei für die Kölner Erklärung und die nachfolgende ESVP-Entwicklung.

Der Aufbau einer eigenständigen Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik wird - so wie die Erweiterung - zur Bewährungs- oder gar Zerreißprobe der Union. Zentrales Ziel ist die volle Handlungsfähigkeit der EU im Rahmen der internationalen Konfliktverhütung und Krisenbewältigung. Wenn die EU-Mitgliedstaaten auf diesen Feldern gemeinsam und erfolgreich handeln, wird dies identitätsbildend wirken und die Integration vertiefen. Die ESVP ist damit auch ein Schlüsselprojekt der weiteren europäischen Einigung. Die ESVP ist aber auch für die Glaubwürdigkeit der GASP und damit für die Außenwirksamkeit der EU im Bereich der Sicherheitspolitik unverzichtbar.

Die ESVP könnte nach dem Euro **das** Integrationsprojekt des 21. Jahrhunderts werden, auch wenn viele Hürden auf dem Weg zu überwinden sind.

---

<sup>60)</sup> Daher auch manchmal die Abkürzung GESVP.

<sup>61)</sup> Siehe dazu: <http://www.heise.de/tp/deutsch/inhalt/co/2916/1.html>

### 5.2.1. Ziele der ESVP

#### 5.2.1.1. Handlungsfähigkeit der Union

Die Union verfügt seit langem über ein breites Spektrum von politischen, wirtschaftlichen und finanziellen Instrumenten, um ihre Rolle und Interessen in der internationalen Politik wahrzunehmen. Das gebündelte Potential ihrer Mitgliedstaaten macht sie zu einem der einflussreichsten globalen Akteure. Was ihr vor allem fehlt, sind militärische und zivile Mittel für internationales Krisenmanagement, die der GASP zusätzlich Rückhalt und Profil verleihen können. Das soll durch die ESVP erreicht werden.

Die Kölner Erklärung fordert für die Union „die Fähigkeit zu autonomem Handeln“.<sup>62)</sup> Diese Autonomie bezieht sich im militärischen Bereich auf die Fähigkeit, Beschlüsse zu fassen und als Reaktion auf internationale Krisen eigenständige EU-geführte militärische Operationen durchführen zu können.

#### 5.2.1.2. Konfliktprävention und Krisenbewältigung

Gewaltfreie Konfliktregelung zu fördern ist ein zentrales Anliegen der Union, das sie durch das vom Europäischen Rat (ER) in Göteborg gebilligte Programm zur Verhütung gewaltsamer Konflikte<sup>63)</sup> unterstrichen hat. ESVP-Fähigkeiten dienen diesem Ziel in der Phase der akuten Prävention, wenn ein Ausbrechen von Gewalt nicht ausgeschlossen werden kann (sei es erstmalig oder nochmalig nach einem Waffenstillstand). Ist es bereits zu einer gewaltsamen Eskalation gekommen, geht es darum, den Gewaltkonflikt so rasch wie möglich zu beenden (akute Intervention). Die im Rahmen der ESVP aufzubauenden Krisenmanagementfähigkeiten sollen die Union in beiden Fällen (akute Prävention und akute Intervention) handlungsfähig machen.

#### 5.2.1.3. Krisenmanagement mit zivilen und militärischen Mitteln

Ein Markenzeichen und eine besondere Stärke der ESVP ist der parallele und ausgewogene Aufbau militärischer **und** ziviler Fähigkeiten, letztere definiert durch die vier auf dem ER in Feira im Juni 2000 beschlossenen Prioritäten Polizei, Rechtsstaats- und Zivilverwaltungspersonal sowie Katastrophenschutzfähigkeiten. Gerade die Balkan-Erfahrungen haben gelehrt, dass erst diese Kombination wirksames Krisenmanagement ermöglichen kann.

---

<sup>62)</sup> Siehe dazu: <http://www.heise.de/tp/deutsch/inhalt/co/2916/1.html>

<sup>63)</sup> Siehe dazu: <http://ue.eu.int/Newsroom/LoadDoc.cfm?MAX=1&DOC=!!!&BID=75&DID=66834&GRP=3578&LANG=4>

#### 5.2.1.4. Stärkung der transatlantischen Partnerschaft

Die EU und die USA bleiben füreinander die wichtigsten Partner. Von einem durch ESVP-Fähigkeiten handlungsfähigeren Europa profitieren deshalb beide Seiten. Wenn Europa seine Kräfte bündelt und mehr einbringt, kann es auch mehr mitbestimmen; aber ein leistungsfähigeres Europa ist auch ein besserer Partner, der die USA entlasten kann. Indem die ESVP auch eine Antwort auf ein verständliches amerikanisches Drängen ist, Europa möge nach dem Kalten Krieg einen größeren Teil der gemeinsamen Verantwortung und Lasten übernehmen, festigt sie auch das transatlantische Bündnis.

#### 5.2.1.5. Stärkung internationaler Organisationen

Die EU wird ihre ESVP-Mittel gemäß den Grundsätzen der Charta der Vereinten Nationen einsetzen. Für die ESVP werden Fähigkeiten aufgebaut, die ohne dieses Projekt nicht entwickelt bzw. konfiguriert worden wären und die auch und gerade die EU in die Lage versetzen sollen, auf Ersuchen federführender Organisationen wie der Vereinten Nationen und der OSZE wirksamer reagieren zu können.

#### 5.2.1.6. Vertiefung der Integration

Obgleich die ESVP als ein Teil der GASP und ein Projekt der zweiten Säule intergouvernemental angelegt ist, wird eine erfolgreiche ESVP die Integration fördern: gemeinsames Handeln in einem sensiblen Bereich wirkt identitäts- und gemeinschaftsbildend, und es ist ein erneuter Beleg dafür, dass sich das Bündeln von Kräften und damit Integration auszahlt. Ähnliche Wirkungen gehen bereits von der Vorbereitung auf gemeinsames Handeln aus: die Etablierung der Brüsseler Gremien und die in ihnen stattfindende ständige und routinemäßige Diskussion und politische Abstimmung; die Notwendigkeit, die Streitkräfteentwicklung in den Mitgliedstaaten auf der Grundlage der Harmonisierung des militärischen Bedarfs stärker aufeinander abzustimmen; mögliche gemeinsame Entwicklung und Beschaffung vom Material; im zivilen Bereich die neue Polizeieinheit im Ratssekretariat und gemeinsames Training und Vorbereitung auf Missionen.

#### 5.2.1.7. Kein Ersatz für die NATO

Die ESVP soll die EU befähigen, die im Amsterdamer Vertrag festgelegten Petersberg-Aufgaben (humanitäre Aufgaben und Rettungseinsätze, friedenserhaltende Aufgaben sowie Kampfeinsätze bei der Krisenbewältigung, einschließlich friedensschaffender Maßnahmen) bewältigen zu können. Sie kann

und soll die NATO nicht ersetzen, sondern ergänzen. Die Atlantische Allianz bleibt weiterhin zuständig für die kollektive Verteidigung (Art. 5-Einsätze) ihrer Mitglieder (sowie der WEU-Mitglieder); auch für internationales Krisenmanagement (Nicht-Art. 5-Einsätze) bleibt das Bündnis - neben der EU - unverzichtbar. Politisch und militärisch bleibt Washington ein nicht wegzudenkender Partner. Autonom wird die EU militärisch nur in jenen Fällen handeln, in denen sich die NATO als Ganzes nicht engagiert.

#### 5.2.1.8. Keine europäische Armee

Die Feststellung der Staats- und Regierungschefs von Helsinki 1999, dass die 60.000 Mann Krisenreaktionskräfte keineswegs eine Europäische Armee implizieren macht klar, dass das Ziel der ESVP nicht die Schaffung einer europäischen Armee ist. Budgetäre Zwänge, verstärkt durch die Stabilitätskriterien des Euro, werden die Bildung einer solchen auf absehbare Zeit in das Reich der Träume verbannen.

Die Streitkräfte bleiben ihrem jeweiligen nationalen Kommando unterstellt und werden nur im Falle einer EU-Operation dem militärischen Oberbefehlshaber für den Einsatz unterstellt. Ziel ist vielmehr, eine Fähigkeit zu gemeinsamem Handeln für internationales Krisenmanagement zu schaffen.

### 5.2.2. *Aufbau der nötigen ESVP-Ressourcen*

#### 5.2.2.1. Militärische Kapazitäten

Auf dem ER Helsinki im Dezember 1999 haben sich die EU-Mitgliedstaaten das Leitziel (*Headline Goal*) gesetzt, unter Rückgriff auf vorhandene Streitkräfte Truppen bis Korpsstärke (50-60.000) – lageabhängig zuzüglich Luftwaffen- und Marineeinheiten – innerhalb von 60 Tagen für Petersberg-Aufgaben verlegen und diese Operation mindestens ein Jahr durchhalten zu können. Darüber hinaus wurden kollektive Fähigkeitsziele (*Collective Capability Goals*) in den Bereichen Führung, strategische Aufklärung und strategischer Transport beschlossen. Sie dienen dem Zweck, die kollektiven Anstrengungen der Mitgliedstaaten besonders auf den Ausgleich von Defiziten in diesen für die Durchführung von Petersberg-Einsätzen kritischen Bereichen zu richten.

Im Zuge der Umsetzung dieser Ziele wurde ein *Helsinki Headline Goal Catalogue* (HHC) aufgestellt, der den für die Durchführung von Operationen im gesamten Petersberg-Spektrum benötigten maximalen Bedarf an



militärischen Mittel und Fähigkeiten auflistet. Er diene als Bezugsgrundlage für die anlässlich der Beitragskonferenz (*Capabilities Commitment Conference*) im November 2000 von den EU-Mitgliedstaaten gemeldeten nationalen Beiträge zum militärischen Planziel, die im *Helsinki Force Catalogue* (HFC) zusammengefasst wurden.

Am 20. 11. 2000 verpflichteten sich 14 EU-Staaten (ohne Dänemark) in Brüssel, für die geplante Schnelle Eingreiftruppe der EU, die bis 2003 für EU-geführte militärische Operationen zum Krisenmanagement einsatzfähig sein soll, insgesamt über 100.000 Mann an Bodentruppen, etwa 400 Kampfflugzeuge und 100 Schiffe zur Verfügung zu stellen.<sup>64)</sup> Damit ist das Planziel (bis zu 60.000 Mann zuzüglich ggf. Luft- und Seeunterstützung) in quantitativer Hinsicht erreichbar. Die EU-Außen- und Verteidigungsminister stellten jedoch qualitative Defizite fest, die durch eigene Bemühungen und den Rückgriff auf NATO-Kapazitäten überwunden werden sollen: Verbesserungen sind erforderlich in Bezug auf Verfügbarkeit, Verlegefähigkeit, Durchhaltefähigkeit und Interoperabilität der unter nationaler Kontrolle verbleibenden, für EU-Missionen zusammengeführten europäischen Streitkräfte; Defizite bestehen v. a. im Bereich der Führung, der Satelliten- und Luftaufklärung sowie des strategischen Luft- und Seetransports. Auch die 13 EU-Beitrittskandidaten sowie die nicht zur EU gehörenden NATO-Mitglieder Island und Norwegen haben ihre Beiträge zu der Schnellen Eingreiftruppe der EU schon gemeldet.

Auf der Konferenz über die Verbesserung der Fähigkeiten (*Capabilities Improvement Conference*) im November 2001 wurde eine Zwischenbilanz gezogen und ein Europäischer Aktionsplan zu den Fähigkeiten (*European Capabilities Action Plan*) verabschiedet. Einerseits wurde festgestellt, dass die gemeldeten Beiträge der Mitgliedstaaten (mehr als 100.000 Personen, etwa 400 Kampfflugzeuge und 100 Schiffe) zwar Operationen im gesamten Spektrum der Petersberg-Aufgaben erlauben würden, diese aber noch Beschränkungen hinsichtlich ihrer Größenordnung und Dislozierungsfrist unterlägen. Der Aktionsplan soll Mittel und Wege aufzeigen, wie diese Beschränkungen abgebaut werden können. Er sieht dazu u. a. vor, auf der Grundlage nationaler Beschlüsse die Verteidigungsanstrengungen stärker zu koordinieren und durch Synergieeffekte eine höhere Effizienz zu erreichen.

---

<sup>64)</sup> Verteidigungsminister Herbert Scheibner gab den österreichischen Beitrag bekannt, nämlich 1 leichtes Infanteriebataillon, 1 gepanzertes Infanteriebataillon und eine ABC-Abwehrkompanie (insgesamt 2000 Mann).

### 5.2.2.2. Übernahme der operativen Funktionen der WEU

Der Ministerrat der Westeuropäischen Union (WEU) beschloss am 13. 11. 2000 in Marseille, die letzten operativen Funktionen auf die EU zu übertragen. Das Satellitenzentrum in Torrejon de Ardoz (Spanien) und das Institut für Sicherheitsstudien in Paris werden als EU-Agenturen weitergeführt. Die WEU, die seit 1. 7. 2001 nur noch einige wenige Aufgaben hat (v a. Rüstungszusammenarbeit) bleibt formell als Organisation bestehen als Rahmen für die in Art. V des geänderten WEU-Vertrags vorgesehene, nur die zehn Vollmitglieder bindende gegenseitige Beistandsverpflichtung im Falle eines bewaffneten Angriffs. Vorerst bestehen bleibt auch die Parlamentarische Versammlung der WEU, jedoch als Gremium ohne Aufgabe.

### 5.2.2.3. Zivile Kapazitäten

Auch für den Aufbau ziviler Kräfte sind Planziele aufgestellt worden. Als erstes wurde auf dem ER in Feira im Juni 2000 beschlossen, dass die EU-Mitgliedstaaten bis 2003 in der Lage sein sollen, bis zu 5.000 Polizisten (davon 1.000 innerhalb von 30 Tagen) für EU-Beiträge zu von internationalen Organisationen (UN, OSZE) geführten Missionen oder für EU-autonome Einsätze bereitzustellen (derzeit sind aus EU-Mitgliedstaaten ca. 3.500 Polizisten in Auslandseinsätzen). Die Polizeibeitragskonferenz im November 2001 hat ergeben, dass diese Ziele erreicht werden dürften.

Im Hinblick auf mögliche Polizeimissionen wird zwischen zwei grundsätzlichen Typen unterschieden: Einsätze zur Stärkung lokaler Polizeikräfte (Beratung, Ausbildung, Beobachtung) und Einsätze mit exekutiven Befugnissen ergänzend oder anstelle lokaler Polizeikräfte (letzteres z.B. im Kosovo). Die EU will beide Arten durchführen können und verfügt dazu auch über die entsprechenden Polizeikräfte.

Auf dem ER in Göteborg wurden im Juni 2001 weitere zivile Planziele beschlossen:

- Bereitstellung von bis zu 200 Experten im Rechtsstaatsbereich (Richter, Staatsanwälte, Strafvollzugsbeamte);
- Bildung eines Personalpools von Zivilverwaltungsexperten;
- kurzfristig entsendbare Katastrophenschutz-Teams von bis zu 2.000 Personen.

### 5.3. Der Vertrag von Nizza

Der Vertrag von Nizza<sup>65)</sup> wurde am 26. Februar 2001 von den Außenministern der Mitgliedstaaten unterzeichnet und bedarf nun der Ratifizierung in den Mitgliedstaaten. Durch die neuen Vertragsbestimmungen gilt das Prinzip der qualifizierten Mehrheit zusätzlich für die Ernennung von Sonderbeauftragten der EU.

Daneben wurden die operativen Bezüge auf die WEU gestrichen, die durch die Entwicklung der ESVP obsolet geworden sind.

An die Stelle des bisherigen Politischen Komitees tritt das neu geschaffene Politische und Sicherheitspolitische Komitee (PSK). Dieses wurde im Art. 25 sogar mit einer eigenen Beschlussfähigkeit ausgestattet, wenn es um Krisenmanagementoperationen geht und der Rat es dazu ermächtigt.

Im Bereich der GASP wird die grundsätzliche Möglichkeit einer verstärkten Zusammenarbeit eingeführt.

In dem noch nicht in Kraft getretenen Vertrag werden Anpassungen vorgenommen, die den operativen Aufbau der ESVP als ein eigenständiges Projekt der Union reflektieren.

Der ER billigte am 8. 12. 2000 in Nizza den Bericht der Ratspräsidentschaft zur ESVP und traf damit Grundsatzentscheidungen zur deren Weiterentwicklung: Erklärung über die Bereitstellung der militärischen Fähigkeiten, Verbesserung der Fähigkeiten der EU im Bereich der zivilen Aspekte der Krisenbewältigung, Einsetzung neuer ständiger politischer und militärischer Gremien im Rat (PSK, Militärausschuss und Militärstab)<sup>66)</sup>, Regelungen zur Beteiligung der nicht der EU angehörenden europäischen NATO-Staaten und der anderen EU-Beitrittskandidaten sowie Dauervereinbarungen über Konsultation und Zusammenarbeit zwischen EU und NATO. Ziel der Union ist es, möglichst bald einsatzbereit zu sein.

Die Türkei, Mitglied der NATO, aber nicht der EU, die als assoziiertes Mitglied der WEU umfassende Mitspracherechte hat, ist nicht bereit, der EU für deren militärische Operationen einen automatischen Zugang zu den Planungskapazitäten, Mitteln und Fähigkeiten der NATO zu gewähren;

---

<sup>65)</sup> Siehe dazu: [http://europa.eu.int/eur-lex/de/treaties/dat/nice\\_treaty\\_de.pdf](http://europa.eu.int/eur-lex/de/treaties/dat/nice_treaty_de.pdf)

<sup>66)</sup> Diese lösten im März bzw. April 2001 die bisherigen Interimgremien ab.

sie will darüber nur Einzelentscheidungen zulassen (Vetorecht) und fordert eine Beteiligung an den EU-Entscheidungen über Kriseneinsätze.<sup>67)</sup>

Auf dem ER in Nizza im Dezember 2000 wurde beschlossen, die ESVP spätestens bis Ende 2001 einsatzbereit zu machen. Das geschah auf dem ER Laeken<sup>68)</sup> im Dezember 2001 durch die „Erklärung der Einsatzbereitschaft“.

Darin wird festgestellt, dass die Union nunmehr „einige“ Operationen zur Krisenbewältigung durchführen kann. Welche dies sind, wird nicht definiert, um den notwendigen politischen Entscheidungsspielraum zu bewahren. Es wird aber betont, dass es noch erheblicher Fortschritte bedarf, um „Operationen, die größte Anforderungen“ stellen, durchführen zu können.

#### **5.4. Aufbau- und Ablauforganisation des EU Krisenmanagements**

Das Politische und Sicherheitspolitische Komitee (PSK; Political and Security Committee – PSC)<sup>69)</sup> dient der Erörterung außen- und sicherheitspolitischer Fragen, um eine Entscheidung durch die politische Ebene vorzubereiten. Es übernimmt die politische Kontrolle und strategische Leitung jeder EU-Reaktion auf eine Krise, wobei der Generalsekretär/Hohe Vertreter für die GASP den Vorsitz im PSK führt.

Auf militärischer Seite sind ein Militärausschuss (MA) - EU Military Committee (EUMC) - und ein Militärstab (MS) - EU Military Staff (EUMS) eingerichtet worden. Der MA setzt sich zusammen aus den Generalstabschefs der Mitgliedstaaten, die vor Ort durch militärische Delegierte vertreten werden (erster Vorsitzender ist der finnische General Hägglund). Er berät das PSK militärisch, gibt ihm gegenüber Empfehlungen ab, nimmt die militärische Leitung aller militärischen Aktivitäten wahr und legt Leitvorgaben für den Militärstab fest. Der MS (erster Leiter ist der deutsche Generalleutnant Schuwirth) hat die drei operativen Hauptfunktionen der Frühwarnung, Lagebeurteilung und strategischen Planung.

Auf ziviler Seite ist eine Ausschuss für zivile Aspekte des Krisenmanagements (CIVCOM) eingesetzt worden. Er entwickelt und setzt zivile Planziele um und gibt Empfehlungen und Stellungnahmen an das PSK

---

<sup>67)</sup> Vgl.: Antonio Missiroli EU-NATO Cooperation in Crisis Management: No Turkish Delight for ESDP, in Security Dialogue 1/02 S. 9-26

<sup>68)</sup> Siehe dazu: [http://www.europa.eu.int/comm/laeken\\_council/index\\_en.htm](http://www.europa.eu.int/comm/laeken_council/index_en.htm)

<sup>69)</sup> Siehe dazu: [http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/eu\\_politik/gasp/akteure\\_html](http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/eu_politik/gasp/akteure_html)

und andere Ratsgremien. Seit Juni 2001 gibt es im Ratssekretariat eine Polizeieinheit für die Planung und Durchführung von EU-Polizeioptionen, die auch an der Verwirklichung der Polizeiplanziele beteiligt ist.

## **6. Schwierigkeiten der GASP**

### **6.1. Politische und institutionelle Grenzen**

Der Kompromiss von Amsterdam bleibt hinter den Vorstellungen des Europäischen Parlaments, der Kommission und der integrationswilligen Staaten zurück, obwohl eine Reihe von Reformschritten getan wurde.

Das Resultat ermöglicht somit eine relative Stärkung der außen- und sicherheitspolitischen Identität der Union, doch bleibt die GASP eine zwischenstaatliche und keine vergemeinschaftete Politik. Sie umfasst Elemente der Konsultation, der Koordination und der Kooperation und verpflichtet die Mitgliedsstaaten zu Loyalität und gegenseitiger Solidarität, d.h., dass bei der Umsetzung viel davon abhängen wird, ob der politische Wille zum gemeinsamen Handeln stärker ist als nationaler Egoismus und Prestigedenken.

Hier ist nur zu hoffen, dass die Tatsache, dass die Mitgliedsstaaten im nationalen Alleingang wenig bewirken können - die Bevölkerung der Union macht kaum acht Prozent der Weltbevölkerung aus - die Bereitschaft zum gemeinsamen Handeln stärken wird.

Ein Problem bleibt auch noch, dass bei aller Notwendigkeit für institutionelle und prozedurale Reformen die strukturellen Defizite der GASP nicht leicht zu beheben sind. Daher wird es darauf ankommen, dass der erste Herr GASP, der als „ein Gesicht und eine Stimme“ der Union auf internationaler Bühne auftreten soll und dessen Kompetenz bis jetzt noch nicht ganz klar definiert ist, seine Rolle aktiv und selbstbewusst anlegt und sich nicht zu einer Symbolfigur degradieren lässt.

### **6.2. Gefährdung der transatlantischen Beziehungen**

Durch die gelungene Einführung des Euro hat die Union ihr internationales Profil und damit ihr Selbstbewusstsein zum beschleunigten Aufbau der GASP gestärkt, was wiederum zur Stärkung des Stellenwertes der erweiterten EU in der umfassenden Sicherheitsarchitektur Europas beitragen sollte.

Zusätzlich dazu war aber eine andere Tatsache in der letzten Zeit zu beobachten, dass nämlich die USA ihre Autorität und Hegemonie im europäi-

schen sicherheitspolitischen Feld vor allem durch die NATO-Osterweiterung und die Operation in Jugoslawien unumstritten verstärkt haben. Es liegt klar im amerikanischen Interesse, dass Europa in Zukunft mehr Verantwortungen - auch in finanzieller Hinsicht - übernimmt, ohne dabei eine Schwächung der amerikanischen Hegemonie und der Hauptrolle der amerikanisch dominierten NATO in Europa herbeizuführen.

Die Frage ist dann nur, wieweit die Union mit der Entwicklung ihrer umfassenden Integration in der Lage ist, weltpolitisch stark und unabhängig zu handeln. Die Aufrechterhaltung der engen strategischen Beziehungen zwischen Europa und den USA wird daher eine große sicherheitspolitische Herausforderung im 21. Jahrhundert bilden.

Wenn die Europäer sich mit vierzig Jahren Verzug daran machen, jenen zweiten Pfeiler in der NATO zu errichten, von dem einst John F Kennedy sprach, so werden sie das nicht tun, um das Atlantische Bündnis zu schwächen. Die Amerikaner werden Europa nur dann als ebenbürtigen Partner betrachten, wenn die Politik über Deklarationen hinausgeht und zu einer sichtbaren Effizienz militärischer Anstrengungen führt. Eine Allianz, in der die Europäer sich nicht länger bevormundet und die Amerikaner sich nicht länger ausgenutzt fühlen, bindet das beste Fundament transatlantischer Partnerschaft. Nur so könnte die Entwicklung des Verhältnisses von EU und NATO kein Nullsummenspiel werden, sondern einen Mehrwert erbringen. Die Bedeutung der NATO, sich als Klammer zwischen Europa und den USA zu erhalten, würde unterstützt.

Und hierfür besteht eine deutliche Notwendigkeit. Die USA bleiben zwar auf absehbare Zeit die einzige Weltmacht. Aber auch die USA bleiben auf Partner angewiesen. Der Partner, der für die USA aufgrund von Interessen und Wertvorstellungen der bestgeeignete ist, bleibt Europa eine nicht nur wirtschaftlich, sondern auch politisch handlungsfähige. Europa böte den USA die Chance auf eine Partnerschaft, wie sie kein Land alleine in Europa bieten könnte. Eine starke transatlantische Partnerschaft braucht ein starkes Europa, eine „Europe Puissance“.

### **6.3. Militärtechnische und operative Unterlegenheit**

Im Rahmen der WEU verfügt die EU über das Eurokorps, die multinationale Division, die Eurofor und Euromarfor. Diese Truppenverbände sind aber den Petersberg-Aufgaben überhaupt nicht gewachsen. Die Luftan-

griffe in Jugoslawien durch die NATO haben nochmals deutlich bewiesen, dass die europäischen Streitkräfte sowohl in der operativen Einsatzbereitschaft als auch in der den modernen Konflikt angepassten Rüstung und Militärtechnik immer weiter hinter den USA zurückbleiben. Die USA lieferten der Operation „The Allied Force“ u. a. die allermeisten Aufklärungs- und Kommunikationsmittel sowie ca. 75% der Kampfflugzeuge und mehr als 80% der Munition, während Europa mangels Aufklärungssatelliten, Luftbeweglichkeit, Kampfkraft und Durchhaltevermögens der Streitkräfte, auch mangels Beschaffung „intelligenter“, also punktzieldauglicher Munition, nicht zuletzt grundsätzlicher Interoperabilität mit den amerikanischen Streitkräften, nur ein Viertel der Bombardementsaufgaben der NATO erfüllen konnte. Die klare Unterlegenheit der europäischen Streitkräfte im Vergleich mit der amerikanischen Armee bestimmt, dass die EU-Mitglieder der NATO noch lange nicht in der Lage sind, die Krisen vor der eigenen Tür zu kontrollieren und zu beseitigen. Deswegen müssen sie kurz- und mittelfristig noch weiter unter dem Dach der USA und NATO bleiben.

#### **6.4. Nationalen Egoismen und gegenseitiges Misstrauen**

Die GASP besteht zu einem großen Teil aus einer eher deklaratorischen Diplomatie, d.h. der Vorsitz des Rates gibt jeden Monat mehrere Erklärungen zu außenpolitischen Tagesfragen im Namen der EU ab, trägt wenig durch konkrete Maßnahmen zur Lösung der regionalen Krisenherde als eigenständiger Akteur bei. Vor allem während der Krise im früheren Jugoslawien traten die Schwachstellen der außenpolitischen Aktion der EU ganz deutlich zutage. Das liegt daran, dass die Union unter diversen Interessenskonflikten ihrer Mitglieder leidet und der GASP der EU das Potential, der politische Wille und der Konsens eines Kerns von Mitgliedsstaaten fehlt, um das nötige strategische Merkmal in die intergouvernementale Konstruktion der GASP einbringen zu können. Die Wahrheit ist, dass Europa in Krisen abhängt vom Willen und der Fähigkeit einzelner Staaten<sup>70)</sup>, gemeinsam zu handeln und von ihrer Bereitschaft, sich die strategischen Herausforderungen der europäischen Politik zu eigen zu machen. Gelingt es, das Potential, die Interessen und die Ambitionen dieser Staaten zu einer funktionsfähigen Gemeinschaft zusammenzuführen, so könnte daraus ein Impuls für die fehlende Willensbildung im Rahmen der GASP entstehen.

---

<sup>70)</sup> Sogenannte *Coalitions of the able and willing*.

## 6.5. Mangelnde Rüstungskooperation

Die militärisch-technische Rückständigkeit der europäischen Streitkräfte gründet u. a. darin, dass die EU-Mitglieder wegen des rüstungspolitischen Alleingangs und wegen des Mangels an einem effizienten Kooperationsmechanismus der Rüstungsindustrien innerhalb der EU ihre finanziellen und technischen Vorteile nur schwer entfalten können. Daher wird das langfristige Bemühen um gemeinsame Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten besonders im hochtechnisierten Rüstungsbereich stark behindert.

Die bestehenden Institutionen wie z.B. die WEAG, WEAO, und OCCAR können noch keine der Entwicklung entsprechende Rolle spielen. Die am 26. 7. 1995 errichtete Ad hoc-Gruppe „Europäische Rüstungspolitik“ (POL-ARM) hat jahrelang auch keine inhaltlichen Erfolge erzielt. Auf die Schaffung der „Europäischen Rüstungsagentur“ (EAA) scheint Europa noch nicht vorbereitet zu sein.

Hinsichtlich des finanziellen Aspekts ist auch zu verstehen, dass den EU-Mitgliedern weniger Spielraum zur Erhöhung der Verteidigungsausgaben in den folgenden Jahren bestehen wird, da sich die EU mittelfristig wohl weiterhin mehr für die Stabilität des Euro, die Sicherung des Wirtschaftswachstums sowie für ihre neue, heikle Erweiterung finanziell einsetzen wird.

Außerdem lässt sich auch nicht übersehen, dass eine umfassende Restrukturierung und grenzüberschreitende Fusion der Rüstungsindustrien das chronische Problem der Arbeitslosen im Umfang von etwa 16 Millionen Menschen in der ganzen Union noch zuspitzen könnte.

## 6.6. Eingeschränkte Handlungsfähigkeit der WEU

Der Einsatz sowohl in Bosnien als auch im Kosovo hat sehr deutlich gezeigt, dass mangels bewährter Militärmittel zum Krisenmanagement die EU-Mitglieder überhaupt keine echte GASP durchführen konnten. Entsprechende Investitionen bei den europäischen Streitkräften sind daher erforderlich, da die europäischen Streitkräfte weder mit der technischen Entwicklung noch mit der Kampfkraftsteigerung der US-Streitkräfte mithalten können. Deutschland, Frankreich und Großbritannien haben deswegen eine Reihe von Vorschlägen zum Aufbau einer europäischen Krisenreaktionstruppe, gestützt auf das Eurokorps, zur Verbesserung des Führungsinformationssystems sowie der strategischen Transportfähigkeit u.ä. angeboten, deren Realisierung aber noch auf sich warten lässt. Daher würde der GASP in der absehbaren Zu-



kunft weiterhin keine Krisenreaktionstruppe, geschweige denn einheitliche europäische Streitkräfte zur Verfügung stehen.

Angesicht der als europäischer Pfeiler der NATO anerkannten WEU wäre es politisch auch zweifelhaft, ob sie mit dem sogenannten. *Combined Joint Task Force (CJTF)*-Konzept<sup>71)</sup> im Rahmen der NATO wirklich eine Schlüsselfunktion für eventuelle europäische Militäroperationen zur Krisenbewältigung übernehmen könnte. Die Nutzung von NATO-Einrichtungen und Mitteln durch die WEU setzt ja die Zustimmung der USA voraus.

Auf dem Gebiet der Sicherheits- und Verteidigungspolitik wurden zwar die Grundlagen für europäisches Krisenmanagement geschaffen aber die WEU, die ihre politische Legitimation von der EU ableitet, in der EU aufgehen sollte und bis zu diesem Zeitpunkt als operativer militärischer Arm instrumentalisiert ist, ist zur Auftragserfüllung im großen Maß auf NATO-Kapazitäten angewiesen sein. Entscheidende Weichenstellungen für die europäische Sicherheit werden daher weniger in der EU als im Rahmen der NATO vorgenommen.

Die komplizierten Verfahren und Abläufe machen ein rasches, effizientes Handeln der WEU kaum möglich. Die gegenwärtige Konstruktion der WEU als Scharnier zwischen der EU und der NATO hat auch zur Folge, dass das politische Gewicht der Union in der innerhalb der NATO aufzubauenden militärischen Dimension der ESVI nicht zum Tragen kommt. Das politische Gewicht der WEU als europäischer Pfeiler in der NATO ist zu gering. Dieser Zustand wird erst überwunden werden, wenn die Union anstelle der WEU in der transatlantischen Zusammenarbeit auftritt.<sup>72)</sup>

### **6.7. Verflechtung mit dem Gemeinschaftssektor**

Ein Problem aller GASP-Instrumente ist ihre Verflechtung mit dem EG-Sektor. Dieses Problem wird immer dann virulent, wenn Entscheidungen im Rahmen der GASP eindeutig Gemeinschaftskompetenzen berühren, beispielsweise bei Wirtschaftssanktionen.

Diese Fälle werden zum Lackmus-Test der im EU-Vertrag postulierten Kohärenz der Handlungsweisen.

---

<sup>71)</sup> Das 1996 eingeführte NATO-Konzept bezweckt die Zusammenstellung flexibler, verlegbarer, multinationaler (combined), teilstreitkräfteübergreifender (joint) Hauptquartiere, um rasch auf krisenhafte Entwicklungen (nicht-Art. V Szenarien) reagieren zu können.

<sup>72)</sup> Frühestens ab 2003.

## 6.8. Unterschiedliche Mitgliedschaften

Ein Problem ist noch durch die unterschiedlichen Mitgliedschaften in der EU, WEU und der NATO und durch das bisherige Beharren der bündnisfreien Staaten einschließlich Österreichs auf nationalen sicherheitspolitischen Sonderwegen gegeben.

So gibt es seit dem WEU-Ministerratstreffen in Luxemburg 1994<sup>73)</sup> folgende Mitgliedschafts- bzw. Zugehörigkeitskategorien<sup>74)</sup> der WEU:

- Mitglieder (Alle zehn WEU Mitglieder sind auch in der NATO.);
- Assoziierte Mitglieder (drei der restlichen neun NATO- Mitglieder);
- Assoziierte Partner (weder NATO- noch EU- Mitglieder);
- Beobachter (Mitglieder der NATO und/oder der EU).

Diese unterschiedlichen Mitgliedschaften in den internationalen Organisationen waren auch der Ausgangspunkt für den Konflikt in Maastricht. Dieser entspann sich in erster Linie an der Tatsache, dass alle zehn Vollmitglieder der WEU gleichzeitig Mitglieder der NATO sind. Vor allem Dänemark, Großbritannien, die Niederlande und Portugal fürchteten eine Schwächung der NATO durch eine zu enge Einbindung ihres „europäischen Pfeilers“ WEU in die Europäische Union. Andere Länder wie Belgien, Deutschland, Frankreich und Spanien dagegen wollten die Union mit einer eigenen verteidigungspolitischen Kompetenz ausstatten. So kam es zur bekannten Kompromissformel: Die EU verfügt zwar über Zuständigkeiten in der Verteidigungspolitik, bedient sich zur Wahrnehmung dieser Aufgaben aber der WEU.

Das System funktioniert also nach folgendem Prinzip: Als EU erklären die 15 Mitgliedstaaten, dass sie für verteidigungspolitische Aufgaben die WEU um Unterstützung bitten werden; als WEU erklären zehn von diesen 15, dass sie diese Unterstützung gerne gewähren werden. Damit ist die EU beinahe um eine weitere, vierte Säule gewachsen - mit dem entscheidenden Unterschied, dass diese nicht unter dem gemeinsamen Dach der Europäischen Union steht und gleichzeitig als europäischer Pfeiler der Atlantischen Allianz zu dienen hat.

<sup>73)</sup> Die sogenannte *Kirchberger Erklärung* wurde im Gefolge der Europa-Abkommen der EU neun MOEL notwendig. Slowenien kam 1996 als zehntes Assoziiertes Mitglied hinzu.

<sup>74)</sup> Auch als variable Geometrie bekannt.

Diese Konstruktion hat in der Realität bislang nicht viel Wirkung gezeigt. Zwar gab es eine Reihe sinnvoller Anpassungen - der Sitz der WEU wurde von London nach Brüssel verlegt, die Ratspräsidentschaft in der WEU von einem auf ein halbes Jahr verkürzt und so mit der der EU synchronisiert -, aber wer auf die Entstehung einer eigenständigen, von den USA unabhängigen, sicherheitspolitischen Identität Europas gesetzt hatte, sah sich getäuscht.

### 6.9. Die griechisch-türkische Kontroverse

Wie in Kapitel 4.4.9 ausgeführt, scheitert das Zustandekommen eines EU-NATO Abkommens an der ablehnende Haltung Griechenlands zu den im Ankara-Papier gemachten Zugeständnissen an die Türkei - seinem Erzfeind - und NATO-Verbündeten. Sollten die USA und die EU-Mitgliedstaaten Griechenland zu überzeugen schaffen, dem gesicherten Zugriff der EU auf NATO-Planungskapazitäten, Mittel und Fähigkeiten zuzustimmen, würde dies das Ziel der *interlocking institutions*<sup>75)</sup> fördern. Schaffen sie es nicht, werden NATO-Kapazitäten absehbar dupliziert und die Verteidigungsbudgets noch mehr belastet: EU und NATO würden zu *interblocking institutions*<sup>76)</sup>. Dies kann und darf nicht im Interesse der Europäer und der USA sein. Das Verhältnis EU-NATO muss daher nach der Formel *Separable, but not Separate* gestaltet werden.

Die Zusagen des Istanbul-Papiers vom Dezember 2001, in welchem die USA und EU-Mitgliedstaaten der Türkei zugesichert haben, dass die ESVP unter keinen Umständen jemals gegen einen NATO-Partner gerichtet werde, haben dazu geführt, dass Griechenland die Abkommen der EU mit der NATO blockiert hat. Die Türkei hatte über ein Jahr darauf gedrungen, dass sie ebenfalls an EU-Operationsplanungen beteiligt wird.

Die Beschlüsse von Nizza stellen den nicht zur EU gehörenden europäischen Verbündeten aber nur enge Konsultationen in Aussicht. Ankara fürchtete, dass Griechenland die EU nutzen würde, um in türkischen Interessengebieten wie der Ägäis oder auf der geteilten Insel Zypern Truppen auch gegen die Türkei einzusetzen. Von daher sichert das Istanbul-Papier im weiteren zu, dass die EU, auch bei autonomen Operationen ohne Mittel

---

<sup>75)</sup> Vgl.: Heinz Vetschera: Grenzen und Möglichkeiten kooperativer Sicherheitspolitik in Europa am Beispiel der OSZE, in Erich Hochleitner (Hg.): Das europäische Sicherheitssystem zu Beginn des 21. Jahrhunderts, Wien, 2000, S 93ff.

<sup>76)</sup> Vgl.: ebenda.

und Fähigkeiten der NATO, jeden NATO-Partner vor dem Einsatz konsultiert und auf dessen Interessen Rücksicht nehmen wird, wenn die geplanten Operationen in der Nähe dieses Landes vorgesehen sind oder dessen Sicherheitsinteressen betreffen.

Griechenland war an den Verhandlungen zum Istanbul-Papier nicht beteiligt und fürchtet nun, dass die Türkei solche Interessen etwa im überwiegend moslemischen Albanien geltend macht, wenn die EU bei einer Krise eingreifen will, die die Sicherheit Griechenlands berührt.

Frankreich, das eine potentielle NATOisierung der EU infolge einseitiger Abhängigkeiten vermeiden will, fördert unterschwellig die Tendenz zur Schaffung autonomer militärischer Planungskapazitäten in der EU.

Ein Vorgehen, das die Arbeiten in der NATO bestenfalls dupliziert, im schlechtesten Falle aber unkoordiniert und inkohärent verlaufen lassen kann. Sollte der gesicherte Zugriff auf NATO Planungskapazitäten wegen der Vorbehalte und der anscheinend stillschweigenden Duldung durch Frankreich scheitern, müsste die EU mittelfristig zumindest für das obere Petersberg-Spektrum einen erheblichen, die NATO-Einrichtungen duplizierenden Kapazitätsaufbau vornehmen.

Das untere und mittlere Einsatzspektrum könnte durch die Planungskapazitäten der nationalen strategischen Hauptquartiere abgedeckt werden. Entstünden derartige parallele Strukturen der EU zur NATO, wäre der politische Schaden schwer kalkulierbar. Die Unteilbarkeit der Verantwortung für Sicherheit und Stabilität, die durch den politisch beabsichtigten Abstimmungsprozess zwischen EU und NATO sichergestellt werden soll, wäre nicht mehr gewährleistet.

Wie sich diese Eigendynamik weiterentwickelt, bleibt abzuwarten. Wenn dieser Gordische Knoten zum NATO-Gipfel in Prag im November 2002 nicht lösen lässt, muss er im Vorfeld der Entscheidung zur EU-Erweiterung oder auch spätestens bis zur EU-Regierungskonferenz im Jahre 2004 durchschlagen werden.

## 7. Perspektiven der GASP

Die Entwicklungsperspektiven der GASP hängen wesentlich von den folgenden Elementen ab:

### 7.1. Erweiterung der EU

Durch die Erweiterung der EU 15 auf eine womöglich EU 27 wächst für die GASP ihr politisches Gewicht. Europa erhält „neue Nachbarn“, die zunehmende Bedeutung für die Außen- und Sicherheitspolitik erlangen. Gleichzeitig nimmt aber auch die Heterogenität der Interessen zu. Dadurch entstehende Probleme bei der Abstimmung politischer Positionen müssten durch verstärkte Einführung von Mehrheitsentscheidungen gemildert werden. Die Erweiterung - nicht als Prozess sondern als Ergebnis - ist *per se* schon ein sicherheitsverstärkender Faktor (i. S. kooperativer oder integrativer Sicherheit), in dem sie die EU-Mitglieder zu ein und derselben Solidar- und Wertegemeinschaft (Demokratie, Marktwirtschaft, Rechtsstaatlichkeit) zusammenschweisst. Zusätzlich zu dieser internen Wirkung (Sicherheit mit einander) wirkt eine größere Union auch extern (Sicherheit vor einander), insofern, als die moralische Schwelle, gegen die Interessen einer Vielzahl von Staaten zu verstoßen, höher liegt.

### 7.2. NATO neu und die transatlantischen Beziehungen

Für die Rolle der USA im transatlantischen Sicherheitsverbund im 21. Jahrhundert gilt: Europa braucht Amerika, und Amerika braucht Europa. Für die USA bedeutet Bündnispartnerschaft sehr oft noch Durchsetzung ihrer eigenen Interessen in der Weltpolitik mit Hilfe der Partner, wie man im Golfkrieg und beim noch gültigen Embargo gegen den Irak sehen konnte. Beachtlich ist, dass durch die Festlegung des neuen Strategiekonzeptes<sup>77)</sup> der NATO in Washington im April 1999<sup>78)</sup> die USA ihre Hegemonie und Kontrolle in Europa weiter verstärkt haben, und dies könnte in Zukunft die GASP der EU auf einen gefährlichen NATO-Irrweg unter amerikanischer Führung leiten.

Dem neuen Strategiekonzept nach tendiert die NATO:

- zur Erweiterung genereller Aufgaben von kollektiver Selbstverteidigung bis zu Verteidigung der gemeinsamen Interessen als Kernfunktion und

---

<sup>77)</sup> Vgl.: Gunther Hauser: Die NATO – die Grundlage des euro-atlantischen Sicherheitsverbundes, in Erich Hochleitner (Hg.): Das europäische Sicherheitssystem zu Beginn des 21. Jahrhunderts, Wien, 2000. S 326ff.

<sup>78)</sup> Der 4. 4. 1999 war der 50. Jahrestag der Unterzeichnung des Nordatlantikvertrages.

Krisenmanagement „out of area“ sowie zu Maßnahmen gegen die Weiterverbreitung von Massenvernichtungswaffen und ballistischen Trägerraketen;

- zur Ausweitung des geographischen Operationsraums bis zum Golf und eventuell bis nach Südostasien;
- zur neuen Interpretierung der Legitimierung einer Intervention, wonach ein UN-Mandat im Falle einer sog. humanitären Militärintervention<sup>79)</sup> gegen ein souveränes Land nicht mehr erforderlich ist; sowie
- zum Bruch der Konsensprinzipien der NATO bei der politischen Entscheidung zu einem solchen Interventionskrieg.

Die NATO (vor allem die USA) hat das neue Strategiekonzept bereits durch die Operation in Jugoslawien ehrgeizig erprobt und im sowohl politischen als auch militärischen Kreis sehr wohl für tauglich befunden. Das amerikanische Streben nach globaler Hegemonie<sup>80)</sup> im neuen Jahrhundert, freilich unter dem Mantel der Humanität und Demokratie, basiert auf der neuen Europa-orientierten NATO als dem nationalpolitischen Instrument der USA, da diese ohne Europa als ihren besten Partner im 21. Jahrhundert alleine immer weniger in der Lage sind, die Lageentwicklungen auf der ganzen Welt handfest zu kontrollieren.

Nach der Militärintervention gegen Jugoslawien lässt sich derzeit annehmen, dass die neue NATO unter amerikanischer Führung einen Weg der Globalisierung gehen wird, welche logisch dem weltpolitischen Zweck der USA dient. Die amerikanische hegemoniale Absicht scheint aber nicht nur der Tendenz der friedlichen Koexistenz und gemeinsamen Entwicklung der ganzen Welt sondern auch der europäischen Ambition nach einem geeinten „Europa der Europäer“ als einem unabhängigen „Weltpol“ im 21. Jahrhundert zu widersprechen.

In diesem Sinne steht den Europäern wohl in Zukunft eine große Herausforderung bevor, nämlich in welcher Weise sie auf diese neue Entwicklung reagieren sollen. Eine deutliche politische Distanz zwischen Europa und den USA würde für die derzeitigen „harmonisierten“ transatlantischen Beziehungen und den strategischen Zusammenhalt eine neue Zerreißpro-

---

<sup>79)</sup> Nicht zu verwechseln mit einer humanitären Operation!

<sup>80)</sup> Auch von den Medien als *Clintonismus* bezeichnet.

be bedeuten, während die demütige Gefolgschaft der EU-Mitglieder gegenüber den USA dazu führen könnte, dass die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU nur eine europäische Variante der amerikanischen Weltpolitik und keine echt eigenständige Politik der erweiterten ambitionierten EU würde.

Damit birgt das ESVP-Projekt ein Irritationspotential für die transatlantischen Beziehungen. In Washington möchte man soviel Lastenumverteilung wie möglich bei so wenig Einflussumverteilung wie nötig, während auf europäischer Seite unterschiedliche Auffassungen über den Grad der Autonomie bestehen. Ohne ESVP wäre das Reibungspotential jedoch vermutlich noch größer, da die USA nach dem Kalten Krieg von den Europäer erwarten, dass sie einen höheren Anteil an der gemeinsamen sicherheitspolitischen Verantwortung übernehmen. Zudem hat sich erwiesen, dass Nordamerika und Europa füreinander die weltpolitisch wichtigsten Partner bleiben, und ein stärkeres Europa liegt so gesehen ebenso im gemeinsamen Interesse wie ein starkes Amerika.

### **7.3. Die Kohärenz der GASP<sup>81)</sup>**

Europa war und bleibt ein Kontinent voller nationaler Ambitionen und Interessen, umso wichtiger ist es, das Kohärenzgebot der EU im Rahmen der GASP umzusetzen.

Die besondere Stärke der EU besteht in der breiten Palette von Instrumenten, über die sie zur Konfliktverhütung und Krisenbewältigung verfügt. Sie reichen von Entwicklungszusammenarbeit, Handel, Rüstungskontrolle, Menschenrechts- und Umweltpolitik über den politischen Dialog sowie diplomatische und humanitäre Instrumente bis hin zu den Strukturen und Fähigkeiten, die im Rahmen der ESVP entwickelt werden.

Diese Möglichkeiten (und die damit verbundene internationale Verantwortung) wird die EU aber nur wahrnehmen können, wenn sie ihre Mittel kohärent und zielgerichtet einsetzt. Dieses Kohärenzgebot hat auch mit Blick auf die ESVP drei Dimensionen:

#### **1. EU-Ebene und nationale Ebene**

Wenn auf Ebene der Union bestimmte Positionen und Aktionen be-

---

<sup>81)</sup> Siehe dazu: [http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/eu\\_politik/gasp/index.html](http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/eu_politik/gasp/index.html)

geschlossen worden sind, ist dafür zu sorgen, dass sie durch nationale Politiken der EU-Mitgliedstaaten gestützt werden.

## 2. EU-intern

Die in den drei Säulen des EU-Vertrages vorhandenen Instrumente müssen so eingesetzt werden, dass sie nicht in Konflikt miteinander geraten, sondern dem Erreichen eines vereinbarten Ziels dienen. Für diese säulenübergreifende Kohärenz ist entscheidend, dass Kommission sowie Gremien und Vertreter des Rates eng zusammenarbeiten.

Die Kommission trägt zum Beispiel zur Entwicklung gemeinsamer politischer Konzepte bei, indem sie dem Rat Maßnahmen vorschlägt und indem sie Instrumente zur Krisenbewältigung und Konfliktverhütung, die in ihre Zuständigkeit fallen, verwaltet.

Dabei kommt es insbesondere darauf an, dass Maßnahmen der akuten Krisenbewältigung rechtzeitig durch langfristige strukturelle Maßnahmen (z.B. der Entwicklungs- und Handelspolitik) ergänzt und abgelöst werden können.

## 3. Säulen-intern

Auch innerhalb der in den drei Säulen des EU-Vertrages angesiedelten Politikbereiche ist für Kohärenz zu sorgen. Für die ESVP bedeutet dies, dass die verfügbaren zivilen und militärischen Mittel abgestimmt, d.h. effektiv und effizient, eingesetzt werden.

### **7.4. Führungsrolle in der ESVP**

Wer wird in der europäischen Verteidigungspolitik die unverzichtbare Führungsrolle wahrnehmen, ohne die eine tragfähige Fortentwicklung kaum vorstellbar ist? Hierfür bedarf es einer einzelnen Führungsnation oder einer Avantgarde von Staaten, die verstärkt zusammenarbeiten. Wurde diese Führungsrolle in der NATO über Jahrzehnte von den USA erfolgreich wahrgenommen, so steckt die der ESVP verbleibende Alternative einer Avantgarde politisch noch in den Kinderschuhen.

Die heterogene Sicherheitskultur der 15 Mitgliedstaaten weist lediglich im unteren Spektrum der Petersberg-Aufgaben (Humanitäre Aufgaben und Rettungseinsätze) sowie im zivilen Bereich (Polizei, Zivilverwaltung, Katastrophenschutz, Stärkung des Rechtsstaates) ausreichende Eigendynamik auf. Schwerpunkt der vier post-neutralen Staaten (Österreich, Schweden, Finnland und Irland) sind friedenserhaltende Aufgaben; was darüber



hinaus geht, stößt allerdings bei der jeweiligen Bevölkerung auf Widerstand und vermittelt den Eindruck einer scheinbaren Militarisierung der EU. Somit handelt es sich um eine Gruppierung, die eher zurückhaltend das volle Petersberg-Spektrum erschließen wird.

Mit dem finnischen General Gustav Hägglund ist als dem ersten Vorsitzenden des EU-Militärkomitees ein Vertreter der zehn sogenannten kleinen Länder für drei Jahre gewählt worden. Ein Offizier, der die NATO vorrangig aus der Zusammenarbeit im Bereich der Partnerschaft für den Frieden (PfP)<sup>82)</sup> kennt, und dessen Land zu den post-neutralen Mitgliedern gehört. Die Vermutung liegt nahe, dass die Mehrheit der kleinen Länder mit dieser Wahl auch ein notwendiges Gegengewicht zu den großen Ländern sieht, die mit dem Hohen Vertreter für die GASP Solana und dem deutschen Generaldirektor des EU-Militärstabes Schuwirth schon einflussreiche Posten besetzt halten. Bedeutsam für die Handlungsfähigkeit der Union wäre, wenn Hägglund einen Beitrag leisten könnte, der die post-neutralen Staaten aus ihrer historisch bedingten Sichtweise der Verteidigungspolitik löst.

Die elf NATO-Mitglieder in der EU können, mit Ausnahme Dänemarks, weitestgehend als homogener Block bezeichnet werden, der im mittleren Spektrum der friedenserhaltenden Aufgaben und im oberen der Kampfeinsätze einschließlich friedensschaffender Maßnahmen über einen tragfähigen Grundkonsens verfügt.

Das ESVP-Einstimmigkeitsprinzip wird zur Durchsetzung von Beschlüssen und Operationen einer Avantgarde von Ländern bedürfen, die traditionelle Erfahrungen aufweisen können und Mittel und Fähigkeiten besitzen, Fortentwicklung und Führung sicherzustellen. Diese Gruppe könnte nach Mitteln und Möglichkeiten nur Großbritannien und Frankreich zusammen mit Deutschland<sup>83)</sup> sein. Großbritannien und Frankreich wollen im Bereich der Verteidigungspolitik eine führende Rolle wahrnehmen, wenn auch mit unterschiedlichen Zielsetzungen. Während die ESVP nach Einschätzung des Londoner Internationalen Instituts für Strategische Studien (IISS)

<sup>82)</sup> Der NATO-Gipfel in Brüssel am 10. 1. 1994 bot den Transformationsstaaten und den „Neutralen“ eine engere Zusammenarbeit in militärischen und sicherheitspolitischen Fragen mit der Perspektive einer späteren Aufnahme in das Verteidigungsbündnis an. (siehe Mario von Baratta et alii: Der Fischer Weltalmanach '99, Frankfurt/Main 1998, S 897).

<sup>83)</sup> Auch als *Triangelmächte* oder *The Big Three* bezeichnet.

Großbritannien eine solche Rolle anbietet, zielt Frankreich mit der Fortentwicklung der europäischen Verteidigungspolitik anscheinend auf eine Emanzipation von der NATO ab. Deutschland strebt ähnlich wie Großbritannien verstärkte Handlungsfähigkeit an, die Europa eine eigenständige Rolle als Partner der USA in Anlehnung an die NATO ermöglichen und gleichzeitig das Interesse der USA an Europa auch in verteidigungspolitischen Angelegenheiten aufrechterhalten soll.

In diesem Kontext lassen sich drei Optionen erkennen, um Handlungsfähigkeit und Glaubwürdigkeit der ESVP zu sichern:

1. Der intergouvernementale Weg bietet die Möglichkeit, durch die Bildung einer Avantgarde von Ländern eine Führungsrolle zu erwirken, wie dies in Gent und auch abgeschwächt in London im 4. Quartal 2001 durch Treffen lediglich ausgewählter Staaten sichtbar wurde.
2. Der supranationale Weg begrenzt die Souveränität der Mitgliedstaaten, indem die Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik vergemeinschaftet wird. Oder
3. Der institutionelle Weg schafft eine Position in Brüssel, die eine Führungsfunktion *per se* darstellt.

Da die ESVP mit dem Einsatz von militärischem und zivilem Personal im besonderen Maße die Souveränität der jeweiligen Mitgliedstaaten unmittelbar berührt, muss dem supranationalen Weg in der gegenwärtigen Konstellation eine klare Absage erteilt werden. Reduzierungen der nationalen Souveränität beschränken sich bisher im Wesentlichen auf integrierte multinationale Strukturen. Die gegenwärtigen Institutionen der EU sind eher auf eine Machtverteilung zugunsten der Außenminister ausgerichtet, als dass eine führende Rolle Brüssels gegenüber den Hauptstädten festgestellt werden könnte. Der Tatbestand, dass es noch keine Fusion des Amtes des Hohen Vertreters für die GASP mit dem des Außenkommissars gibt, verdeutlicht dies auch. Somit muss der zuerst genannte Weg einer Avantgarde als der realistischere angesehen werden.

In Europa ist bisher grundsätzlich kein Fortschritt erzielt worden, wenn Deutschland und Frankreich nicht gemeinsam für etwas eingetreten sind. Großbritannien könnte diese Kooperation zu einem Dreieck erweitern, zumindest unmittelbar für die ESVP als Teil der GASP. Damit würden Voraussetzungen für eine intergouvernementale Avantgarde oder Kerngruppe der Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik entstehen, die

als Motor für eine Fortentwicklung wirken kann. Sie sollte auf einem breiten Konsens operieren und das möglichst im Konzert mit allen Mitgliedern. Dieses stellt die besondere Herausforderung dar, solange Mehrheitsentscheidungen im Bereich der GASP nicht auf der Tagesordnung stehen.

### **7.5. Die Rolle des Hohen Vertreters für die GASP**

Die Frage nach Handlungsfähigkeit und Glaubwürdigkeit von Petersberg-Operationen berührt einen weiteren kritischen Punkt. Gerade die heterogene sicherheitspolitische Perzeption der Mitgliedstaaten bedarf eines politisch tragfähigen Vorsitzes, besonders in einer Krise. Entscheidend ist daher, dass der Vorsitz des Politischen und Sicherheitspolitischen Komitees (PSK) automatisch mit der Verabschiedung einer Gemeinsamen Aktion für eine Petersberg-Operation an den Hohen Vertreter für die GASP übergeht. Dieser würde dann die politische Kontrolle und strategische Leitung im Auftrag der Außenminister als Vorsitzender konsensual wahrnehmen. Die derzeit vorgesehene halbjährlich wechselnde Präsidentschaft schließt wechselnde Einflüsse, speziell vor Wahlen, nicht aus. Die Erwartung, dass gerade der erste Einsatz unter besonderem Erfolgszwang stehen wird, bedarf der richtigen Entscheidung, auch was die Kontinuität von politischer Führung und strategischer Leitung betrifft. Wird die erste EU-Operation ein Fehlschlag, muss diese für längere Zeit als einzige angesehen werden.

Die gegenwärtigen personellen Voraussetzungen für den Vorsitz des Politischen und Sicherheitspolitischen Komitees (PSK) sind günstig. Javier Solana als Vertreter für die GASP kennt die Entscheidungsprozesse in der EU aus seiner Zeit als spanischer Außenminister 1992-1995. Er war während der spanischen Präsidentschaft auch Ratsvorsitzender. In den anschließenden vier Jahren als NATO-Generalsekretär hat er die Reform des Bündnisses wesentlich mitgestaltet und beim Einsatz auf dem Balkan dafür gesorgt, dass die NATO zusammenhielt. Diese wertvollen Erfahrungen und Erfolge als oberster politischer Repräsentant eines ebenfalls stets auf Konsens beruhenden Bündnisses haben ihm nicht nur in Europa, sondern auch in den USA Vertrauen eingebracht.

### **7.6. Dialogfähigkeit mit der NATO**

Ein formeller Fachrat der Verteidigungsminister ist notwendig. Die Vorstellung, dass in 2003 zwar die Einsatzfähigkeit der EU für das umfassende Petersberg-Aufgabenspektrum erklärt wird, die verantwortlichen Minister

aber über kein eigenes Gremium verfügen, wäre unrealistisch. Auch für die gleichberechtigte Dialogfähigkeit mit der NATO, die bekanntlich über einen Rat der Verteidigungsminister verfügt, stellt dieser eine Voraussetzung dar. Von daher muss der Fachrat als notwendiger Bestandteil der Entwicklung der ESVP gesehen werden, auch wenn die Kompetenz der Verteidigungsminister in den Mitgliedstaaten unterschiedlich ausgeprägt ist.

Wie wird der Abstimmungsprozess im Falle einer Krise zwischen der EU und der NATO erfolgen und wann wird welche der beiden Institutionen handeln können? Hierzu einige Beispiele. Führt die jeweils eigenständige Bewertung der Krise durch das Politische und Sicherheitspolitische Komitee (PSK) und durch den Nordatlantischen Rat zu der Schlussfolgerung, dass es ausreichen wird, auf die Krise nur mit zivilen Mitteln zu reagieren, so wird die EU angemessene Mittel einsetzen. Die NATO wird dann nicht aktiv beteiligt sein, da sie nicht über solche zur Krisenbewältigung verfügt. Sie wird jedoch kontinuierlich informiert.

Wenn in der gemeinsamen Sitzung des Politischen und Sicherheitspolitischen Komitees (PSK) und Nordatlantischen Rates die Bewertung übereinstimmt, dass mit militärischen Mitteln zu reagieren ist, so ist es zunächst Sache der NATO zu entscheiden, ob sie eine militärische Operation einleiten wird oder nicht. In Helsinki 1999 haben die Mitgliedstaaten der EU diese politische Selbstbeschränkung verabschiedet, die eine Entscheidungsautonomie der EU für eine militärische Petersberg-Operation nur dann vorsieht, wenn die NATO als Ganzes nicht handeln will. Sollten z.B. die USA nicht eingreifen wollen, so wird die EU über eine militärische Operation zu entscheiden haben.

Hält man eine kombinierte zivile und militärische Operation für notwendig, was nach den Balkan-Erfahrungen ein wahrscheinlicher Fall ist, so könnte die NATO für den militärischen und die EU für den zivilen Teil verantwortlich zeichnen. Beide Organisationen würden, wie jetzt auch in Mazedonien, in der Krise kooperieren und ihre Aktionen eng koordinieren.

### **7.7. Einsatzgebiet der ESVP**

Eine offene Frage ist derzeit, ob die EU für die ESVP lediglich ein begrenztes Einsatzgebiet zulässt. Die beim Treffen der Verteidigungsminister in Feira im Juni 2000 getroffene Feststellung, dass die EU sich in und um Europa und innerhalb eines begrenzten Radius von bis zu 4.000 km

von Brüssel engagieren werde, steht im Gegensatz zu dem Angebot, die Vereinten Nationen in ihren Bemühungen um den Weltfrieden zu unterstützen. Eine Selbstbeschränkung auf Gebiete in und um Europa wäre nicht ausreichend für die politischen und wirtschaftlichen Ambitionen einer EU, deren GASP weltweite Bedeutung haben soll. Das Operationsgebiet für Petersberg-Aufgaben sollte sich *a priori* nicht von dem der übergeordneten GASP unterscheiden. In Abhängigkeit von der Art des Einsatzes ist eine Einschränkung jedoch zu erwarten und sinnvoll. Hier bedarf es der Festlegung, bevor die operationelle Bereitschaft für das gesamte Spektrum erklärt werden kann. Vor diesem Hintergrund wären die nachfolgenden Einsätze der EU vorstellbar:

Humanitäre Aufgaben und Rettungseinsätze, wie z.B. auch Evakuierungen von Bürgern, werden als eigenständige EU-Operation ohne Mittel und Fähigkeiten der NATO weltweit durchgeführt (unteres Spektrum der Petersberg-Aufgaben).

Friedenserhaltende Aufgaben in einem weitestgehend militärisch stabilen Umfeld, wie derzeit auf dem Balkan, können grundsätzlich als eigenständige EU-Operation mit oder ohne Mittel und Fähigkeiten der NATO auch jenseits Europas durchgeführt werden (mittleres Spektrum der Petersberg-Aufgaben).

Kampfeinsätze bei der Krisenbewältigung einschließlich friedensschaffender Maßnahmen, wie die Lufteinsätze zum Beginn des Balkan-Einsatzes, werden hingegen absehbar nicht als autonome EU-, sondern als NATO-Operation in und um Europa durchgeführt werden (oberes Spektrum der Petersberg-Aufgaben). Hier wird es also der Überzeugungsarbeit bedürfen, alle Nationen, und das heißt, vor allem auch die USA für die Notwendigkeit des Einsatzes zu gewinnen.

Zivile Aufgaben werden geographisch nicht eingrenzbar sein.

Neben der bereits aufgezeigten Problematik, ob der Hohe Vertreter den kontinuierlichen Vorsitz des Politischen und Sicherheitspolitischen Komitees (PSK) oder die halbjährlich wechselnde Präsidentschaft für Petersberg-Operationen übernimmt, stellt sich die Frage, wie gut die drei Ausschüsse (Militärausschuss, Ausschuss für zivile Aspekte des Krisenmanagements und Ausschuss der beitragenden Länder) kooperieren können, einen wichtigen Prüfstein für den Erfolg dar. Etwaige Berührungsängste oder auch heterogene Kulturen der Ausschüsse, die bisher selten,

wenn überhaupt, kooperiert haben, müssen im Interesse einer reibungslosen Arbeit und der Notwendigkeit konsensualer Beschlussfassung überwunden werden. Hier bedarf es sicherlich auch einer verbesserten zivil-militärischen Zusammenarbeit (CIMIC).

### **7.8. Petersberg und darüber hinaus**

Bis zu 33 Länder können an Petersberg-Operationen beteiligt sein, sofern - zusätzlich zu den EU 15 - die 18 Nicht-EU-Mitglieder (sechs europäische NATO-Mitglieder, neun Beitrittskandidaten und die drei Länder des verstärkten politischen Dialogs Russland, Ukraine und Kanada) die in Nizza 2000 geforderten „erheblichen Mittel“ zur Verfügung stellen. Der für die Durchführung einer Petersberg-Operation zuständige Ausschuss der beitragenden Länder, der verständlicherweise nicht permanent eingerichtet ist, stellt eine besondere Herausforderung dar, denn er soll im Konsens das Politische und Sicherheitspolitische Komitee (PSK) beraten.

Die Option einer kollektiven Verteidigung der EU, wie in Artikel V des modifizierten WEU-Vertrags beschrieben<sup>84)</sup>, ist erstmals bei den Verhandlungen zum EU-Vertrag von Amsterdam 1997 u. a. an den Vorbehalten von Schweden und Finnland gescheitert. Die anstehende Regierungskonferenz von 2004 wird die Entscheidung über die Restfunktionen der WEU aus politischen und finanziellen Gründen nicht hinausschieben können. Es ist unwahrscheinlich, dass sich Substantielles an der Position der post-neutralen Länder oder auch Dänemarks bis dahin ändern wird. Damit steht zwar der Artikel V nicht zwingend auf der Agenda, für den anstehenden neuen EU-Vertrag könnte jedoch ein gangbarer Weg ein Zusatzprotokoll sein, das durch ein „opting-in“ zur kollektiven Verteidigung eine einzelstaatliche Anerkennung durch die Mitgliedsländer vorsieht. Damit würde die Weichenstellung des EU-Vertrags beibehalten, die besagt, dass die GASP auch die schrittweise Festlegung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik umfasst, die zu einer gemeinsamen Verteidigung führen könnte. Zunächst aber bleibt das „V“ des ESVP auf Konfliktverhütung und Krisenbewältigung begrenzt.

Entscheidend ist auch, wie die NATO ihr Selbstverständnis nach den Ereignissen des 11. September 2001 fortentwickelt, und auf welche Weise die EU

---

<sup>84)</sup> Anm. d. Verf.: Im Gegensatz zum Artikel V des Washingtoner Vertrages der NATO, der den Partnern die Art und Weise des Beistands im Bündnisfall anheimstellt, fordert die WEU den Beistand der Partner mit allen zu Gebote stehenden Mitteln ein.

die Bekämpfung des Terrorismus zur Sache nicht nur der GASP, sondern möglicherweise auch der ESVP macht. Vorschläge reichen von militärischer Abschreckung als logische Fortführung der Schaffung eines internen Raums der Freiheit, Sicherheit und des Rechts bis zu Forderungen nach einer EU-Spezialtruppe von 5.000 Mann zur militärischen Bekämpfung des Terrorismus. Damit steht die Entwicklung eines erweiterten Verständnisses der Petersberg-Aufgaben als Konsequenz des 11. Septembers auf der Agenda. Ein Prozess, der durch eine Avantgarde von Ländern geprägt sein wird.

### 7.9. Verbesserung der Streitkräftefähigkeiten

Die Zwischenbilanz der EU zur Verbesserung der Streitkräftefähigkeiten im November 2001 hat auch ergeben, dass die über 2003 hinaus verbleibenden Fähigkeitsdefizite bis 2008 behebbar sein werden. Eine Analyse<sup>85)</sup> des Londoner *International Institute for Strategic Studies* stellt hingegen fest, dass die Europäer noch zehn bis 15 Jahre für die Beseitigung der Helsinki-Defizite im Bereich der strategischen Aufklärungs-, Führungs- und Transportfähigkeiten benötigen, bis alle Operationen des Petersberg-Spektrums unter ihrer Führung möglich sein werden. Die weitestgehend stagnierenden oder sogar sinkenden Verteidigungsbudgets der Mitgliedstaaten stellen in diesem Zusammenhang eine noch unbewältigte Herausforderung dar. Der kurzfristige Versuch, hierfür ein eigenes EU-Verteidigungsbudget zu etablieren, muss als unrealistisch eingeschätzt werden. Vor dem Hintergrund des Drucks auf die Erweiterung im Jahre 2004 und der damit verbundenen langfristigen Kosten werden die Mittel der ESVP als nachrangig rangieren, denn die Handlungsnotwendigkeiten sind nicht vergleichbar. Gilt doch zunächst einmal die Erweiterung der EU zu Recht als der größte stabilitäts- und friedensschaffende Prozess in Europa *per se*.

Wie kann vor diesem Hintergrund die Quadratur des Kreises, mehr Mittel für die ESVP mit weniger finanziellem Aufwand bereit zu stellen, gelöst werden? Die gegenwärtige Leistungsfähigkeit der Europäer im militärischen Bereich erfordert einen sinnvolleren Einsatz der vorhandene Mittel durch Rationalisierungspotentiale mit dem Ziel *more output for the input*. Es kommt also darauf an, die vorhandenen monetären Ressourcen effektiver einzusetzen.

---

<sup>85)</sup> Siehe dazu: <http://ue.eu.int/Newsroom/loadDoc.asp?max=1&bid=75&did=64256&grp=3020&lang=1>

Wo gemeinsame Ziele gegeben sind, wird es leichter, auch gemeinsame Mittel und damit die Reduzierung von Duplizierungen (wie z.B. beim niederländisch-belgischen Führungsstab der Marine, aus dem beide Marinen geführt werden). Es gilt, Redundanzen zu vermeiden und Synergieeffekte auszunutzen.

## **8. Conclusio**

Die ESVP im Rahmen der GASP ist ein Projekt mit hohem Potential für eine „immer engere Union der Völker Europas“ (Art. 1 EU-V). Die aufgezeigten Schwierigkeiten sind - politischer Wille vorausgesetzt - durchaus zu überwinden.

Als Konsequenzen der angeführten Perspektiven lassen sich das zukünftige Verhältnis der EU zur NATO und – davon abgeleitet - die Beziehungen Europas zu den USA erkennen: Die europäische Schicksalsgemeinschaft wird immer mehr zu einer transatlantischen. In dem Maße in dem sich Europa von Amerika emanzipiert, wächst dessen Abhängigkeit vom europäischen Partner. Aus dem bisher Gesagten geht klar hervor, dass sich die GASP und die ESVP nur im Zusammenwirken mit der NATO entwickeln kann. Der so entstehende Sicherheitsverbund EU-NATO wird vermöge seiner Fähigkeit, militärische Stärke weltweit zu projizieren, die führende Rolle in der Weltpolitik einnehmen. Dabei ist dieser Verbund nicht einseitig, sondern hat durchaus symbiotischen Charakter. Während die EU sich die militärische Stärke aus der einzigen glaubhaften Sicherheitsinstitution für Europa holt, kann die USA die Möglichkeiten des zivilen europäischen Krisenmanagements ausnutzen und seine moralische Belastung als einzelner Weltpolitizist mit nationalen Interessen ablegen. Es ist an der Zeit, dass die beiden Organisationen, die noch dazu ihren Sitz in Brüssel haben, ihre Zusammenarbeit intensivieren und weiter institutionalisieren.

Mängel im strategischen Bereich führen zu der Feststellung, dass der bis 2003 angestrebte gesicherte Zugang der EU zu NATO-Planungskapazitäten sowie Mitteln und Fähigkeiten nicht nur ausdrücklich wünschenswert, sondern vielmehr notwendig erscheint. Umso wichtiger wird es sein, Griechenland und die Türkei auf den allgemeinen NATO-Kurs (Berlin+) einzuschwören, auch wenn sich letztere diesen Schulterchluss mit einer nachsichtigeren Haltung der EU zu ihrer Aufnahme abgelden lassen will. Dass sie entschlossen ist, hoch zu pokern und einen hohen Preis für den Beitritt



zu zahlen, hat die Türkei mit ihren jüngsten Zugeständnissen in der Kurden-Politik bewiesen.

Ein zentrales Thema dieses NATO-Kurses ist Berlin+, d.i. der EU-Zugang zu NATO-Mitteln und –Fähigkeiten (d.h. gesicherter ständiger Zugang zu den Planungskapazitäten der NATO sowie Annahme der Verfügbarkeit vorab identifizierter Mittel und Fähigkeiten für EU-geführte Operationen). Damit sollen unnötige und kostspielige Duplizierungen vermieden und die Kooperation zwischen beiden Organisationen erleichtert werden.

Es liegt an den USA, der ESVP den Weg zu ebnet. Ohne es zu wollen, wird die Forderung von Europäern und Amerikanern, die USA sollten eine europäische Macht bleiben, durch eine weitere Komponente, zusätzlich zur Stationierung der US-Truppen in Europa, erhärtet, nämlich durch ihre Einflussnahme auf ihre NATO-Partner Türkei und Griechenland im Sinne von Berlin+.

Sollte das „V“ der ESVP schlussendlich zu einer gemeinsamen Verteidigung weitergeführt werden, so bedarf es auf lange Sicht einer Kongruenz der EU- und NATO-Mitgliedschaften, soll heißen, jeder EU-Mitgliedstaat gehört auch der NATO an. Die Union als Solidaritätsgemeinschaft bedingt das gemeinsame Eintreten für die Sicherheit ihrer Mitglieder.

Die post-Neutralen und Dänemark werden sich wohl von ihren Privilegien verabschieden müssen. Was jetzt noch schier unmöglich scheint, wird durch die normative Kraft des Faktischen dann leicht vonstatten gehen.

Während die NATO also stetig an Bedeutung gewinnt, wird die WEU zunehmend ausgehöhlt - oder kannibalisiert, um den militärischen Terminus für das Ausschlichten nicht mehr verwendbaren Geräts zu verwenden. Sie hat ausgedient und sollte ehe baldigst in der EU „aufgehen“.

Zum gemeinsamen Markt und zur gemeinsamen Währung muss eine gemeinsame Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik hinzukommen. Die Grundlagen für die Entwicklung einer kohärenten und aktionsorientierten GASP sind durch den Unionsvertrag gegeben, und die Union verfügt auch über ein ausreichendes Instrumentarium, das die Europäer weiterhin ausbauen müssen, um Europa in der internationalen Politik endlich handlungsfähig zu machen.

Für den sicherheitspolitischen Aspekt ist die Konzeption und Umsetzung einer gemeinsamen europäischen Verteidigungspolitik im institutionellen Rahmen der Union im Sinne des EU-Vertrages besonders vordringlich,

wie die Balkankonflikte klar gezeigt haben. Die Union braucht vor allem zur Erfüllung von Aufgaben des europäischen Krisenmanagements autonome europäische Fähigkeiten

Trotz allem in den letzten Jahren Erreichten lässt sich aber nicht verschweigen, dass die GASP sich nach wie vor in einem embryonalen Zustand befindet. Sowohl historische als auch aktuelle Erfahrungen Europas haben gezeigt, dass ein sicherheitspolitisch und außenpolitisch handlungsfähiges Europa noch lange auf sich warten lässt.

Der militärisch-sicherheitspolitische Aspekt bleibt deshalb so lange ureigenstes Gebiet der NATO, bis sich die EU wirklich politisiert hat. Eine direkte europäische Intervention zur Beendigung eines bereits ausgebrochenen Konfliktes, d.h. die herkömmliche Projektion militärischer Stärke, liegt in absehbarer Zeit nicht im Bereich des Möglichen. Dies beruht weniger auf den institutionellen und logistischen Schwächen der Europäer als eher auf ihrer fundamentalen Uneinigkeit über grundsätzliche politische Ziele und Vorgangsweisen.

Durch die Einbeziehung von insgesamt 33 Staaten in die ESVP<sup>86)</sup> erfährt die ESVP als ein offenes Projekt eine gewaltige Dynamisierung. Staaten, die beträchtliche Streitkräfte zu einer EU-geführten Operation beisteuern, haben nämlich bei ihrer laufenden Durchführung dieselben Rechte und Pflichten wie die teilnehmenden EU-Staaten.

Ein besonderes Plus des europäischen Krisenmanagements ist ihre zivile und militärische Ausrichtung, weswegen die Koordinierung zivil-militärischer Mittel und Verfahren (CIMIC)<sup>87)</sup> sehr wichtig ist.

Die EU ist dabei, beträchtliche Fähigkeiten aufzubauen, die Erwartungen (z.B. bei den Vereinten Nationen und der OSZE) wecken werden, dass die EU sie für internationale Friedensmissionen bereitstellt. Den möglicherweise hohen Erwartungen gerecht zu werden wird nicht leichtfallen.

Einer umgekehrten Kritik, ESVP-Fähigkeiten könnten auf Kosten Dritter für machtpolitische Zwecke missbraucht werden, kann begegnet werden durch eine konsequente Politik der zivilen Konfliktverhütung, den Einsatz

---

<sup>86)</sup> Vgl.: Kapitel 7.8.

<sup>87)</sup> Vgl.: Vorhofer, Peter: Die Entwicklung zivil-militärischer Zusammenarbeit bei internationalen Einsätzen zur Krisenbewältigung, Dissertation, Wien 2001

militärischer Mittel nur im äußersten Fall und durch ein Handeln gemäß den Grundsätzen der Charta der Vereinten Nationen.

Nötig ist weiters eine Reform der Entscheidungsverfahren. Die besten Instrumente helfen wenig, wenn sie aufgrund von Meinungsverschiedenheiten ungenutzt bleiben. Der Rat muss mittelfristig - so unangenehm dies im Einzelfall für manches Land auch sein mag - zu qualifizierten Mehrheitsentscheidungen übergehen, zumindest in allen Fragen ohne direkten verteidigungspolitischen Bezug.

Die gegenwärtige Situation ist geradezu grotesk: Wenn die EG im Rahmen der Welthandelsorganisation ein Verfahren gegen die USA anstrengt, dann beschließt der Rat nach Art. 113 EGV mit qualifizierter Mehrheit; wenn dieselben 15 Außenminister im Rahmen der GASP einen gemeinsamen Standpunkt annehmen wollen, der in vager Form die allgemeine Politik gegenüber den Vereinigten Staaten festlegt, sind sie auf Einstimmigkeit angewiesen (es sei denn, der Europäische Rat hat einstimmig eine gemeinsame Strategie verabschiedet). Damit ist langfristig keine Politik zu machen, schon gar nicht mit bald 27 Mitgliedern.

Die Union muss, wenn sie ihre selbstgesteckten Ziele tatsächlich erreichen will, die Gesamtheit ihrer Außenbeziehungen in der internationalen Politik ausspielen. Die Union braucht eine gemeinsame Außenpolitik- und nur eine. Von daher müssen mittel- bis langfristig die Säulen ineinander aufgehen. Dabei dürfen allerdings die Errungenschaften der Vergangenheit nicht geopfert werden; der *acquis communautaire* muss bewahrt werden.

Ein weiterer Ansatzpunkt für prozedurale Verbesserungen ist die Frage der Vertretung der Union nach außen. Es wäre schon einiges gewonnen, wenn der Hohe Vertreter für die GASP ähnliche Kompetenzen erhielte wie seine „Generalsekretärs-Kollegen“ in NATO und UNO.

Europa braucht eine außenpolitische Doktrin: Europa muss wissen, was es will. Vor allem der neuen Strategieplanungseinheit kommt hier entscheidende Bedeutung zu. Wie im Gemeinschaftsbereich müssen auch in der Außenpolitik langfristige Perspektiven entworfen werden.

Europa braucht eine außenpolitische Exekutive. Das kann nur durch eine für diese Aufgaben ausreichend ausgestattete Unionsbehörde geschehen. Die ständig wechselnde Präsidentschaft kommt dafür nicht in Frage. Es ist vor allem für Europas Partner unzumutbar, dass sich alle sechs Monate Präferenzen und Auftreten der Union verändern. Berechenbarkeit und

Kontinuität sind in der Außenpolitik gefragt. Das Generalsekretariat des Rats und der Hohe Vertreter für die GASP erscheinen aufgrund der geringen personellen Ressourcen und des fehlenden Zugriffs auf die Politikfelder der EG ebenfalls ungeeignet.

Bleibt die Kommission: Unter den gegenwärtigen Umständen ist tatsächlich sie allein in der Lage, den administrativen Unterbau bereitzustellen für die erforderliche Kontinuität in der außenpolitischen Exekutive. Sie hat nahezu alle Vorteile auf ihrer Seite - einen ausgebauten, eingespielten und relativ effektiven Apparat, Vertretungen weltweit, Kompetenzen in der Außenwirtschafts- und Entwicklungspolitik etc. - und nur einen wesentlichen Nachteil; die Mitgliedstaaten wollen ihr keine zusätzlichen Kompetenzen einräumen.

Das eigentliche Problem ist nämlich der mangelnde politische Wille der Mitgliedstaaten, ihre nationale Außenpolitik Zug um Zug einer gemeinsamen europäischen Außenpolitik unterzuordnen. Dies ist aber unabdingbar, wenn die GASP Erfolg haben soll: Ohne Abgabe von Souveränität, sprich Demokratiedefizit gibt es keine Effizienz.

In diesem Zusammenhang müsste der Rat im neuen Jahrhundert mehr bereit und willens sein, die Möglichkeiten und das Potential der Union im Interesse einer europäischen und weltweiten politischen Führungsrolle der EU, die ihrem Wirtschaftspotential entspricht, zu nutzen. „Es ist die höchste Zeit für Europa, eine aktivere und einflussreichere Globalmacht zu werden“, wie der Hohe Vertreter für die GASP, Javier Solana, am 18. 10. 1999 bei seinem Amtsantritt in Brüssel sagte.

Somit lässt sich die **Frage**: Wirkt sie als Motor oder Bremse des europäischen Integrationszuges? (Welche Faktoren kennzeichnen die Entwicklung der GASP, und sind daraus Ableitungen für eine Beschleunigung oder Verzögerung der europäischen Integration feststellbar? Oder kann sich die Integration überhaupt zurückentwickeln und falsifiziert so die neofunktionalistische Theorie?) insofern **beantworten**, dass die GASP sicher nicht als Bremse wirkt, weil, wie gezeigt, gerade in der Erweiterung der stabilisierende, sicherheitssteigernde Effekt (Sicherheit durch Integration) liegt und die Union auch unter diesem Gesichtspunkt ihre Aufnahmepolitik interpretieren wird (Türkei).

Damit könnte *a la longue* die EU auf regionaler Ebene das erreichen, was die UNO auf globaler geschafft hat: Ein System kollektiver Sicherheit,

dem alle angehören und in dem sich alle gegen einen eigenen, system-internen Missetäter verbünden.

**Meine Hypothese** hat sich bestätigt: Die GASP wirkt als Motor des europäischen Integrationszuges!

Der Einigungsprozess ist irreversibel, der *point of no return* ist längst überschritten!

## 9. Abstract of the Conclusions Drawn

As has been shown CFSP is not a common policy like the Common Agricultural Policy. In other words, the member states have not pooled responsibility and sovereignty for foreign and security policy, let alone defence policy, in the EU. It remains the responsibility of the member states, which have set up an elaborate system at the EU level in the Second (intergovernmental) pillar of the TEU to coordinate their policies more closely and to attempt to devise common strategies, reach common positions, and take joint actions on a wide range of issues.

However, in the likewise contentious area of monetary policy (an area, like foreign and security policy, at the core of national sovereignty and identity), great progress has been made, unleashing considerable political momentum.

In CFSP and ESDP the EU also needs “to speak with one voice”. But a single EU voice to which others will listen must come from a militarily muscular body. Individual member states have some military muscle, and collectively the EU has the potential to become a formidable military power.

But national interests and mutual mistrust curb the political will to grant the Union further concessions, although the TEU contains a binding commitment to develop a CFSP. Article J 4 (now Article 17) allows for “the eventual framing of a common defence policy, which might in time lead to a common defence”. The defence policy includes the Petersberg tasks.

Article J.4 also recognises the WEU as “an integral part of the development of the European union” and authorises the Council, acting on the basis of unanimity, to ask the WEU “to elaborate and implement (the EU’s) decisions and actions ... which have defence implications”.

The CFSP got off to a bad start: The problem was both procedural and political. Despite possible recourse to qualified majority voting to implement joint actions,

member states stuck to unanimity. Thus the consensus principle of EPC permeated the CFSP, thwarting effective decision-making and in some cases keeping worthy foreign and security policy issues off the EU's agenda.

In an effort to clarify and enhance the means available to make a success of the CFSP, the Treaty of Amsterdam (Article 12 TEU) identifies four policy **instruments**:

- Principles and guidelines (adopted by the European Council) provide general political direction.
- Common strategies (adopted by the European Council) establish an umbrella under which the Council may adopt joint actions and common positions by qualified majority voting (except those with military and defence implications). Common strategies set out “the objectives, duration, and the means to be made available by the Union and the Member States” in areas of mutual interest.
- Joint actions (adopted by the Council) are further refined to address specific situations requiring “operational action”.
- Common positions (adopted by the Council) have also been further refined to “define the approach of the Union to a particular matter of a geographical or thematic nature”.

In effect, joint actions and common positions became tools to implement common strategies, the key CFSP device.

As in the past, the clarity and effectiveness of these instruments depend on the quality and capacity of the **decision-making process**. Also the treaty incorporated two new decision-making formulas:

- *Constructive abstention*: As long as they do not constitute more than one-third of weighted votes in the Council, member states may abstain from a decision taken unanimously by the other member states. The abstaining member states accept that the decision is binding on the EU but need not apply the decision themselves.
- *Emergency brake*: Where decisions may be taken by qualified majority voting (e.g. the adoption of joint actions), a member state may declare “for important and stated reasons of national policy” its opposition to a vote being taken on such a decision. In that case, the Council may decide to refer the matter to the European Council, which can then decide the

matter unanimously. Thus a reluctant member can simply pull the emergency brake (like the Luxembourg Compromise).

As a solution to the problem of **external representation**, member states agreed to the establishment of the position of High Representative for the CFSP to “contribute” to the formulation and implementation of policy and to “assist” the work of the Council, all the while acting at the “request” of the Council presidency. These weak verbs suggest that the High Representative will be no more and no less than a particular presidency wants him or her to be. The High Representative’s day job is Secretary-General of the Council Secretariat. The High Representative forms part of a new troika, along with the Council presidency and the Commission, to represent the EU in international organisations and conferences. In this respect the Commission should be given a greater say as it is the one and only EU body that could act efficiently on all CFSP-related affairs.

Lack of **planning and analysis** has also been identified as one of the main weaknesses of the CFSP as the Policy Planning and Early Warning Unit in the Council Secretariat, under the authority of the Secretary-General (the High Representative), has not yet come to fruition.

The Treaty of Amsterdam stipulates (Article 28 TEU) that most CFSP operational expenditures are to be charged to the EU **budget** (the major exceptions are those with military implications), thereby acknowledging an EP role.

Collaboration between the EU and **WEU**, as envisioned in the TEU, proceeds slowly. In 1992 the WEU adopted the so-called Petersberg Declaration, which, among other things, included humanitarian and rescue missions, peacekeeping, and peace enforcement (!) in the organisation’s mandate.

The asymmetry between EU and WEU membership became more marked in 1995 when three neutral states - Austria, Finland, and Sweden - joined the EU. The WEU responded to this and another asymmetry of the European security architecture whereby not all European NATO members were members also of the WEU by bringing everybody under the same roof through different kinds of affiliations:

- Full members (EU and NATO members): Belgium, Britain, France, Germany, Greece, Italy, Luxembourg, the Netherlands, Portugal, Spain;
- Associate members (non-EU NATO members): Iceland, Norway, Turkey;

- Observers (EU neutrals, plus neutralist but NATO-member Denmark): Austria, Denmark, Finland, Ireland, Sweden.

An additional category, associate partners, brought in the Central and Eastern European States (CEES).

As has been established by the analyses, NATO remains the only reliable and credible option for security cooperation, as it is the only functioning defence organisation capable of coping with security issues within Europe - at least for the time being. It remains to be seen if and when the European Union can manage to bring forth its own forces, structures and assets so as to provide a truly European, fully-fledged, self-sufficient defence organisation, independent of any NATO support. It goes without saying that such forces, structures and assets may be dual-hatted to serve both NATO and EU purposes as required.

Consequently, the WEU that currently acts as a hinge or a link between NATO and EU needs to be swiftly integrated so as to allow for direct and more intense EU-NATO collaboration, leading eventually to a kind of transatlantic security commitment. However, Greece and Turkey have to be brought in line with the pertinent NATO policy first (Berlin+).

The Big Three (Britain, France, and Germany) will have to take more initiative as an advance guard for the promotion of ESDP.

In concluding one can say that the process of European integration is **irreversible** and that the neo-functional approach works, even if the desired spill-over takes a long time to enter the next level of integration (sectional, economic, political, defence).

As the EU's more than 50 years of history has proved: Whenever its members were unable to go for a deeper integration, they went for a wider one and *vice versa*. In doing so, the Union consistently produced and projected more security (by integration). This is what the EU's success as a peace and security concept in effect boils down to.



## 10. Bibliographie

### 10.1. Dokumente

- Charter of the United Nations and the Statute of the International Court of Justice, Department of Public Information, New York 1994
- EGKS-Vertrag
- Ein Gesamteuropäisches Sicherheitssystem. Vision und Realität, in: Informationen zur Sicherheitspolitik Nr. 6, LVAk Wien 1998
- Europa 2000 – das europäische Sicherheitssystem EU, WEU, NATO und Österreich, Österreichisches Institut für Europäische Sicherheitspolitik, Wien 1998
- EU-Vertrag in den Fassungen von Maastricht, Amsterdam und Nizza
- GASP: Die Entwicklung einer Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik aus außereuropäischer Sicht, in: Studien und Berichte zur Sicherheitspolitik Nr. 5/2000, LVAk Wien 2000
- Instruments of Conflict Prevention and Civilian Crisis Management Available to the EU, European Parliament Briefing Note 1/2001
- Integration als Sicherheitspolitik, in: Informationen zur Sicherheitspolitik Nr. 13, LVAk Wien 1999
- NAC-S(99)65 vom 24. 4. 1999 zum Strategischen Konzept der Allianz, Presseaussendung
- NATO-Doctrine for PSO, Brüssel 1998
- NATO-Handbuch, NATO-Presse- und Informationsdienst, Brüssel 1998
- OSCE-Handbook, Third Edition, Wien 2000
- Petersberg-Erklärung des WEU-Ministerrates über seine Tagung am 19. 6. 1992
- Suggestions for procedures for coherent, comprehensive EU crisis management, Council of the European Union, Brussels 2001

### 10.2. Autoren

- *Andreani, Gilles* et alii: Europe's Military Revolution, London 2001
- *Berie, Eva* et alii: Der Fischer Weltalmanach, Frankfurt/Main 2001

- *Borchhardt, Klaus Dieter*: Das ABC des Gemeinschaftsrechts, 5. Ausgabe, Europäische Kommission, Brüssel 1999
- *Brandstetter, Gerfried* (Hrsg): Die Westeuropäische Union, Wien 1999
- *Buchbender, Ortwin* et alii: Wörterbuch zur Sicherheitspolitik, Bonn 1992
- *Dinon, Desmond*: Ever Closer Union, 2<sup>nd</sup> Edition, New York 1994
- *Gärtner, Heinz*: Theorie und Sicherheit – Modelle für ein künftiges europäisches Sicherheitssystem, in ÖPZ, 25 (1996) 4
- *Gustenau, Gustav*: Towards a Common European Policy on Security and Defence: an Austrian View of the Challenges for the post-Neutrals, Occasional Paper 9, WEU-Institute for Strategic Studies, Paris 1999
- *Herz, Dietmar*: Die Europäische Union, Frankfurt/Main 1999
- *Hochleitner, Erich* (Hg.): Das europäische Sicherheitssystem zu Beginn des 21. Jahrhunderts, Wien 2000
- *Hummer, Waldemar*: Solidarität versus Neutralität. Das immerwährend neutrale Österreich, in der GASP vor und nach Nizza, in: Österreichische Militärische Zeitschrift (ÖMZ) 2/2001
- *Pauschenwein, Gernot*: The Role of NATO in the Debate on European Security, Wien 2002, HTML-Dokument als Projektarbeit auf: [www.unet.univie.ac.at/~a8105805/FinalProject.html](http://www.unet.univie.ac.at/~a8105805/FinalProject.html)
- *Pollak, Johannes*: Zur politischen Identität Europas, Frankfurt/Main 1998
- *Reiter, Erich* (Hg.): Österreichisches Jahrbuch für internationale Sicherheitspolitik, Wien 1997
- *Schmidl, Erwin*: Operations between Peace and War, LVAK, Wien 2000
- *Schmidseeder, Karl*: Internationale Interventionen und PSO – Folgerungen und Aufgaben für Österreich, Dissertation, Wien 2001
- *Schneider, Heinrich*: Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union, in: Österreichisches Jahrbuch für internationale Sicherheitspolitik, Wien 1997
- *Schneider, Heinrich*: Unterwegs zu einer europäischen Sicherheitsarchitektur, in: Ethica 2000. Jahrbuch des Instituts für Religion und Frieden beim Militärbischofsamt, Wien 2001

- *Schwarz, Klaus Dieter*: Parameter strategischer Konzeptionen westlicher Militäreinsätze, in: Studien und Berichte zur Sicherheitspolitik Nr. 4/2000 (Parameter bewaffneter Konflikte), LVAk Wien 2000
- *Schweitzer, Michael*: Europarecht. Das Recht der Europäischen Union, in *Hummer, Waldemar*: Das Recht der Gemeinschaften (EGKS, EG, EAG) mit Schwerpunkt EG, 6. Auflage, Neuwied/Berlin 2000
- *Thun-Hohenstein, Christoph*: Der Vertrag von Amsterdam. Die neue Verfassung der EU, Wien 1997
- *Vetschera, Heinz*: Grenzen und Möglichkeiten kooperativer Sicherheitspolitik in Europa am Beispiel der OSZE, in Erich Hochleitner (Hg.): Das europäische Sicherheitssystem zu Beginn des 21. Jahrhunderts, Wien 2000
- *Vorhofer, Peter*: Die Entwicklung zivil-militärischer Zusammenarbeit bei internationalen Einsätzen zur Krisenbewältigung, Dissertation, Wien 2001

### 10.3. Internet-Adressen<sup>88)</sup>

- <http://www.nato.int/>
- <http://www.weu.int/>
- <http://europa.eu.int/>
- <http://www.un.org>
- <http://www.osce.org>
- <http://ue.eu.int/de/summ.htm>.
- (*Solana, Javier*: European Defence: The Task Ahead, November 2001)

---

<sup>88)</sup> Sämtliche verwendete Internet-Quellen beziehen sich auf den Stichtag 15 08 02!

**Mag. phil. Gernot PAUSCHENWEIN, MAS, ObstdhmfD**

geboren am 3. Februar 1959 in Lutzmannsburg, Burgenland,  
wohnhaft in 7023 Pöttelsdorf Hauptstraße 47, geschieden

**Akademische und militärische Ausbildung**

- 1965-69** Volksschule Pöttelsdorf
- 1969-77** neusprachliches Bundesgymnasium Mattersburg
- 1977** Eintritt in das ÖBH als einjährig Freiwilliger in Kaisersteinbruch
- 1978-81** Offiziersausbildung an der Theresianischen Militärakademie (Waffen-gattung Infanterie)
- 1981-1986** Zugskommandant, Ausbildungs-offizier und Kompaniekommandant beim Gardebataillon
- 1984-92** Studium am DolmetschInstitut Wien (Englisch und Russisch) mit militär-terminologischer Diplomarbeit
- 1986-99** Hauptlehroffizier und Sprachmittler Englisch am Fremdsprachinstitut der Landesverteidigung
- 1993** Grundausbildungslehrgang zum Offizier des höheren militärfachlichen Dienstes
- 1999 bis dato** Koordinator Fremdsprachausbildung an der Militärakademie
- 1999** 2-Wochen Spezialkurs für Europäische Integration des Europäischen Fo-rums Alpbach
- seit Oktober 2001** postgraduales 2-semesteriges MAS-Studium *European Studies* in Wien (*Master's Thesis* über Gemeinsame Außen- und Sicherheits-politik der EU)

**Internationale Erfahrung**

- 1987-93** Assistant Administrator des 2-wöchigen Wiener Seminars der Interna-tional Peace Academy
- 1987** 4-Wochen Sprachkurs an der Universität Cambridge
- 1989** 3-Wochen Übersetzungskurs in Bath
- 1991** 2-Wochen Lehrerausbildung am Bundessprachenamt in Hürth
- 1992** 2-Wochen Feldstudie über Sprachprofile beim AUSBATT/UNDOF
- 1993** UN-Logistik-Kurs und UN-Militärbeobachter-Kurs
- 1994-95** S02 Personnel & Quartering (Stabsoffizier für Personal und Infrastruk-tur, inklusive Vertragsmanagement und Brandschutz) im internationa-len Hauptquartier von UNFICYP
- 1995** Teilnahme am Wiener Seminars der International Peace Academy

- 1995-96** Officer an loan (Personalspende) in der Training Unit des Department of Peacekeeping Operations im UN-Hauptquartier in New York, verantwortlich für die Erstellung von Ausbildungs-behelfen und -richtlinien für Friedenstruppen
- 1995** Teilnahme am Conflict Resolution Seminar des Institute of World Affairs in Salisbury, CT
- 1996** 2-Wochen US Army Transportation Management Course in Fort Eustis, VA
- 1996-1999** Teilnahme bzw. Organisator des einwöchigen BILC (Bureau for International Language Coordination)-Seminars

### **Qualifikationen**

Fremdsprachliche Kompetenz in Englisch, Russisch, Französisch (mäßig fortgeschritten) und Ungarisch (Anfänger), Heereshochalpinist, Fallschirmspringergrundschein (erneuert 2000), BH-Sportausbilder (staatlich geprüfter Trainer), ABC-Abwehr-offizier, militärische Führerscheine A-C, Rettungs-schwimmlehrer, Rettungstaucher, Segler und Motorboot-Schiffsführer.

### **Hobbys**

Wassersport, Wandern, Laufen, Motorradfahren, Bogenschießen, Volkstanzen und Weinbau.

## **Impressum**

### **ARMIS ET LITTERIS** **Militärwissenschaftliche Schriftenreihe des** **FH-Diplomstudienganges „Militärische Führung“**

#### **Medieninhaber und Herausgeber:**

FH-Diplomstudiengang „Militärische Führung“  
an der Theresianischen Militärakademie Wiener Neustadt  
2700 Wiener Neustadt, Burgplatz 1.  
ObstdhmfD MMag. Reinhard Slanic  
2700 Wiener Neustadt, Burgplatz 1.  
Tel.: 02622-381/2105; Fax.: 02622-381/1701  
E-Mail: [milak066@bmlv.gv.at](mailto:milak066@bmlv.gv.at)  
[www.miles.ac.at](http://www.miles.ac.at)

#### **Layout und Satz:**

Klaudia Kunz

#### **Herstellung:**

Heeresdruckerei, Arsenal, 1030 Wien, Kelsenstraße 4

#### **Grundlegende Richtung:**

Armis et Litteris ist eine Publikationsreihe des FH-Diplomstudienganges „Militärische Führung“ an der Theresianischen Militärakademie. Dem Grundsatz der Vielfalt der Lehrmeinungen verpflichtet, will Armis et Litteris ein Forum zur militärwissenschaftlichen Diskussion im Rahmen der Lehre und Forschung am FH-Diplomstudiengang „Militärische Führung“ bieten. Darüber hinaus werden vor allem die anwendungsbezogenen Forschungs- und Entwicklungsarbeiten des Lehrkörpers und der Studierenden präsentiert, sowie die am FH-Diplomstudiengang verfassten Diplomarbeiten vorgestellt.