

Stefanie Flechtner

Neue Impulse in der europäischen Außen- und Sicherheitspolitik Der Verfassungsentwurf des Konvents und die Sicherheitsstrategie von Solana

Die Europäische Union als außenpolitischer Akteur im 21. Jahrhundert

Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) und die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) gehören heute zu den **dynamischsten und meist diskutierten Politikbereichen** der Europäischen Union (EU). Laut Javier Solana, dem Hohen Vertreter der GASP, bildet die ESVP das zentrale Integrationsprojekt dieser Dekade. Dabei klaffen allerdings Anspruch und Erwartungen der Europäer und die politische Realität weit auseinander.

Die Absicht, die EU zu einem ernstzunehmenden und **zentralen Akteur im internationalen Konzert der Mächte** zu machen, wird von europäischen Politikern regelmäßig hervorgehoben. In der Erklärung von Laeken erteilte der Europäische Rat dem Konvent den Auftrag, dazu beizutragen, „die Union zu einem Stabilitätsfaktor und zu einem Vorbild in der neuen Weltordnung zu machen“. Nicht zuletzt beurteilt auch die europäische Öffentlichkeit das Engagement der Union in der Außen- und Sicherheitspolitik sehr positiv. So befürworteten in einer Umfrage des Jahres 1999 64 Prozent der befragten EU-Bürgerinnen und Bürger eine gemeinsame europäische Außenpolitik, im Bereich der Verteidigungspolitik lag der Zustimmungswert sogar bei 73 Prozent.

Dem Enthusiasmus der Europäer für die Idee einer gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik steht jedoch nicht erst in jüngster Zeit die gravierende Ernüchterung der Praxis gegenüber. Das Nicht-Zustandekommen einer gemeinsamen Position der EU **im Irak-Krieg** zeigte nicht nur, dass in Europa die Verfolgung nationaler Interessen in der Außenpolitik nach wie vor dominiert, es belegt auch **die Fülle ungelöster konzeptioneller und institutioneller Fragen** im Bereich der GASP und der ESVP.

Das Scheitern einer gemeinsamen Politik der Europäer in der Irak-Frage hat sich zu einem Katalysator für Reform und Neuorientierung der GASP entwickelt.

Die derzeitige Krise entwickelt sich jedoch auch zu einem Katalysator für **Reform und Neuorientierung** der europäischen Außenpolitik. Der im Juni von Javier Solana vorgelegte Entwurf einer europäischen Sicherheitsstrategie und die Vorschläge des EU-Konvents zeugen von einer neuen Dynamik in der außen- und sicherheitspolitischen Debatte Europas. Ob sich diese Initiativen zu einem politischen Erfolg entwickeln können, hängt letztendlich davon ab, ob es der europäischen Politik gelingt, ein an die sicherheits- und außenpolitischen Herausforderungen des 21. Jahrhunderts angepasstes und gleichzeitig für die erweiterte Union tragfähiges Gesamtkonzept für die europäische Außen- und Sicherheitspolitik zu entwickeln.

Die Entwicklung der europäischen Außen- und Sicherheitspolitik

Aller guten Dinge sind drei – ein Start mit Hindernissen

Die Idee, Europa in der Außenpolitik eine gemeinsame Stimme zu geben, ist so alt wie die europäische Integration selbst. Fast genauso alt ist aber auch die Erkenntnis, dass der Weg dorthin überaus schwierig und von zahlreichen Hindernissen gesäumt ist. So stand am Beginn der europäischen Außen- und Sicherheitspolitik zunächst ein zweifaches Scheitern. 1950 sah der **Pleven-Plan** die Gründung einer **Europäischen Verteidigungsgemeinschaft (EVG)** mit einer integrierten europäischen Armee unter gemeinschaftlicher Führung vor (vgl. Tabelle 1). Nachdem der EVG-Vertrag von den Regierungen der Mitgliedsländer bereits unterzeichnet war, brachte der Widerstand der französischen Nationalversammlung den Plan zu Fall. In den frühen 60er Jahren wurde ausgehend von den **Fouchet-Plänen** die Einrichtung einer politischen Union mit gemeinsamer Außen- und Sicherheitspolitik diskutiert. Aber auch diese Initiative scheiterte an den Vorbehalten der Nationalstaaten gegenüber einem Souveränitätsverzicht in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik.

Tabelle 1: Chronologie der europäischen Außen- und Sicherheitspolitik

Jahr	Ort/Anlass	Beschluss
1950-54	Pleven-Plan	Versuch der Gründung einer Europäischen Verteidigungsgemeinschaft (EVG). Die EVG scheitert 1954 am Widerstand der französischen Nationalversammlung.
1960-62	Fouchet-Pläne	Versuch der Gründung einer politischen Union mit gemeinsamer Außen- und Sicherheitspolitik. Die Verhandlungen scheitern 1962.
1970	Davignon-Bericht/ EPZ-Gründung	Die Europäische Politische Zusammenarbeit (EPZ) wird gegründet. Sie basiert auf einem informellen Konsultations- und Kooperationsverfahren der Regierungen. Durch die gegenseitige Unterrichtung soll eine Harmonisierung der außenpolitischen Standpunkte der Mitgliedsländer erreicht werden.
1986	Einheitliche Europäische Akte	Institutionalisierung der Verfahren der EPZ in den Verträgen der Gemeinschaft; Installierung eines EPZ-Sekretariates in Brüssel.
1991	Vertrag von Maastricht/ GASP-Gründung	Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) ersetzt die EPZ. Neu hinzu kommt das Ziel einer „gemeinsamen Sicherheitspolitik“. Neuerungen: Schaffung einer intergovernmentalen zweiten Säule der EU als Rahmen für die GASP; WEU wird zum militärischen Arm der EU.
1992	Petersberg-Erklärung	Die WEU verabschiedet die Petersberg-Aufgaben (humanitäre Aufgaben und Rettungseinsätze; friedenserhaltende Aufgaben; Kampfeinsätze bei der Krisenbewältigung) als ihren neuen Aufgabenkatalog.
1997	Vertrag von Amsterdam	Vertragliche Konkretisierung und Weiterentwicklung der GASP. Neuerungen: Hoher Vertreter für die GASP; Integration der Petersberg-Aufgaben in den EU-Vertrag; Strategieplanungs- und Frühwarn Einheit.
1998	St. Malo/britisch-französischer Gipfel	Gemeinsames Bekenntnis zu europäischen Sicherheitsstrukturen eröffnet Weg zu einer Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik.
1999	Europäischer Rat/ Köln	Der Europäische Rat beschließt den Aufbau einer eigenständigen und operativen europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik .
1999	Europäischer Rat/ Helsinki	EU Headline Goal: Festlegung eines europäischen Planziels für militärische Einsätze im Rahmen der Petersberg-Aufgaben (Ziel bis 2003: 60.000 Soldaten in max. 60 Tage für einjährigen Einsatz).
2000	Europäischer Rat/ Feira	Konkretisierung der nicht-militärischen Krisenbewältigung: Festlegung von vier Prioritäten (Polizei, Rechtsstaats- und Zivilverwaltungspersonal, Katastrophenschutzfähigkeiten) und eines gemeinsamen Planziels (bis 2003: 5.000 einsatzbereite Polizeikräfte, davon 1.000 in 30 Tagen).
2000	Vertrag von Nizza	Die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) wird offizieller Teil der GASP. Die ESVP umfasst alle sicherheitsrelevanten Fragen der EU, inklusive der „Festlegung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik“. Neuerungen: Überführung der WEU-Institutionen und Kapazitäten in die EU (Ausnahme: Beistandspflicht); Verfahren der „verstärkten Zusammenarbeit“ im Bereich der GASP (nicht ESVP); Ständiges Komitee für politische und Sicherheitsfragen, Militärausschuss, Militärstab.
2001	Europäischer Rat/ Laeken	Europäischer Rat stellt „Einsatzfähigkeit“ der europäischen Krisenbewältigungskräfte fest.
2003	Bosnien-Herzegowina/Mazedonien/ Kongo	EU übernimmt UNO-Mission in Bosnien-Herzegowina (Polizeimission), NATO-Mission in Mazedonien (Operation „Concordia“; erste militärische Mission der ESVP) und UNO-Friedensmission im Kongo („Operation Artemis“; erster EU-Kriseneinsatz außerhalb Europas).
2003	Abschluss des Europäischen Konvents	Der Konvent verabschiedet den Entwurf für den Verfassungsvertrag der EU. Neuerungen: Europäischer Außenminister, Solidaritätsklausel, Verfahren der „engeren“ und „strukturierteren Zusammenarbeit“, Europäisches Amt für Rüstung, Forschung und militärische Fähigkeiten.
2003	Entwurf für eine europäische Sicherheitsstrategie	Javier Solana legt ersten Entwurf einer eigenständigen europäischen Sicherheitsdoktrin vor. Basierend auf einer Bedrohungsanalyse definiert die Strategie drei strategische Ziele der EU und benennt Konsequenzen für die europäische Politik.

Im dritten Anlauf gelang schließlich der politische Durchbruch. 1970

wurde auf der Grundlage des **Davignon-Berichts** die **Europäische Politische Zusammenarbeit**

Die Idee, Europa in der Welt eine gemeinsame Stimme zu geben, ist so alt wie die Integration selbst.

(EPZ) gegründet. Im Rahmen der EPZ verpflichteten sich die Regierungen der Mitgliedsländer, sich gegenseitig über ihre außenpolitischen Standpunkte zu unterrichten und diese in für die Gemeinschaft relevanten Fragen soweit wie möglich zu harmonisieren. Die EPZ war jedoch nicht Teil der europäischen Verträge, sondern stellte zunächst ein **rein informelles Verfahren** dar. Die außenpolitische Zusammenarbeit erfolgte streng intergouvernemental, d.h. sie lag ausschließlich in den Händen der Regierungen der Mitgliedstaaten. Entscheidungen erfolgten nur im Konsens. Gemeinschaftsinstitutionen wie die Kommission, das Europäische Parlament oder der europäische Gerichtshof hatten hingegen keine außenpolitischen Befugnisse.

Im Verlauf der Jahre wurde die EPZ weiterentwickelt und mit eigenen politischen Institutionen ausgestattet (regelmäßige Treffen der Außenminister, Politisches Komitee, Europäische Korrespondentengruppe). Die **Einheitliche Europäische Akte** von 1986 verankerte die EPZ schließlich formell im Vertragswerk der Gemeinschaft und schuf damit die **erste rechtliche Grundlage für eine europäische Außenpolitik**. Dieser Schritt änderte jedoch nichts an den grundlegenden Strukturen der Zusammenarbeit. Die europäische Außenpolitik blieb Sache der nationalen Regierungen und abhängig vom Konsens zwischen ihnen. Dies spiegelt sich auch in der politischen Bilanz der EPZ wider: So konnte zwar eine deutliche Intensivierung der Kontakte zwischen den europäischen Außenministerien erreicht werden und es gab auch Erfolge im Bemühen um eine einheitliche europäische Position in internationalen Verhandlungen (v.a. im Bereich der KSZE und der UNO). Zu einem ernstzunehmenden internationalen Akteur konnte sich die Gemeinschaft unter der EPZ aber nicht entwickeln. Die Konsensverfahren der EPZ waren zu ineffizient und langwierig für eine effektive europäische Interessenvertretung. Auch sah sich die EPZ immer wieder mit dem Problem konfrontiert, dass **nationale Partikularinteressen eine gemeinschaftliche Position verhinderten**.

Neuorientierung nach dem Ende des Ost-West-Konflikts

Das Ende des Ost-West-Konflikts veränderte das außen- und sicherheitspolitische Umfeld Europas dramatisch. Die territoriale Bedrohung durch den Ostblock war verschwunden, mit der Osterweiterung der EU bot sich die **Chance einer friedlichen Einigung des Kontinents**. Die Gefahr kriegerischer Konflikte in Europa war jedoch nicht gebannt und wie der Zerfall Jugoslawien zeigte, war die EU außer Stande, solche Krisen- und Konfliktsituationen eigenständig zu lösen.

Unter dem Eindruck dieses Wandels entschlossen sich die Mitgliedstaaten 1991 zu einem außenpolitischen Neubeginn. Der **Vertrag von Maastricht** ersetzte die EPZ durch die **Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP)** und etablierte diese als zweite Säule der Europäischen Union. Dies bedeutete eine klare Aufwertung der außenpolitischen Zusammenarbeit in Europa.

Zudem beschlossen die Mitgliedstaaten, den Wirkungsbereich der EU um eine sicherheitspolitische

Das Ende des Ost-West-Konflikts führt zu einer deutlichen Aufwertung der außen- und sicherheitspolitischen Dimension der EU.

Dimension zu erweitern. Laut Titel V des Maastricht-Vertrags soll die GASP die gemeinsamen Werte, Interessen und die Unabhängigkeit der Union wahren, die internationale Zusammenarbeit fördern, sich für Frieden und die Stärkung von Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechten einsetzen und die europäische und internationale Sicherheit stärken. Während im Bereich der Aufgaben und Ziele also eine Neuorientierung und Ausweitung der Kompetenzen stattfand, blieb die GASP im Hinblick auf Institutionen und Verfahren den Strukturen der EPZ treu. Die Entscheidungsgewalt blieb in der Hand des Rates und damit der Regierungen der Mitgliedstaaten. Kommission und Parlament erhielten durch den Vertrag von Maastricht lediglich eingeschränkte Informations- und Konsultationsrechte. Auch sah der Vertrag keine eigenständigen militärischen Fähigkeiten der EU vor. Vielmehr sollte die Umsetzung sicherheitspolitischer Entscheidungen durch den Rückgriff auf Einrichtungen der **Westeuropäischen Union (WEU)** erfolgen.

Mit diesem Schritt begann die zunehmende Verzahnung zwischen GASP und WEU. 1992 verabschiedete die WEU als Reaktion auf die neuen sicherheitspolitischen Herausforderungen Europas die sogenannten **„Petersberger Aufgaben“**. Dieser neue Aufgabenkatalog umfasste humanitäre Aufgaben und Rettungseinsätze, friedenserhaltende Aufgaben sowie Kampfeinsätze bei der Krisenbewältigung. Die Petersberger

Aufgaben wurden 1997 mit dem **Amsterdamer Vertrag** in die GASP integriert. Darüber hinaus wurde die WEU zu einem „integralen Bestandteil der Entwicklung der Union“ erhoben.

Der Amsterdamer Vertrag brachte aber auch im institutionellen Bereich Fortschritte. Wichtigste Neuerung war die Schaffung des Amtes des **Hohen Vertreters für die GASP**, der zur Formulierung, Vorbereitung und Durchführung politischer Entscheidungen im Bereich der GASP beitragen soll und den Ratsvorsitz in Fragen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik vertritt. Am 18. Oktober 1999 übernahm Javier Solana, der ehemalige Generalsekretär der NATO, dieses Amt für einen Zeitraum von 5 Jahren. Ihm unterstellt ist die „Strategieplanungs- und Frühwarninheit“, im Brüsseler Jargon auch „Politischer Stab“ genannt, die für die Erstellung außen- und sicherheitspolitischer Analysen zuständig ist.

Der Durchbruch in der europäischen Sicherheitspolitik

Obwohl das Ziel einer gemeinsamen Sicherheitspolitik bereits mit dem Maastricht-Vertrag formuliert worden war, konnten in diesem Bereich zunächst keine Fortschritte erzielt werden. Dies lag vor allem an der grundsätzlichen Verweigerung Großbritanniens gegenüber Gemeinschaftsinitiativen im Bereich der Verteidigungs- und Sicherheitspolitik. Ein entscheidender Durchbruch wurde 1998 in **St. Malo** auf dem britisch-französischen Gipfel erzielt. Unter dem Eindruck der sich zuspitzenden Krise im Kosovo verständigten sich die britische und die französische Regierung darauf, dass die Union, um internationalen Krisen begegnen zu können, „eine autonome Handlungskapazität“ besitzen müsse, „unterstützt von glaubwürdigen Streitkräften mit den Mitteln und der Bereitschaft, sie zu nutzen“. Auf der Grundlage dieser Einigung beschloss der Europäische Rat in Köln 1999 den Aufbau einer eigenständigen **Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP)**.

Bereits sechs Monate später konkretisierte der Europäische Gipfel von Helsinki diesen Beschluss durch die **Festlegung militärischer Zielvorgaben für die ESVP** (vgl. Tabelle 2). Im Rahmen des „EU Headline Goal“ verpflichteten sich die Mitgliedstaaten bis 2003, militärische Kapazitäten aufzubauen, die die ESVP zur vollen Erfüllung der Petersberg-Aufgaben befähigen sollten. Dies beinhaltete die Schaffung eines Truppenkontingents von insgesamt 60.000 Soldaten, die in maximal 60 Tagen für einen mindestens einjährigen Einsatz verlegt werden können. Der Rat beschloss zu-

dem die Einrichtung eines ständigen Ausschusses für politische und Sicherheitsfragen, eines Militärausschusses und eines europäischen Militärstabs. Weiterhin einigte sich der Rat in Helsinki auf die Schaffung eines Koordinierungsmechanismus für **nicht-militärische Krisenbewältigung**. Diese zivile Dimension der ESVP wurde in der folgenden Zeit weiter ausgebaut. Die Mitgliedstaaten verpflichteten sich, künftig 5.000 Polizeibeamte für internationale Missionen bereitzustellen. Zudem wurde der Aufbau eines kurzfristig entsendbaren Katastrophenschutz-Teams (bis zu 2.000 Einsatzkräfte) und eines Pools von 200 Experten im Bereich des Rechtsstaates (Richter, Staatsanwälte, Strafvollzugsbeamte) vereinbart. Außerdem richtete die Union den sogenannten „Rapid Reaction Mechanism“ ein, ein finanzpolitisches Instrument, das eine schnelle Finanzierung von Maßnahmen im Bereich der Konfliktprävention erlaubt.

Tabelle 2: Militärische und zivile Instrumente der ESVP

Instrument	Beschreibung	Einsatzbeispiele
Militärisches Krisenmanagement	Helsinki Headline Goal: Streitkräfte in Korpsstärke (60.000 Mann, zuzüglich lageabhängig Luftwaffen- und Marineanteile) sollen innerhalb von 60 Tagen für einen mind. 12-monatigen Einsatz im Rahmen der Petersberger Aufgaben bereitstehen.	Mission Concordia in Mazedonien (2003), Mission Artemis in Kongo (2003).
Nicht-militärisches Krisenmanagement	Operative Kapazitäten: 5.000 einsatzbereite Polizisten (davon 1.000 in 30 Tagen), 200 Experten für Rechtsstaatlichkeit, 2.000 Experten für Katastrophen- und Zivilschutz.	Polizeimission in Bosnien und Herzegowina (2003), Unterstützung der UN und administrative Wiederaufbauhilfe im Kosovo (2003).
Wirtschaftliches Krisenmanagement	„Rapid Reaction Mechanism“: Mechanismus zur schnellen Finanzierung von Konfliktprävention.	Aufbauhilfe für Afghanistan (2001), Unterstützung v. Grenzkontrollen und Polizeireform in Zentralasien (2003).

Der **Vertrag von Nizza** schrieb im Jahr 2000 die in den Jahren zuvor erreichten sicherheitspolitischen Vereinbarungen vertraglich fest: die ESVP wurde formeller Teil der GASP, die bereits zuvor in die ESVP integrierten WEU-Institutionen und Fähigkeiten wurden offiziell in die EU überführt. Neue Impulse im Bereich der GASP konnte die Regierungskonferenz aber kaum setzen. Die einzig beachtenswerte Neuerung ist die Einführung des Verfahrens der „**verstärkten Zusammenarbeit**“, das einer Gruppe von mindestens acht Ländern ermöglicht, gemeinsame Aktionen im Bereich der GASP als eine Art „Avantgarde“ durchzuführen. Es kann jedoch nur unter dem Vorbehalt angewandt werden, dass kein Mitgliedsland der EU Vorbehalte gegen das Verfahren hat. Der militärische und verteidigungspolitische Bereich ist von der Anwendung ausgenommen. Das Verfahren der „verstärkten Zusammenarbeit“ ist im Bereich der GASP bis heute kein einziges Mal zum Einsatz gekommen. Das Ziel, die Entscheidungsfindung im Bereich der GASP flexibler und effizienter zu gestalten, konnte also nicht erreicht werden.

Die ersten Einsätze der ESVP

Nach dem Gipfel von Nizza ging die Dynamik der europäischen Außen- und Sicherheitspolitik vornehmlich von Fortschritten im operativen Bereich aus. Im Dezember 2001

stellte der Europäische Rat auf dem Gipfel von Laeken die Erfüllung des

Mit den Missionen in Bosnien-Herzegowina, Mazedonien und Kongo stellt die ESVP im Jahr 2003 zum ersten Mal ihre Einsatzfähigkeit unter Beweis.

EU Headline Goal fest. Die **Einsatzfähigkeit der ESVP** wurde zur Überraschung vieler Beobachter mehr als ein Jahr vor dem angestrebten Datum erreicht. Bereits 13 Monate nach dieser Erklärung, am 1. Januar 2003, wurde die erste ESVP-Operation realisiert: Die EU löste die UNO-Polizeimission in Bosnien-Herzegowina ab. Ziel der ca. 900 Mitarbeiter (davon 500 Polizeikräfte) umfassenden **European Union Police Mission** (EUPM) ist es, die Polizei von Bosnien und Herzegowina beim Aufbau effektiver rechtsstaatlicher Strukturen zu beraten. Die EUPM ist eine nicht-militärische Operation, die EU-Polizisten üben ihren Dienst unbewaffnet aus.

Nur drei Monate später fiel der Startschuss für die erste Militäroperation der EU. Unter dem Namen „**Operation Concordia**“ übernahm die EU die militärische Verantwortung in Mazedonien und löste damit die NATO Mission „Allied Harmony“ ab. An der Opera-

tion nehmen 350 Soldaten aus 27 Staaten (neben 13 EU-Staaten, auch mehrere Beitrittskandidaten und NATO-Mitgliedsländer) teil. Die operative Leitung der Mission hat auf Bitten der EU das NATO Hauptquartier in Mons übernommen. Aufgrund dieser Konstellation kann die Mission in Mazedonien nicht nur zur Überprüfung der operativen Fähigkeiten der ESVP dienen, sondern auch als Probe des Zusammenspiels von NATO und EU. Ende Juli wurde die Operation Concordia unter Beibehaltung der bisherigen Vorgaben und Ziele bis Dezember 2003 verlängert. Im Herbst 2004 wird die EU voraussichtlich auch die SFOR-Mission der NATO in Bosnien und Herzegowina übernehmen.

Unter dem Eindruck der akuten humanitären Katastrophe in der kongolesischen Region Ituri, beschloss der Europäische Rat im Juni 2003 die zeitlich auf vier Monate begrenzte Entsendung einer gemeinsamen Eingreiftruppe von 1.400 Soldaten in den Kongo.

„**Operation Artemis**“ ist der erste EU-Kriseneinsatz außerhalb Europas und die erste eigenständige Militärmission der ESVP (d.h. ohne Rückgriff auf NATO-Ressourcen). Sie erfolgte unter einem „robusten Mandat“ der UNO, d.h. die EU-Truppen waren auch zur Anwendung militärischer Gewalt legitimiert.

Trotz aller Erfolge: Defizite bleiben

Die EU konnte seit Beginn der 90er Jahre beachtliche Fortschritte in der Entwicklung einer gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik verzeichnen. Bemerkenswert ist vor allem die rasante Entwicklung der sicherheitspolitischen Dimension der Union und die Erfolge der EU beim Aufbau und Einsatz eigener operativer Kräfte. Dennoch weist die europäische Außen- und Sicherheitspolitik bis heute große **Defizite im strukturellen und im strategischen Bereich** auf. Nicht erst die Irak-Krise zeigt, dass bei schwierigen und innerhalb der EU umstrittenen Fragen ein gemeinsames außenpolitisches Handeln meist nicht zustande kommt. Eine zentrale Ursache hierfür liegt in den Strukturen von GASP und ESVP: Die zwischenstaatliche Zusammenarbeit, das Konsensprinzip und die Zersplitterung von außenpolitischen Kompetenzen innerhalb der EU schränken Effizienz und Effektivität der Politik stark ein. Weiter verstärkt wird die Tendenz zur Selbstblockade durch die in der Außen- und Sicherheitspolitik besonders ausgeprägte Gewohnheit der Mitgliedstaaten, zuerst national und dann - wenn überhaupt - europäisch zu denken.

Die europäische Außen- und Sicherheitspolitik leidet aber auch an einer strategischen Orientierungslosigkeit. Zwar entwickelte die EU nach 1989 mit der Vision

der „Vereinigung des Kontinents“ eine überzeugende und, wie die bevorstehende Erweiterung zeigt, auch realisierbare Vision für die Stabilisierung Osteuropas. Darüber hinaus, d.h. für die Rolle der EU in einer zunehmend entgrenzten Welt mit neuen Bedrohungen und Herausforderungen, existierte bisher aber kein strategisches Konzept.

Doch gerade in der Frage der Strategie und der Strukturen der europäischen Außen- und Sicherheitspolitik hat die europäische Debatte in jüngster Zeit eine neue Dynamik entwickelt. Der Impuls geht dabei maßgeblich von zwei Dokumenten aus: Dem Entwurf des Europäischen Konvents für den „**Vertrag über eine Verfassung für Europa**“ und den Vorschlägen Javier Solanas für eine **europäische Sicherheitsstrategie**.

Die Mitgliedstaaten der EU denken in der Außen- und Sicherheitspolitik immer noch vornehmlich in nationalen Kategorien.

Die Vorschläge des Europäischen Konvents

Auf dem Gipfel von Laeken 2001 erhielt der Europäische Konvent vom Rat den Auftrag, „die wesentlichen Fragen zu prüfen, die die künftige Entwicklung der Union aufwirft“. Innerhalb dieses Mandats sollte die Diskussion der „neuen Rolle Europas in einer globalisierten Welt“ eine prominente Rolle spielen. Auf der Grundlage dieses Auftrags präsentierte der Konvent im Juni 2003 Vorschläge für die zukünftige Gestalt der europäischen Außen- und Sicherheitspolitik.

Die **Ziele der europäischen Außen- und Sicherheitspolitik** definiert der Verfassungsentwurf wie folgt:

„In ihren Beziehungen zur übrigen Welt schützt und fördert die Union ihre Werte und Interessen. Sie trägt bei zu Frieden, Sicherheit, nachhaltiger Entwicklung der Erde, Solidarität und gegenseitiger Achtung unter den Völkern, freiem und gerechtem Handel, Beseitigung der Armut und Schutz der Menschenrechte, [...] sowie zur strikten Einhaltung und Weiterentwicklung des Völkerrechts, insbesondere zur Wahrung der Grundsätze der Charta der Vereinten Nationen“ (Art. 3 (4)).

Die EU fördert eine Weltordnung „die auf einer verstärkten multilateralen Zusammenarbeit und einer verantwortungsvollen Wertordnungspolitik beruht“ (Art. III - 193 (2)). Der Petersburger Aufgabenkatalog wird um die „Bekämpfung des Terrorismus“ erweitert (Art. III 210).

Zentrale Neuerungen des Verfassungsentwurfs im Bereich der GASP

Die wichtigsten institutionellen und verfahrensspezifischen Neuerungen des Verfassungsentwurfs im Bereich der GASP und der ESVP sind:

- **Der europäische Außenminister** (Art. 27, Art. III - 197; Art. III 200 - Art. III 206)
 - erhält das Initiativrecht und die Durchführungskompetenz in allen Fragen der GASP und der ESVP;
 - leitet als Vorsitzender des Rates für Auswärtige Angelegenheiten die GASP und ist gleichzeitig als Vize-Präsident der Kommission mit den Außenbeziehungen und der Koordinierung der übrigen Aspekte des auswärtigen Handelns der Union betraut (Doppelhut-Prinzip);
 - trägt Sorge für die Koordinierung der Positionen der EU-Staaten in internationalen Organisationen;
 - kann unter bestimmten Bedingungen den Standpunkt der Union im UN-Sicherheitsrat vertreten;
 - und wird vom Europäischen Rat mit qualifizierter Mehrheit und mit Zustimmung des Präsidenten der Kommission ernannt.

Ihm unterstellt wird ein „Europäischer Auswärtiger Dienst“, der die außenpolitischen Bürokratien des Rates und der Kommission in einer einheitlichen Struktur zusammenfasst.

- **Solidaritätsklausel** (Art. 42 u. Art. III -231)
Die EU kann alle der Union zur Verfügung stehenden Mittel, einschließlich der militärischen Mittel der Mitgliedstaaten, mobilisieren, um terroristische Bedrohungen innerhalb der Union abzuwenden bzw. einen Mitgliedstaat im Falle eines Terroranschlags oder einer natürlichen oder menschlichen Katastrophe zu unterstützen.

- **Strukturierte Zusammenarbeit** (Art. 40 (6) u. Art. III - 213)

Dieses Verfahren ermöglicht zum ersten Mal die Bildung einer politischen Avantgarde im Sicherheitsbereich (quasi eine „sicherheitspolitische Eurozone“). Eine strukturierte Zusammenarbeit können Mitgliedstaaten eingehen, die zuvor festgelegte „anspruchsvolle Kriterien in Bezug auf die militärischen Fähigkeiten erfüllen“ und „untereinander festere Verpflichtungen eingegangen sind“ (vergleichbar den Maastricht-Kriterien der WWU). Andere Mitgliedsländer können bei Erfüllung der Kriterien auch noch später der strukturierten Zusammenarbeit beitreten.

- **Engere Zusammenarbeit** (Art. 40 (7))

Das Verfahren erlaubt die engere Zusammenarbeit einer Gruppe von Mitgliedstaaten im Bereich der gegen-

seitigen Verteidigung; im Falle eines bewaffneten Angriffs auf das Hoheitsgebiet eines an der engeren Zusammenarbeit beteiligten Staates leisten die anderen beteiligten Staaten „alle in ihrer Macht stehende militärische und sonstige Hilfe und Unterstützung“ (Beistandsklausel); eine enge Kooperation mit der NATO ist ausdrücklich vorgesehen.

- **Europäisches Amt für Rüstung, Forschung und militärische Fähigkeiten** (Art. 40 (3) u. Art. III - 212)

Das Amt soll ein breites Aufgabenspektrum an Informations-, Analyse-, Unterstützungs-, Koordinations- und Vorschlagsfunktionen erfüllen, deren Ziel die Ermittlung und Stärkung der operativen Fähigkeiten der ESVP ist. Innerhalb der für alle Mitgliedstaaten offenen Struktur können spezifische Gruppen gebildet werden.

Beurteilung des Verfassungsentwurfs

Der Konvent hat zweifellos neue Impulse für die Entwicklung der europäischen Außen- und Sicherheitspolitik gesetzt, **eine grundlegende Reform der Strukturen der GASP beinhalten die Vorschläge aber nicht**. Dies liegt vor allem an der Tatsache, dass der Verfassungsvertrag das intergouvernementale Grundprinzip der europäischen Außen- und Sicherheitspolitik fortschreibt. Die Vorschläge des Konvents belassen die Entscheidungskompetenz in der europäischen Außen- und Sicherheitspolitik in der Hand der nationalen Regierungen. Auch das Vetorecht der Mitgliedstaaten bleibt weitgehend erhalten. Dabei sehen viele Beobachter gerade in diesen Strukturen den Kern des Effizienz- und Effektivitätsproblems der GASP.

Einen echten Fortschritt gegenüber den derzeitigen Strukturen stellt

hingegen das geplante **Amt eines europäischen Außenministers** dar. Der Außenminister

Die Vorschläge des Konvents bringen Fortschritte im Bereich der Kohärenz und Flexibilität der GASP, aber keine grundlegende Reform der Strukturen.

erhält im Vergleich zum bisherigen Hohen Vertreter der GASP deutlich umfassendere Kompetenzen und Zuständigkeiten. Durch das Initiativrecht kann er auch ohne entsprechenden Antrag eines Mitgliedlandes aktiv werden und Entscheidungsvorlagen in den Rat einbringen. Zudem stärkt die doppelte Führungsrolle des Außenministers in Rat und Kommission sowie seine Koordinationsrolle in internationalen Verhandlungen die **Kohärenz europäischer Außenpolitik**. Aus dieser Konstellation ergeben sich aber auch inter- und intrainstitutionelle Spannungen. So hat der zukünftige

Außenminister den schwierigen Spagat zwischen verschiedenen Gremien und Loyalitäten zu bewerkstelligen. Spannungen sind auch im Verhältnis zwischen Außenminister und dem ebenfalls neugestalteten Amt des Präsidenten des Europäischen Rates angelegt. Der EU-Präsident ist laut Verfassungsentwurf zwar vornehmlich Vorsitzender, Vorbereiter und Konsensmanager des Europäischen Rates, er nimmt in dieser Eigenschaft aber auch die „Außenvertretung in Angelegenheiten der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik wahr“ (Art. 21. (2)). **Kompetenzstreitigkeiten** scheinen hier vorprogrammiert.

Im Bereich der **Entwicklung der Verfahren der GASP** bietet der Vertragsentwurf ein ambivalentes Bild. In der Frage der Ausweitung qualifizierter Mehrheitsentscheidungen konnte trotz einer entsprechenden deutsch-französischen Initiative im Konvent kein Durchbruch erzielt werden. Eine nachhaltige Steigerung der Effizienz der GASP ist deshalb nicht zu erwarten. Auf der anderen Seite eröffnet der Entwurf mit der „engen“ und „strukturierten Zusammenarbeit“ Möglichkeiten, die Entwicklung der europäischen Außen- und Sicherheitspolitik in einer kleinen Avantgarde von Mitgliedstaaten voranzutreiben. Allerdings zeigt die Erfahrung mit dem im Vertrag von Nizza eingeführten Verfahren der „verstärkten Zusammenarbeit“, dass die Existenz solcher Verfahren nicht zwingend zu einer Flexibilisierung der politischen Praxis führt.

Zum Zeitpunkt des Verfassens dieses Artikels war noch nicht absehbar, ob die Beschlüsse des Konvents zur GASP und zur ESVP die seit dem 4. Oktober laufende Regierungskonferenz der Mitgliedsstaaten „unbeschadet“ überstehen werden. Die **Regierungskonferenz** entscheidend abschließend über den Verfassungsentwurf. An den Verhandlungen nehmen neben den jetzigen EU-Ländern auch die beitretenden Staaten gleichberechtigt teil. Trotz zahlreicher Ermahnungen, das Paket des Konvents nicht mehr aufzuschnüren, liegen bereits über 1.000 Änderungsanträge vor, die teilweise auch die Neuerungen im Bereich der GASP und ESVP betreffen. So sieht z.B. Großbritannien in der Einführung einer strukturierten Zusammenarbeit den Anfang einer europäischen Separat-Verteidigung und damit eine Gefährdung der Bindung Europas an die NATO und die USA. Zwar hat die britische Regierung in diesem Punkt in der Zwischenzeit Einlenken signalisiert, es bleibt aber weiterhin fraglich, ob sich alle Vorschläge des Konvents zu GASP und ESVP in den Abschlussverhandlungen der Regierungskonferenz durchsetzen können oder ob nicht einige „Opfer“ eines „Tauschgeschäfts“ zwischen den Mitgliedstaaten werden.

Die europäische Sicherheitsstrategie von Solana

Am 18. Juni 2003 veröffentlichte Javier Solana unter dem Titel „Ein sicheres Europa in einer besseren Welt“ seinen Entwurf für eine globale Sicherheitsstrategie der Union. Den Auftrag für die Entwicklung einer solchen Strategie hatten ihm die EU-Außenminister Anfang Mai nicht zuletzt auch als Reaktion auf den Streit der Europäer in der Irak-Frage erteilt.

Kern dieses Strategieentwurfs ist die Forderung, dass die EU ihr **Wirkungsfeld in Zukunft global zu definieren** habe: „Als Zusammenschluss von 25 Staaten mit über 450 Millionen Einwohnern, die ein Viertel des Bruttosozialprodukts (BSP) weltweit erwirtschaften, ist die Europäische Union – ob es einem gefällt oder nicht – ein globaler Akteur“. Solana betont außerdem die tiefgreifenden sicherheitspolitischen Veränderungen seit dem Ende des Ost-West-Konflikts.

Die EU muss ihr Wirkungsfeld in Zukunft global definieren.

Zentrales Moment dieser Entwicklung ist für Solana **die Öffnung von Grenzen**. Diese Öffnung ermöglicht die Verbreitung von Demokratie, Freiheit und Wohlstand, sie hat jedoch auch zu neuen Konflikten geführt bzw. bestehende verstärkt: z.B. die Destabilisierung von Regionen durch gewaltsame Konflikte, die Verarmung der Entwicklungsländer, der Klimawandel und die weltweiten Migrationsströme. Auch Konflikte und Problemlagen in entfernten Regionen haben Auswirkungen auf Europa, d.h. räumliche Distanz verliert sicherheitspolitisch an Bedeutung.

Neue Bedrohungen

Während größere Angriffe gegen Mitgliedstaaten unwahrscheinlich geworden sind, muss Europa nach der Analyse von Solana vor allem mit folgenden Bedrohungen rechnen:

1. **Terrorismus:** Europa ist sowohl Ziel, als auch Stützpunkt eines neuen und extrem gewaltbereiten Terrorismus. Dieser ist im Gegensatz zu früheren Terrorismusformen international vernetzt, gut ausgestattet und vor allem gewillt, unbegrenzt Gewalt einzusetzen. Die jüngste Terrorismuswelle ist außerdem mit einem gewaltsamen religiösen Fundamentalismus verknüpft.
2. **Die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen (MVW)** stellt die potentiell größte Bedrohung für die Sicherheit Europas dar. In-

ternationale Verträge und Kontrollregelungen haben die Proliferation verlangsamt, jedoch zeichnet sich - insbesondere im Nahen Osten - die Gefahr eines neuen MVW-Wettrüstens ab. Eine besonders große Gefahr geht von der Verbindung von Massenvernichtungswaffen und neuem Terrorismus aus. Hier versagt eine traditionelle Abschreckungspolitik.

3. **Scheitern staatlicher Systeme („state failure“) und organisierte Kriminalität:**

Schlechte Staatsführung, Korruption, Machtmissbrauch, schwache Institutionen und zivile Konflikte haben in vielen Teilen der Welt zu einer Schwächung staatlicher und sozialer Strukturen geführt. In dieser Situation breitet sich häufig organisierte Kriminalität aus, die in Form von illegalem Drogen-, Waffen- und Menschenhandel auch die Sicherheit Europas beeinträchtigt. Gescheiterte Staaten können ganze Regionen destabilisieren.

Im Rahmen der Verhandlungen des Ministerrats über den Strategieentwurf Solanas wurde dieser Bedrohungsanalyse als ein weiterer Punkt **„regionale Konflikte“** hinzugefügt. Diese Bedrohung ist nicht neu, aber nach wie vor sehr aktuell. Außerdem können in den Augen der Mitgliedstaaten viele der neuen Sicherheitsprobleme durch die Lösung regionaler Konflikte entschärft werden.

Europas strategische Ziele

Unter Berücksichtigung der Werte, Traditionen und Stärken der Europäischen Union schlägt Javier Solana drei strategische Ziele für die europäische Sicherheitspolitik vor:

1. **Ausdehnung des Sicherheitsgürtels um Europa:** Die EU muss in besonderem Maß zu Stabilität und verantwortungsvoller Staatsführung in ihrer unmittelbaren Nachbarschaft beitragen. Die Erweiterung der EU stärkt die Sicherheit Europas, sie führt jedoch auch zu einer geographischen Annäherung an Krisengebiete. Die EU muss die Vorteile der wirtschaftlichen und politischen Zusammenarbeit auf die künftigen Nachbarn ausweiten und zur Lösung von politischen Problemen und Konflikten in Nachbarregionen beitragen. Strategische Priorität hat die Lösung des israelisch-arabischen Konflikts, die Kooperation mit dem Mittelmeerraum (Barcelona-Prozess) und mit den neuen EU-Nachbarn in Ost- und Südosteuropa.
2. **Aufbau einer effektiven multilateralen Weltordnung:** Sicherheit und Wohlstand der EU hängen maßgeblich von einer funktionsfähigen Weltordnung ab. Um die internationale

Gemeinschaft zu stärken, engagiert sich die EU für den Aufbau und die Weiterentwicklung effektiver internationaler Institutionen und einer normengestützten internationalen Rechtsordnung. Im Mittelpunkt der Bemühungen stehen dabei die Schlüsselinstitutionen der internationalen Ordnung, insbesondere die Vereinten Nationen. Die UN-Charta bildet für die EU den grundlegenden Rahmen für die internationalen Beziehungen. Bei Verstößen gegen das Recht oder die Normen der internationalen Gemeinschaft muss die EU zum Handeln bereit sein.

3. **Vorgehen gegen Bedrohungen:** Die EU muss verstärkt gegen Terrorismus, Proliferation und die Bedrohung durch „failed states“, organisierte Kriminalität und regionale Konflikte vorgehen. Dabei wird „die erste Verteidigungslinie“ laut Solana oftmals im Ausland liegen. Die neuen Bedrohungen sind dynamischer Art, d.h. die Gefahr erhöht sich, wenn Probleme nicht frühzeitig angegangen werden. Konflikten und Bedrohungen kann deshalb nicht früh genug vorgebeugt werden. Keine der neuen Bedrohungen ist rein militärischer Natur, folglich benötigt ihre Bekämpfung ein „gemischtes Instrumentarium“ von zivilem und militärischem Krisenmanagement. Die EU ist laut Solana besonders gut ausgerüstet, um auf diese komplexen Herausforderungen zu reagieren.

Auswirkungen auf die europäische Politik

Um die genannten strategischen Ziele realisieren zu können, fordert Solana eine aktivere, kohärentere und handlungsfähigere europäische Außen- und Sicherheitspolitik sowie den Ausbau der Zusammenarbeit mit den Partnern:

- **Aktiver:** Die EU sollte in der Lage sein, mehrere Operationen gleichzeitig aufrechtzuerhalten. Europa muss eine **strategische Kultur** entwickeln, die ein „frühzeitiges, rasches und wenn nötig robustes Eingreifen begünstigt“. Der besondere Mehrwert der EU liegt in Operationen mit einem „gemischten“ Instrumentarium von zivilen und militärischen Mitteln.
- **Kohärenter:** Entscheidend für den Erfolg der europäischen Außen- und Sicherheitspolitik ist gemeinsames Handeln. Die EU muss ihre **verschiedenen Instrumente**, darunter die militärischen und zivilen

Die europäische Außen- und Sicherheitspolitik muss aktiver, kohärenter und handlungsfähiger werden, um ihre strategischen Ziele realisieren zu können.

Fähigkeiten der Mitgliedstaaten, die europäischen Hilfsprogramme und andere wirtschaftspolitische Instrumente, zusammenführen. Das auswärtige Handeln der EU sollte in allen Politikbereichen derselben Agenda folgen. Besonders in Krisen ist eine **einheitliche Führung** unersetzbar. Das Gebot der Kohärenz umfasst auch das außenpolitische Handeln der Mitgliedstaaten.

- **Handlungsfähiger:** Zur Stärkung der Handlungsfähigkeit schlägt Solana die **Aufstockung** sowie die Zusammenlegung und gemeinsame Nutzung **von verteidigungs- und sicherheitspolitischen Mitteln** vor. Darüber hinaus spricht er sich für eine Stärkung von Instrumenten und Strategien des **zivilen Krisenmanagements**, den Ausbau und die Bündelung diplomatischer Fähigkeiten, einen besseren Austausch von sicherheitsrelevanten Informationen und eine gemeinsame Gefahrenabschätzung aus. Schließlich plädiert Solana für die Ausweitung des Aufgabenkatalogs der ESVP um gemeinsame Abrüstungsmaßnahmen, die Unterstützung von Drittländern bei der Terrorismusbekämpfung und die gemeinsame Reform des Sicherheitsbereichs.
- **Ausbau der Zusammenarbeit mit Partnern:** Kein Land ist laut Solana in der Lage, „die komplexen Probleme der heutigen Zeit im Alleingang zu lösen“. Die EU muss ihre strategischen Ziele sowohl in internationalen Organisationen, als auch im Rahmen der Kooperation mit wichtigen Akteuren und Regionen verfolgen. Die **transatlantischen Beziehungen** sind für Europa unersetzlich. Darüber hinaus sollte sich die EU besonders auf die Entwicklung enger Beziehungen zu Russland sowie Japan, China, Kanada und Indien konzentrieren.

Beurteilung des Strategieentwurfs von Solana

Der Strategieentwurf des Hohen Vertreters der GASP ist in vielerlei Hinsicht bemerkenswert. Javier Solana kommt das Verdienst zu, eine **in der EU längst überfällige Strategiediskussion angestoßen** zu haben. Er versteht es, visionäre Elemente eines selbstbewussten Europas in der Welt mit einer klaren Analyse der Bedrohungen Europas wie auch der Mängel der europäischen Außen- und Sicherheitspolitik zu verbinden.

Solanas Strategiepapier ist auch als ein Versuch zu sehen, nach den Verwerfungen des Irak-Krieges zur **innereuropäischen und transatlantischen Annäherung** beizutragen. So sind vor allem im Bereich der Bedrohungsanalyse klare Parallelen zur Nationalen Sicherheitsstrategie der US-Regierung (National Security

Strategy) festzustellen. In anderen Fragen ist die Übereinstimmung beider Sicherheitskonzepte allerdings weniger eindeutig. Dies trifft besonders auf die Frage der Präemption bzw. Prävention zu. Während manche Beobachter Solanas Forderung nach einem „frühzeitigen, raschen und wenn nötig robusten Eingreifen“ der EU als Versuch interpretieren, die Tür für vorbeugende Militäraktionen in Europa zu öffnen, sehen andere in Solanas Betonung von ziviler Krisenprävention einen expliziten Gegenentwurf zur amerikanischen Doktrin des Präemptivschlags.

Die unterschiedlichen Interpretationen zeigen eine zentrale Problematik des Strategieentwurfs: gerade in Bereichen, in denen Solana Elemente eines eigenen sicherheitspolitischen Weges Europas beschreibt, bleiben seine Ausführungen eher vage. Dies betrifft insbesondere die **Frage des Strategie-Mix von Krisenprä-**

Mit dem Solanapapier stellt sich die EU einer längst überfälligen Strategiediskussion.

vention und Krisenintervention bzw. von militärischen, wirtschaftlichen und diplomatischen Sicherheitsinstrumenten. Solana vermeidet die Nennung klarer Prioritäten und fordert stattdessen sowohl eine Aufstockung der militärischen Mittel wie auch die Stärkung der zivilen und diplomatischen Fähigkeiten der Union.

Weiterhin betont die Sicherheitsstrategie zwar, dass die Union durch die Erweiterung keine neuen Grenzen in Europa ziehen dürfe, die Frage, wo die **Erweiterungsmöglichkeiten der Union enden** bzw. wie eine Stabilisierung von Nachbarländern ohne Beitrittsperspektive zu realisieren ist, lässt er jedoch offen. Unbestimmt bleibt schließlich auch das **Ziel einer effektiven multilateralen Weltordnung**. Statt zu definieren, wie eine solche Weltordnung auszusehen hätte, fasst die Sicherheitsstrategie ein überaus weites Spektrum von Institutionen unter diesem Prinzip zusammen: angefangen von der UN, über die internationalen Finanzinstitutionen bis hin zu regionalen Organisationen wie ASEAN und MERCOSUR und den transatlantischen Beziehungen. Der Reformbedarf internationaler Institutionen wird zwar angesprochen. In welche Richtung Europa sich diese Reformen wünscht, wird jedoch nicht geklärt.

In der Frage, wie das **spezifisch europäische Profil** der Sicherheitsstrategie aussehen wird, bleibt also noch **Interpretationsspielraum**. Die Entwicklung der Debatte in Europa sollte deshalb genau beobachtet werden. Inwieweit die vorgeschlagene Sicherheitsstrategie die Praxis der EU beeinflussen wird, lässt sich zum gegenwärtigen Zeitpunkt kaum abschätzen. Allein dass Europa sich jetzt zum ersten Mal mit seiner außen- und

sicherheitspolitischen Strategie beschäftigt, kann bereits als großer Erfolg Solanas betrachtet werden.

Die Zukunft der GASP und der ESVP: gestärkt, aber nicht geeint

Die Idee, Europa eine starke und vor allem eine einheitliche Stimme in der Welt zu geben, ist in der heutigen EU-Debatte präsenter denn je. Realität wird sie in absehbarer Zeit jedoch nicht werden. In dieser Hinsicht macht die GASP auch mit dem Verfassungsvertrag und der Sicherheitsstrategie **keinen qualitativen Sprung**. Letztlich bleiben die derzeit diskutierten Vorschläge dem bisher gültigen Prinzip treu, dass europäische Außen- und Sicherheitspolitik Sache der Mitgliedstaaten ist - nicht der Gemeinschaftsinstitutionen - und Entscheidungen nur einstimmig und nicht über den Willen eines Staates hinweg getroffen werden. Die GASP wird folglich auf absehbare Zeit ein Unternehmen zwischenstaatlicher Verhandlungen und aufwendiger - und voraussichtlich nicht immer von Erfolg gekrönter - Konsenssuche bleiben. Das heißt nicht, dass die EU als globaler Akteur zur Bedeutungslosigkeit verurteilt ist. Es bedeutet aber, dass **Dialog und Konsens zwischen den Mitgliedstaaten auf absehbare Zeit eine Grundbedingung der europäischen Außen- und Sicherheitspolitik** bleiben.

Auf der Grundlage dieses Vorbehalts können die Neuerungen durchaus als wichtige Fortschritte gesehen werden. Denn sie eröffnen **neue Möglichkeiten, den innereuropäischen Dialog zu gestalten**, und bieten die Aussicht auf eine aktivere und kohärentere europäische Außen- und Sicherheitspolitik. Laut Verfassungsentwurf leitet der zukünftige europäische Außenminister nicht nur die GASP im Rat, sondern auch das außenpolitische Handeln der Kommission. Weiterhin erhält die europäische Außen- und Sicherheitspolitik mit der Solana-Strategie zum ersten Mal einen einheitlichen strategischen Bezugsrahmen. Das Strategiekonzept beschränkt sich dabei nicht auf den Bereich der Sicherheitspolitik im klassischen Sinn, sondern schließt alle sicherheitspolitisch relevanten Politikbereiche der Union mit ein. Somit können Gemeinschaftspolitiken etwa im Bereich der Entwicklungshilfe, des Außenhandels oder auch der Migration in Zukunft stärker mit der GASP und ihren Zielen abgestimmt werden. Diese

Trotz der neuen Impulse wird die EU auch künftig in Fragen der Außen- und Sicherheitspolitik nicht mit einer einheitlichen Stimme sprechen.

Neuerungen – soweit sie umgesetzt werden – **stärken die Kohärenz** der europäischen Außen- und Sicherheitspolitik deutlich.

Die Verabschiedung einer europäischen Sicherheitsstrategie bietet darüber hinaus die Aussicht auf eine stärkere **„Europäisierung“ der nationalen Strategiedebatten** der Mitgliedstaaten. Die Strategie wird nicht nur den EU-Institutionen, sondern auch den Mitgliedstaaten als Orientierungsrahmen bei der Bestimmung der eigenen außen- und sicherheitspolitischen Position dienen. Dieser Prozess wird mittelfristig zu einer Annäherung der verschiedenen außen- und sicherheitspolitischen Strategien der Mitgliedstaaten beitragen.

Die Neuerungen eröffnen auch die **Perspektive einer aktiveren Außen- und Sicherheitspolitik** der EU. Die GASP erhält mit der Sicherheitsstrategie einen klaren Handlungsauftrag. Die strategischen Ziele des Solana-Papiers benennen Aufgabenfelder, in denen Europa außen- und sicherheitspolitisch aktiv werden muss. Zusätzlich wird der künftige europäische Außenminister laut Verfassungsentwurf das Initiativrecht besitzen. Er kann also Politikvorschläge eigenständig in den Rat einbringen und dadurch **Dialoge und Debatten in der EU anstoßen** und mitgestalten. Gerade in dieser Neuerung liegt die Chance, sich anbahnende internationale Konflikte frühzeitig im europäischen Rahmen zu behandeln und somit die Bestimmung einer gemeinsamen Position zu erleichtern. Für den Erfolg der GASP ist **Zeit ein zentraler Faktor**. Zwar mag man daran zweifeln, dass eine frühzeitige Abstimmung der europäischen Partner in der Irak-Frage die bestehenden Meinungsverschiedenheiten vollständig hätte ausräumen können. Es hätten aber zumindest Vereinbarungen getroffen werden können, wie mit den Differenzen zwischen den Mitgliedstaaten umgegangen wird, ohne eine ernste innereuropäische Krise zu provozieren. Aktionen einzelner Mitgliedstaaten, die der EU insgesamt schaden, wie z.B. der „Brief der Acht“, hätten somit vermutlich verhindert werden können.

Nicht zuletzt ist es das Verdienst des Konvents und der Gruppe um Solana, der Debatte um die europäische Außen- und Sicherheitspolitik den lang vermissten **konstruktiven Impuls** gegeben zu haben, nachdem sich die Diskussionen durch die Irak-Krise monatelang auf die Frage „ja oder nein“ zum Krieg verengt hatten. Die **Dialogbereitschaft der europäischen Regierungen und das Bemühen um ein gemeinsames Auftreten und Handeln** ist seit Ende des Irak-Kriegs wieder deutlich gestiegen. Auch in der politischen Praxis zeigt der Stimmungswandel in der europäischen Außenpolitik erste Wirkung. So konnte die europäische

Diplomatie mit der Reise des britischen, französischen und deutschen Außenministers nach Teheran, bei der die iranische Regierung sich bereit erklärte, ihr Programm zur Uran-Anreicherung auszusetzen und das Zusatzprotokoll zum Atomwaffensperrvertrag zu unterzeichnen, seit langem wieder einen international anerkannten Erfolg verzeichnen.

Gemeinsame Herausforderungen

Ob die derzeitige Dynamik zu einer **nachhaltigen Stärkung** der europäischen Außen- und Sicherheitspolitik führen wird, ist schwer vorauszusagen. Bisher speist sich die Reform- und Dialogbereitschaft der Regierungen vornehmlich aus der negativen Erfahrung des Auseinanderbrechens Europas in der Irak-Krise und dem Umstand, dass letztlich keine Seite ihren Alleingang als Erfolg verbuchen konnte. Die Kriegsgegner in Europa konnten die militärische Intervention nicht verhindern, die Kriegsbefürworter sehen sich heute mit einer zunehmend desolaten und bedrohlichen Situation im Irak konfrontiert, die trotz hohem militärischen und finanziellen Einsatz immer weiter außer Kontrolle gerät.

Die Vorschläge des Konvents und das Solanapapier haben diese Frustrationen in einen positiven Reformimpuls für die GASP umgeformt. Für

eine nachhaltige Stärkung der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik bedarf es darüber hinaus aber der **Einsicht, dass Europa vor zahlreichen und drängenden Herausforderungen steht**, die nur gemeinsam bewältigt werden können. Das bezieht sich zunächst auf die von Solana genannten unmittelbaren Bedrohungen Europas durch Terrorismus, Massenvernichtungswaffen und sogenannte „failed states“. Ebenso bedeutend wie das Vorgehen gegen diese Bedrohungen ist aber auch die Aufgabe, das außen- und sicherheitspolitische Umfeld Europas weiterzuentwickeln und zu gestalten. Die EU steht hier insbesondere im Kontext der EU-Erweiterung und der transatlantischen Beziehungen vor großen Herausforderungen.

Entscheidend für den Erfolg der GASP ist das gemeinsame Verständnis für die großen außen- und sicherheitspolitischen Herausforderungen.

Die EU-Erweiterung

Am 1. Mai 2004 treten zehn neue Mitgliedstaaten der EU bei. Die bisher **größte Erweiterung** in der Geschichte der EU bedeutet gleichzeitig auch einen ihrer

größten außenpolitischen Erfolge. Die europäische Vision einer friedlichen Zusammenführung des Kontinents wird Realität. Durch den Beitritt steht Europa aber auch vor der Herausforderung, statt mit bisher 15 in Zukunft **mit 25 Regierungen eine gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik für Europa zu formulieren**. Hinzu kommt, dass sich die neuen Mitgliedstaaten in Fragen der Sicherheitspolitik bisher hauptsächlich auf die NATO konzentrieren, wohingegen ihr Interesse an der GASP bzw. der ESVP in der Vergangenheit eher gering war. Somit stellt sich mit der Erweiterung innerhalb der EU nicht nur das strukturelle Problem, wie Effizienz und Effektivität der Entscheidungsprozesse in einer EU der 25 erhalten werden können, sondern auch die politisch-strategische Frage, wie eine europäische Außen- und Sicherheitspolitik formuliert werden kann, die die Interessen und Bedürfnisse der neuen Mitgliedstaaten berücksichtigt und auf die neue geopolitische Lage der erweiterten EU eingeht.

In diesem Kontext stellt sich vor allem die Frage des „**wider Europe**“, d.h. der Gestaltung der Nachbarschaftspolitik der EU. Die Außengrenzen der EU werden durch die Erweiterung um rund 500 km nach Osten verschoben.

Wirtschaftlich und politisch instabile Länder und Regionen wie die Ukraine, Belarus und der Balkan werden zu direkten Nachbarn der EU.

Die Interessen der neuen Mitgliedstaaten müssen bei der Formulierung der europäischen Außen- und Sicherheitspolitik berücksichtigt werden.

Nach dem Zusammenbruch des Ostblocks förderte die EU die politische und wirtschaftliche Transformation ihrer Nachbarn in Mittel- und Osteuropa vornehmlich durch die Eröffnung der Beitrittsperspektive bzw. den Beitrittsprozess. Im Falle der „neuen“ Nachbarn scheint diese Option zumindest mittelfristig nicht gegeben.

Um diese Länder zu stabilisieren und damit ein sicheres Umfeld der EU zu fördern, muss die EU deshalb dringend **erfolgsversprechende Alternativen zur Strategie des Beitritts** entwickeln. Eine solche Strategie der Stabilisierung und Annäherung – ohne Beitrittsperspektive – benötigt die EU auch in der Beziehung zu ihren südlichen Nachbarregionen, vor allem für Nordafrika und den Nahen Osten. Mit der euro-mediterranen Partnerschaft, dem sogenannten „Barcelona-Prozess“, hat die EU Mitte der 90er Jahre einen ersten Ansatz hierzu erarbeitet, der zwar einige Erfolge vorzuweisen hat, die Erwartungen der Europäer wie auch der Mittelmeerländer in politischer, wirtschaftlicher und sicherheitspolitischer Hinsicht bisher jedoch nicht erfüllen konnte.

Eine besondere Herausforderung in Kontext der „Nachbarschaftspolitik“ stellen die **Beziehungen zu Russland** dar. Russland ist für die EU ökonomisch und in den internationalen Beziehungen ein zentraler Partner. Die innenpolitische Entwicklung in Russland, der Tschetschenien-Krieg und der Umgang der Staatsorgane mit Medien und Großunternehmen gibt zunehmend Grund zur Besorgnis. Zudem sehen viele der neuen Mitgliedstaaten in Russland nicht zuletzt aufgrund ihrer historischen Erfahrungen nach wie vor eher eine potentielle Bedrohung als einen Partner und stehen deshalb der bisherigen stark partnerschaftsorientierten Russland-Politik der EU kritisch gegenüber. Auch hier muss im Rahmen der GASP eine Strategie gefunden werden, die die politischen und wirtschaftlichen Interessen der EU, aber auch die Anliegen der neuen Mitgliedstaaten berücksichtigt und vor allem zur Stabilisierung und Demokratisierung Russlands beiträgt.

Die transatlantischen Beziehungen und das Verhältnis zwischen ESVP und NATO

Die USA werden auch in Zukunft der erste und wichtigste Bezugspunkt für die europäische Außen- und Sicherheitspolitik sein. Die Vereinigten Staaten sind in allen internationalen Fragen Europas wichtigster und mächtigster Partner. Wie die Ereignisse um den Irak-Krieg deutlich vor Augen geführt haben, gibt es allerdings eine **wachsende Zahl ungelöster Fragen im transatlantischen Verhältnis**, gerade unter den Europäern selbst. Die Auseinandersetzungen zwischen den Mitgliedstaaten der EU vor dem Irak-Krieg waren vordergründig von der Frage der Zustimmung oder Ablehnung einer militärischen Intervention geprägt, im Hintergrund spielte aber auch **die Frage der Positionierung Europas gegenüber den USA** eine wichtige Rolle. In Europa gibt es in dieser Frage zwei grundsätzliche Positionen: auf der einen Seite Akteure, die eine enge Anbindung an die USA in Fragen der Außen- und Sicherheitspolitik als ein grundlegendes Gebot europäischer Politik sehen – eine Haltung, die sich vor allem in der Politik Großbritanniens, aber auch der vieler Beitrittsstaaten widerspiegelt; und auf der anderen Akteure, die eine gewisse Selbständigkeit der EU in der Außen- und Sicherheitspolitik favorisieren, wenn nötig auch in Opposition zu den USA – eine Position, die am deutlichsten von der französischen Politik repräsentiert wird. Die Haltung Deutschlands, das sich in der Außenpolitik traditionell sowohl Frankreich als auch den USA verpflichtet fühlt, erscheint hier ambivalent, trotz

des klaren Neins der deutschen Regierung zur US-Intervention im Irak.

Für die weitere Entwicklung der europäischen Außen- und Sicherheitspolitik spielt die Frage, wie dieser latente Konflikt innerhalb der EU gelöst wird, eine entscheidende Rolle. Dies zeigt sich besonders deutlich an der **Frage des Verhältnis zwischen ESVP und NATO**. Die Vertreter einer engen Anbindung an die USA (ebenso wie die USA selbst) befürchten, dass durch den Ausbau der ESVP eine Konkurrenz zur NATO entsteht und lehnen deshalb eine Entwicklung der EU in Richtung einer vollständigen sicherheits- und verteidigungspolitischen Autonomie strikt ab. Auch die offizielle Haltung der EU betont, dass die ESVP eine Ergänzung, nicht aber einer Alternative zur NATO darstellen soll. Trotzdem sind in der Entwicklung beider sicherheitspolitischer Institutionen **zunehmende Kompetenz- und Aufgabenüberschneidungen** festzustellen. Das liegt zum einen an dem in den vergangenen Jahren stark forcierten Auf- und Ausbau der militärischen Fähigkeiten der ESVP. Die Überschneidungen resultieren aber auch aus dem nach wie vor nicht abgeschlossenen Prozess der Neuausrichtung und Umorientierung der NATO seit dem Ende des Ost-West-Konflikts. Ursprünglich als Sicherheitsallianz des Westens gegenüber dem Ostblock und auf dem Prinzip territorialer Verteidigung und (atomarer) Abschreckung gegründet, konzentriert sich die NATO heute zunehmend auf die Aufgabenbereiche **Krisenbewältigung und Konfliktverhütung** und Einsätze außerhalb des Gebietes der Allianz. Diese Aufgabenbereiche bilden jedoch auch den Kern der ESVP-Konzeption.

Das **Fehlen einer konzeptionellen Abgrenzung von NATO und ESVP** wurde lange Zeit weder in Europa noch in den USA thematisiert. Durch das Bestreben beider Institutionen, ihre militärischen Fähigkeiten der Aufgabe der Krisenbewältigung anzupassen, wird die unklare Aufgaben- und Kompetenzverteilung aber zunehmend zu einem Streitpunkt. Die Entwicklung eines tatsächlichen Konkurrenzverhältnisses zwischen NATO und ESVP würde dauerhafte Spannungen bedingen und liegt deshalb weder im Interesse der USA noch der EU. Aber selbst eine Doppelung der Sicherheitsstrukturen ist für Europa allein aufgrund seiner eingeschränkten finanziellen und militärischen Ressourcen weder eine zweckmäßige noch realisierbare Option. Die Mitgliedstaaten der EU müssen sich deshalb dringend darüber einigen, was die NATO für Europa zukünftig leisten kann und soll und was in Abgrenzung hierzu spezifische Aufgaben der ESVP sind. Auf der Grundlage einer solchen Einigung muss dann die Verständigung mit den USA und den anderen NATO-Partnern erfolgen.

Unabhängig von der künftigen Rolle der NATO bleiben die USA als politischer und Sicherheitspartner für die EU unverzichtbar. Denn ihre strategischen Ziele – allen voran die Schaffung einer friedlichen und auf multilateraler Kooperation statt unilateraler, militärischer Macht basierenden Weltordnung – wird die Union nur realisieren können, wenn sie die unbestrittene **Schlüsselrolle der USA** in globalen Fragen akzeptiert und in ihre Überlegungen mit einbezieht. Aus dieser Einsicht folgen für die EU **zwei Herausforderungen**:

Die USA sind in der Außen- und Sicherheitspolitik ein unverzichtbarer Partner der EU.

1. Der politisch-strategische Dialog mit den USA muss wiederbelebt und auch institutionell fester als bisher verankert werden. Dies könnte z.B. im Rahmen der NATO oder eines direkten EU-USA Dialogs erfolgen (hierzu bestehen seit Anfang der 90er Jahre erste Ansätze). Ziel dieses Dialogs muss es sein, gemeinsame Ziele und Projekte zu identifizieren und Differenzen in internationalen Fragen konstruktiv auszutragen.
2. Europa muss die Initiative ergreifen und eigene kooperative Lösungsansätze zu Fragen der internationalen Sicherheit erarbeiten, mit denen die Vorzüge und Möglichkeiten multilateraler Sicherheitspolitik unter Beweis gestellt werden können. Ein proaktives Vorgehen der Europäer wie im Iran oder das umfangreiche wirtschaftliche, politische und mittlerweile sogar militärische Engagement der EU auf dem Balkan können hier als Beispiele dienen.

Die außen- und sicherheitspolitische Dimension der EU hat sich in den vergangenen Jahren rasant entwickelt. Die hier vorgestellten Neuerungen des Verfassungsvertrags und der Sicherheitsstrategie setzen weitere wichtige Impulse für die Entwicklung von GASP und ESVP. Erfolgreich kann die europäische Außen- und Sicherheitspolitik auf Dauer allerdings nur sein, wenn die Regierungen der Mitgliedstaaten den politischen Willen aufbringen, die vor Europa liegenden Herausforderungen gemeinsam und mit strategischer Weitsicht anzugehen.

Links im Internet

Dokumente

Javier Solana: Ein sicheres Europa in einer besseren Welt; Entwurf einer europäischen Sicherheitsstrategie. Juni 2003.

<http://ue.eu.int/pressdata/DE/reports/76257.pdf>

Europäischer Konvent: Entwurf eines Vertrags über eine Verfassung für Europa. Juni 2003.

<http://european-convention.eu.int/docs/Treaty/cv00850.de03.pdf>

The National Security Strategy of the United States of America. September 2002.

<http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.pdf>

Presseschau

Nach dem Konvent – die deutschsprachige Presseschau (Sammlung von Kommentaren und Leitartikeln, Dokumentationen, Berichten und Reportagen), in Europa-Digital:

<http://www.europa-digital.de/aktuell/dossier/konvent/presseende.shtml>

Presseschau zur Regierungskonferenz (regelmäßig aktualisiert), in Europa-Digital:

<http://www.europa-digital.de/aktuell/dossier/verfassung/presse.shtml>

Stefanie Flechtner

Neue Impulse in der europäischen Außen- und Sicherheitspolitik: Der Verfassungsentwurf des Konvents und die Sicherheitsstrategie von Solana

Die Entwicklung der europäischen Außen- und Sicherheitspolitik war selten so widersprüchlich, gleichzeitig aber auch so dynamisch wie im Jahr 2003. Die Irak-Krise hat Europa tief gespalten. Der offen ausgelegene Streit zwischen Befürwortern und Gegnern einer Intervention im Irak fügte dem internationalen Ansehen der EU erheblichen Schaden zu. Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) erschien zur Bedeutungslosigkeit verurteilt.

Gleichzeitig führte die EU jedoch in Bosnien-Herzegowina, Mazedonien und im Kongo zum ersten Mal Kriseneinsätze unter eigener Führung durch. Obwohl diese Missionen in der Öffentlichkeit wenig Beachtung fanden, sind sie ein erster wichtiger Beweis für die Handlungsfähigkeit der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP). Noch bedeutender ist die Reformdebatte, die sich seit dem Ende des Irak-Kriegs um die Frage der Zukunft der europäischen Außen- und Sicherheitspolitik entwickelt hat. Im Mittelpunkt dieser Debatte stehen die Vorschläge des Konvents für einen Verfassungsvertrag der EU und der Entwurf einer europäischen Sicherheitsstrategie von Javier Solana.

Der im Juni 2003 vorgelegte Verfassungsentwurf des Konvents sieht verschiedene Reformen im Bereich der GASP und ESVP vor, insbesondere die Einführung eines europäischen Außenministers und die Möglichkeit von sicherheitspolitischen „Avantgarden“ innerhalb der EU. Fast zeitgleich ergänzte Solana die Reformdebatte um die bis dahin vernachlässigte Frage der Strategie europäischer Außen- und Sicherheitspolitik. Sein Konzept basiert dabei auf drei strategischen Zielen: Das gemeinsame Vorgehen gegen die Bedrohung Europas durch Terrorismus, Massenvernichtungswaffen und „failed states“, die Stabilisierung der Nachbarschaft der EU und die Stärkung einer multilateralen Weltordnung.

Die Vorschläge des Konvents und das Solana-Papier haben der außenpolitischen Debatte der EU nach den lähmenden Monaten der Irak-Krise einen entscheidenden neuen Impuls verliehen. Ihre Umsetzung bietet die Aussicht auf eine kohärentere und aktivere europäische Außen- und Sicherheitspolitik. Gleichwohl, mit einer Stimme sprechen wird die EU in internationalen Fragen in absehbarer Zeit nicht. Die GASP wird auch in Zukunft nur erfolgreich sein, wenn die Mitgliedstaaten ein gemeinsames Verständnis für die großen außen- und sicherheitspolitischen Herausforderungen Europas entwickeln und den politischen Willen aufbringen, diese gemeinsam zu meistern.